



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC



Empowered lives
Resilient nations.

КОМПАРАТИВЕН ПРЕГЛЕД НА УЛОГАТА НА ОПШТИНСКИТЕ СОВЕТИ



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC



Empowered lives
Resilient nations.

КОМПАРАТИВЕН ПРЕГЛЕД НА УЛОГАТА НА ОПШТИНСКИТЕ СОВЕТИ

Скопје, јули 2017

АВТОР

Антонела Валморбида (Antonella Valmorbida)

“Le vivre, c’est servir (...) et en veut faire un acte d’honneur et de vertu”

„Да се живее значи да се служи (...) и тоа се смета за акт на чест и доблест“

Michel de Montaigne (1533–1592), *Essais – Livre II.*

„Да се знае како да се биде нешто, да се знае како да се направи нешто, да се знае како да се стане нешто“

Мотивирачка мисла кажана од учесник на обука по партиципативна демократија,

Оран, Алжир, февруари 2017

Најдобриот резултат од обуките во рамките на образованието за возрасни е „учењето преку работа“

Принципите на образованието за возрасни

Компаративниот преглед е изработен како дел од проектот на Швајцарската агенција за развој и соработка (SDC) „Зајакнување на општинските совети“ спроведуван од Програмата за развој на Обединетите нации (УНДП). Ставовите изнесени во овој преглед се ставови на авторката и не ги отсликуваат неопходно официјалните ставови на Швајцарската агенција за развој и соработка и УНДП.

Содржина

Кратенки	4
Глосар на термини	5
За авторот	6
1. РЕЗИМЕ	7
2. ПОЗАДИНА И МЕТОДОЛОГИЈА	8
2.1. Земјите што се дел од прегледот – некои клучни елементи	9
2.1.1. Надворешни фактори	9
2.1.2. Внатрешни фактори	10
2.2. Истражувачка методологија	11
3. НАОДИ И ПРЕПОРАКИ	12
3.1. Општи наоди	12
3.2. Општи препораки	12
3.3. Клучни наоди и препораки според показатели	13
3.3.1. Функционирањето на општинските совети и нивната структура	13
3.3.2. Општинските совети и нивната улога во финансиското работење и буџетирање	17
3.3.3. Улогата на општинските совети во доброто владеење и демократијата на локално ниво	20
3.3.4. Други релевантни показатели (меѓуопштинска соработка, градење капацитети и вмрежување)	23
4. КОМПАРАТИВЕН ПРЕГЛЕД	27
4.1. Општинските совети во Македонија, нашата појдовна и крајна точка	27
4.2. Функционирањето на општинските совети и нивната структура	29
4.2.1. Избор на општинските совети	29
4.2.2. Надлежности на општинските совети	30
4.2.3. Комисии и интерни тела на општинските совети	31
4.2.4. Деловник за работа на општинските совети, подготовка и дистрибуција на материјалот потребен за одлуките на советниците	34
4.2.5. Паричен надоместок за општинските советници	35
4.3. Општинските совети и нивната улога во финансиското работење и буџетирање	36
4.3.1. Улогата на општинските совети во буџетскиот процес	36
4.3.2. Контрола на општинските совети врз прекумерното трошење	37
4.3.3. Улогата на општинските совети при одредувањето на општинските давачки	40
4.3.4. Плановите за набавки, долговите и имотот на локалните власти	41
4.3.5. Внатрешна и надворешна контрола	44
4.4. Улогата на општинските совети во доброто владеење и демократијата на локално ниво	47
4.4.1. Структурниот однос помеѓу општинските совети, градоначалниците и општинската администрација	48
4.4.2. Улогата на општинските совети во различни форми на учество на граѓаните (локални референдуми, граѓански иницијативи, јавни расправи и други форми на учество)	49
4.4.3. Општинските совети и меѓуетничката инклузија	53
4.4.4. Законски одредби и политики ориентирани кон родова еднаквост на локално ниво	55
4.5. Други релевантни показатели	57
4.5.1. Управување со човечки ресурси и избор на шеф на администрацијата	57
4.5.2. Меѓуопштинска соработка и улогата на општинските советници	58
4.5.3. Инструменти за градење на капацитетите и планови за мотивирање на општинските советници	61
4.5.4. Национални и меѓународни можности за вмрежување на општинските советници	62
5. ИНТЕРВЈУА И ПОДДРШКА	63
6. МАТЕРИЈАЛИ И БИБЛИОГРАФИЈА	64

КРАТЕНКИ

АЛАЛ	»	Асоцијација на локалните власти на Литванија
АЛДА	»	Европска асоцијација за локална демократија
ОГО	»	Организации на граѓанското општество
ЕУ	»	Европска Унија
ЛГДК	»	Локални власти на Данска
ОС	»	Општински совет
НАЛАС	»	Мрежа на асоцијации на локалните власти од Југоисточна Европа
НВО	»	Невладини организации
ОЕЦФ	»	Организација за економска соработка и развој
ОБСЕ	»	Организација за безбедност и соработка во Европа
СИГМА	»	Поддршка за подобрување на владеењето и управувањето, заедничка иницијатива на ОЕЦД и Европската Унија
УНДП	»	Програма за развој на Обединетите нации
УСАИД	»	Агенција на САД за меѓународен развој
ЗЕЛС	»	Заедницата на единиците на локалната самоуправа на Република Македонија

ГЛОСАР НА ТЕРМИНИ

Институции

- **Ревизор:** Контролор на сметки.
- **Комитети/комисии:** Работни тела составени од ограничен број општински советници, честопати организирани по теми, кои се состануваат периодично меѓу пленарните сесии на општинскиот совет.
- **Контролор:** Службено лице што врши надворешна контрола во Литванија.
- **Советници:** Службени лица избрани на локални избори за членови на општинските совети (или општинските собранија во Србија).
- **Етнички заедници:** Термин што се користи во Македонија и се однесува на етничките малцинства.
- **Магистрат:** Посредничко работно тело составено од општински советници во поголемите градови во Данска.
- **Градоначалник:** Градоначалникот е највисокиот функционер во општинската власт. Во Србија, градоначалникот се нарекува претседател на Општината.
- **Општински совет:** Собранието на општински советници се избира на локални избори. Може да се однесува на она што се нарекува градски совет. Во Србија, општинскиот совет е извршното тело што му помага на градоначалникот.
- **Општинско собрание:** Во Србија, општинските собранија кореспондираат со општинските совети во другите земји.
- **Членови на Општинското собрание:** Српскиот термин за општински советници.
- **Месна заедница:** Избрана или назначена единица на локалната власт што претставува одредено маало.
- **Претседател на Собранието:** Претседател на општинскиот совет во Србија.
- **Секретар на општината:** Шеф на администрацијата во македонските општини.
- **Надзорно тело:** Ова тело ги контролира општинските финансии во Словенија.
- **Одделенија:** Подопштини во Литванија.

Специфични термини

- **Владеењето** се однесува на процесите на интеракција и одлучување меѓу актерите што се вклучени во прашања што водат до креирање, јакнење и репродуцирање на општествените норми и институции.
- **Локалното владеење** се однесува на начините како се организира локалната заедница при носењето одлуки, правила, нивните институции и нивната интеракција со граѓанското општество.
- **Близина** се однесува на политиките што ги валоризираат услугите и политиките во потесната заедница.
- **Европската Унија** претставува политички и економски сојуз од 28 земји членки што се лоцирани, пред сè, во Европа. Македонија сè уште не е меѓу 28-те членки.
- **Советот на Европа** претставува организација чија цел е да се поддржат човековите права, демократијата и владеењето на правото во Европа и да се промовира европската култура. Се состои од 47 земји (вклучително и Македонија).
- **Процесот на проширување на ЕУ** е дефиниран од ЕУ како процес на проширување на нејзиното членство во согласност со Критериумите од Копенхаген и политичкиот пат. Сите поранешни југословенски републики и Албанија се или во процес на пристапување кон ЕУ или веќе се земји членки на ЕУ.

ЗА АВТОРОТ

Антонела Валморбида (Antonella Valmorbida) е искусен стручњак за локално владеење и партиципативна демократија на локално ниво. Таа учествува во развивањето и водењето на Европската асоцијација за локална демократија (АЛДА) уште од нејзиното формирање во 1999 година и е меѓу клучните експерти во Европа што промовираат и спроведуваат програми на партиципативна демократија и локална демократија. Таа работи во Југоисточна Европа уште од 1996 година. Живеела во Хрватска од 1996 до 2000 година, каде што работела на формирањето на Агенцијата за локална демократија (програма на Советот на Европа од која подоцна произлезе АЛДА) во Сисак. Екстензивно работи со агенциите за локална демократија и други програми во Босна и Херцеговина, како и во остатокот од Западен Балкан во поствоениот период до претпристапниот процес кон ЕУ. Од 2000 година, таа е одговорна, со локалниот персонал, за широк спектар програми на меѓународна соработка за поддршка на локалното владеење на Балканот, во Источна Европа и Средоземјето, вклучително и Македонија.

Авторката работи на анализа на локалното владеење, спроведување проекти, управување и застапување во земјите членки на ЕУ, како и во земјите што се дел од процесот на проширување на ЕУ и во соседството на ЕУ. Има широки познавања во ова поле и учествува во креирањето на политиките на Советот на Европа и на ЕУ. Таа беше вклучена и во подготовката на Целите за одржлив развој на ООН и принципот за нивна „локализација“ и има објавено научни книги и написи на тема децентрализирана соработка, локално владеење и партиципативна и инклузивна демократија. Таа е искусен стручњак, консултант и обучувач во рамките на водечките програми на УНДП и Европската комисија во делот на локално владеење, демократија и јакнење на локалните власти и граѓанското општество.

Антонела Валморбида е генерален секретар на АЛДА, претседател на Одборот за европско партнерство за демократија (ЕПД) и координатор на Подгрупата за реформи во локална власт и јавната администрација на Форумот на граѓанското општество за Источното партнерство. Исто така, таа е активна во Конкорд (Concord), Европска НВО, Конфедерација за помош и развој.

Течно зборува италијански, француски, англиски и руски јазик, а разбира и шпански, германски и српски јазик.

1. РЕЗИМЕ

Овој Компаративен преглед е дел од поширокиот проект наречен „**Зајакнување на општинските совети**“, чија цел е да се унапредат работата и улогата на општинските совети во рамките на единиците на локалната самоуправа во Македонија¹ преку широк спектар мерки за поддршка. Главната цел на проектот е да се зајакнат општинските совети за да станат поефективни и автономни тела, кои подобро ќе можат да одолеат на влијанието на извршната власт преку соодветно извршување на нивните улоги, доделени со Устав, во однос на законодавството, надзорот и претставувањето. Проектот има цел да постигне подобра и подемократска рамнотежа на власта, но и да ги вклучи жените и етничките заедници во креирањето политики и сите аспекти на локалното владеење, со фокус на иновативните партиципативни процеси. Општинските совети имаат потенцијал да ги зајакнат својата отчетност и надзорот на работата на локалната самоуправа, како и да воспостават посилни врски со граѓаните (и со тоа да оствари поуспешен партиципативен пристап на локално владеење). Општинските совети треба да придонесат за обезбедување здрава институционална рамнотежа на власта во однос на опсегот на надлежности на функцијата градоначалник и на неговиот тим, кои честопати се главното место на одлучување на локално ниво. Програмата има цел да ги зајакне капацитетите на општинските советници (преку законодавство и практики) да создадат системски промени и да биде додадена вредност на нивната проактивна улога во локалната демократија. **Ваквиот компаративен преглед ќе придонесе за остварување на овие цели преку претставување на законските и институционалните рамки за општинските совети во различни земји, притоа идентификувајќи ги добрите практики и поддржувајќи мерки за реформи во постојниот систем во Македонија.** Прегледот ќе послужи како нацрт за иницирање дискусии за време на настаните на вмрежување што ќе бидат организирани на различни теми поврзани со локалната самоуправа во рамките на проектот. Споредбата на различната поставеност ќе овозможи подлабоко разбирање на македонскиот концепт, како и поткрепување со дополнителни препораки, вклучително и можни законски приспособувања и воведување иновативни решенија и практики.

1 Согласно Резолуцијата 817 на Советот за безбедност на Обединетите нации, за државата се употребува привремената референца „Поранешна Југословенска Република Македонија“ за сите намени во рамките на Обединетите нации.

2. ПОЗАДИНА И МЕТОДОЛОГИЈА

Споредбените показатели искористени во овој преглед се избрани од различни засегнати страни во проектот заедно со проектниот тим и во блиска координација со меѓународниот консултант што е ангажиран за подготовка на овој компаративен преглед.

Споредбените показатели опфаќаат четири теми од областа на локалната самоуправа што се релевантни за проектот:

а) Функционирање на општинските совети и нивната структура

Овој дел од прегледот се фокусира на основните функции на општинските совети и начините на кои тие се структурирани заради споредување на нивните надлежности. Начините на кои членовите на општините се избираат и се организираат за спроведување на нивните процеси на одлучување се неопходни за да се осознае нивниот потенцијал и за да се идентификуваат можностите и предизвиците. Поконкретно, нашата анализа е ориентирана кон следниве показатели:

- Изборот на општинските совети
- Надлежностите на општинските совети
- Комитетите/комисиите и интерните тела на општинските совети
- Деловниците на општинските совети и подготовката на материјалите заради информирано носење одлуки од страна на советниците
- Паричниот надоместок за работата на општинските советници

б) Општинските совети и нивната улога во финансиското работење и буџетирање

Овој дел од прегледот се фокусира на финансиската контрола и поврзаните надлежности на општинските советници со неа. Важната улога што ја играат општинските совети во финансиското работење и буџетирање додава вредност на нивната улога во поддршката на демократската отчетност и рамнотежа меѓу различните улоги што ги имаат различни тела на институциите на локалната власт. Во оваа група показатели, анализата е ориентирана кон:

- Улогата на општинските совети во буџетскиот процес
- Контролата на прекумерното трошење од страна на општинските совети
- Улогата на општинските совети во одредувањето на општинските давачки
- Плановите за набавки, долговите и имотот на локалните власти
- Внатрешните и надворешните контроли

в) Улогата на општинските совети во однос на доброто владеење и демократијата на локално ниво

Овој дел од прегледот се фокусира на улогата на општинските совети во инклузивноста и кохезијата во врска со различните претставници на заедницата. Особено, се тврди дека општинските совети треба да претставуваат легитимно и советодавно демократско тело што ги балансира извршните улоги на локалната власт. Следниве специфични показатели се анализирани во рамките на овој преглед:

- Односот меѓу општинските совети, градоначалниците и општинската администрација
- Улогата на општинските совети во различни форми на учество на граѓаните (локални референдуми, граѓански иницијативи, јавни расправи, и сл.)
- Општинските совети и вклучувањето на малцинствата
- Законските одредби и политики ориентираны кон родова еднаквост на локално ниво

г) Други релевантни показатели (управување со човечки ресурси, меѓуопштинска соработка, градење капацитети и вмрежување)

За да се идентификува целокупниот потенцијал на општинските совети за јакнење на локалната власт на локално ниво, избрани се низа други релевантни показатели. Тие се поврзани со внатрешната организација и можностите за обука. Поконкретно, анализата е насочена кон:

- Управувањето со човечките ресурси и изборот на шеф на администрацијата
- Улогата на општинските совети во меѓуопштинската соработка
- Инструментите за градење на капацитетите и плановите за мотивирање на општинските советници
- Националните и меѓународните можности за вмрежување на општинските советници

2.1. Земјите што се дел од прегледот – некои клучни елементи

Петте земји што се опфатени со овој компаративен преглед се Албанија, Србија, Словенија, Литванија и Данска. Две од овие земји (т.е. Албанија и Србија) се граничат со Македонија, додека, пак, Словенија е од истиот поширок регион и веќе е членка на ЕУ. Литванија и Данска се вклучени како релативно мали земји со кои е можна споредба. Данска стана членка на ЕУ во 1973 година, а Литванија успешно го заврши процесот на пристапување во ЕУ во 2004 година. Овие земји беа избрани преку процес на консултации меѓу стручниот консултант и проектниот тим врз основа на теоретскиот преглед и оцена на низа земји. Петте земји беа избрани, исто така, за да обезбедат балансирана низа искуства и да вклучат земји што се членки и земји што не се членки на ЕУ, што би требало да се покаже како корисно и релевантно во македонски контекст.

Надворешните и внатрешните фактори што беа земени предвид при изборот на земјите од компаративниот преглед се изнесени подолу.

2.1.1. Надворешни фактори

Две од земјите што се вклучени во овој преглед се Словенија и Србија, кои беа дел од поранешната југословенска федерација, како што е Македонија. Албанија е дел од поширокиот регион на Западен Балкан, но следуваше различен историски пат од патот на поранешните југословенски републики. Словенија ѝ се придружи на ЕУ во 2004 година. Претпристапниот процес пред влезот во ЕУ,² кој сè уште е во тек за Србија, Албанија и за Македонија, служи за изедначување на разликите меѓу овие локални контексти во смисла на јавната администрација и локалното владеење преку утврдување стандарди и цели. Сите земји што се вклучени во овој преглед ја имаат потпишано Европската повелба за локална самоуправа на Советот на Европ, и, оттука, споделуваат заедничко сфаќање за системите на локално владеење. Сепак, менталитетите и административните контексти во Србија, Албанија и во Македонија и натаму се под силно влијание на блиското минато.

Литванија и Данска се наоѓаат на Балтичкото Море во Северна Европа, област со долга историја на регионална соработка, трансфер на знаење и размена на добри практики.³ Оваа специфична територијална локација, исто така, има генерирано и силно чувство на заемна солидарност и припадност.

Процесот на пристапување кон ЕУ, исто така, обезбеди нова *raison d'être* (суштинска причина) за земјите во овој регион.⁴ Литванија претставуваше успешна приказна со својата демократска транзиција и економска обнова откако се стекна со независност од СССР. Данска е една од најдемократските земји во Светот и една од најбогатите земји во ЕУ. Тоа е земја што ги почитува правата на своите граѓани и ужива многу високо ниво на добро владеење.

2 Србија е официјално земја кандидат за членство во ЕУ од февруари 2012 година, додека, пак, Албанија е земја кандидат од 23 јуни 2014 година.

3 Сите балтички земји им припаѓаат на некаква форма регионални организации, како што се Советот на балтички држави: <http://www.cbss.org> или <http://www.balticcouncil.org/en/sakums/>

4 Францускиот термин значи буквално „причина да се биде“. Овде треба да се сфати како „нов вид битисување/нова суштинска состојба“.

2.1.2. Внатрешни фактори

Албанија, Литванија и Словенија имаат приближно ист број население (2-3,5 милиони), додека, пак, Србија има 7 милиони жители.⁵ Данска има малку повеќе од 5 милиони жители.

Литванија, Србија и Словенија имаат два нивоа на локална власт, т.е. на државно ниво и на општинско/градско ниво. Овие три земји, исто така, имаат и систем на статистички региони, главно за административни цели. Албанија и Данска, и двете имаат регионална администрација, со различни системи на назначување/избор и надлежности. Албанија и Данска имаат спроведено широк спектар територијални реформи што довеле до многу поголеми единици на локалната власт.

ЗЕМЈИ	НИВОА НА ЛОКАЛНО ВЛАДЕЕЊЕ	БРОЈ НА ОПШТИНИ
АЛБАНИЈА	Централно, регионално и општинско ниво	61
СРБИЈА	Централно и општинско ниво	174
СЛОВЕНИЈА	Централно и општинско ниво	212
ЛИТВАНИЈА	Централно и општинско ниво	60
ДАНСКА	Централно, регионално и општинско ниво	98

Данска ги започна реформите на локалната власт во 2007 година, со кои беше намален бројот на општини од 271 на 98, и ги организираше во пет големи региони (со кои беа заменети малите окрузи што беа дел од нејзината претходна административна организација). Во 2016 година, Албанија го намали бројот на општини од 373 на 61, организирани во 12 региони. Сите градоначалници од овие дванаесет региони, заедно со некои од општинските советници, се претставени во Регионалниот совет.⁶

Како што беше потврдено со овој компаративен преглед на овие пет земји и примерите од други европски земји, постои **тренд на спојување на помалите општини и нивно поврзување во поголеми региони. Овој тренд е воден од целта за обезбедување подобри нивоа на давање услуги за граѓаните преку рационализација и спојување на ресурсите.**⁷

Интересно е да се забележи дека во сите пет земји, **автохтоните етнички малцинства** се јасно идентификувани и внесени во податоците. Ова прашање е помалку релевантно во Данска (каде што етничките прашања повеќе се фокусирани на миграциските политики), но дури и таму прашањето е важно во однос на германското малцинство во Северен Шлезвиг, кое ужива одреден степен на автономија.⁸ Мнозинските етнички групи во секоја од четирите земји, кои обезбедија податоци за ова прашање, претставуваат приближно 80% од вкупното население. Во Словенија, покрај етничките малцинства од Балканот, Италијанците се следната најголема етничка група. Во Србија, Унгарците го сочинуваат најголемото етничко малцинство, концентрирано главно во автономната покраина Војводина. Во Литванија, Полјаците се најголемата етничка група, додека, пак, во Албанија, етничкото малцинско население го сочинуваат Грци, Македонци и други етнички групи од Балканот. Ромската заедница како малцинство се јавува во сите земји на Балканот.

5 Овој Компаративен преглед не го вклучува Косово.

6 Повеќе детали за албанските региони во текстот подолу.

7 За повеќе информации види: <http://www.oecd.org/regional/regional-policy>

8 <http://denmark.dk/en/society/greenland-the-faroese-and-the-german-minority/the-german-minority-in-denmark>.

2.2. Истражувачка методологија

Овој преглед се заснова врз студија на наоди што се систематизирани во табели со најважни податоци според показател. Резултатите од оваа студија се сумирани на начин што овозможува појасен и подостапен преглед преку истакнување на сличностите и разликите меѓу системите на локално владеење во земјите, истовремено имајќи ја предвид корисноста на овие податоци за македонскиот контекст. Некои клучни иновативни елементи и специфичности добија особено внимание и деталност во овој преглед, со цел да се концептуализираат некои од препораките што ќе бидат споделени со различни засегнати страни. Овој преглед, исто така, ги вклучува и податоците од истражувањето, кои, иако не се строго поврзани со показателите, сепак вредно е да бидат споменати поради стекнување подобро разбирање на улогите и функционирањето на општинските совети. Фусотите честопати упатуваат на подетални објаснувања на концептите. Исто така, во некои делови се дадени и *компаративни табели* за да се обезбедат брзи визуелни споредби на различни податоци.

Методологијата на студијата зад овој преглед ги вклучува следниве чекори:

- а) **Теоретски преглед/анализа:** Релевантниот материјал беше собран од различни извори, вклучувајќи законска регулатива, литература, написи и веб-страници. Теоретскиот преглед беше завршен со **интервјуа со „лица што поседуваат информации“ во земјите опфатени со студијата**, вклучително и претставници на Асоцијациите на локалните власти, клучни експерти од научната сфера, граѓанското општество и практичарите.⁹
- б) **Работилница за политики со клучните засегнати страни за собирање податоци и размена на гледишта со релевантните институции:** Работилницата собра околу 40 учесници од владините институции, локалните власти и НВО секторот. Работилницата беше проектирана да придонесе за подлабоко разбирање на локалното законодавство и рамката во која функционираат општинските совети во Македонија, но и за да се споделат првичните наоди и ориентацијата на показателите со засегнатите страни. Работилницата се одржа во Скопје на 14 јуни 2017 година.
- в) **Теренски посети и интервјуа:** Теренските посети на општините беа спроведени во периодот од 14 до 16 јуни 2017 година. Овие посети и интервјуа овозможија собирање вредни податоци и стекнување подобро разбирање на предизвиците и можностите што локалните засегнати страни денес ги гледаат во однос на зајакнувањето на општинските совети. Интервјуата беа направени со следниве претставници:
 - Претставници од Министерството за финансии
 - Претставници од ЗЕЛС
 - Претставници од Швајцарската агенција за развој и соработка во Скопје
 - Претставници од Министерството за локална самоуправа
 - Претставниците од Општина Градско
 - Претставници од општинскиот совет на Општина Кисела Вода
 - Претседателот на Комитетот на советите во рамките на ЗЕЛС
 - Претставници од УНДП Македонија

⁹ Листата се наоѓа на крајот од документот.

3. НАОДИ И ПРЕПОРАКИ

3.1. Општи наоди

Студијата за овој преглед открива одредени сличности според секој показател, но, исто така, и разлики и инспиративни решенија. Фактот дека сите земји се земји членки на Советот на Европа и ја имаат ратификувано Европската повелба за локална самоуправа дава силна основа за воспоставување слични структури на локално владеење и за спроведување на принципите на локално владеење и локална демократија. Меѓутоа, главните разлики можат да се забележат во однос на нивниот капацитет за спроведување.

Во сите земји вклучени во овој преглед, актуелната законска рамка за локално владеење им доделува позначајна улога на општинските совети отколку што овие совети ја имаат во реалноста. Меѓутоа, практиката понекогаш може да ги надмине пропустите и слабостите што се наоѓаат во прописите, па дури и да пронајде брзи и ефективни решенија. Нашите забелешки и препораки во овој преглед се наменети да помогнат **очекувањата да одговараат на реалноста.**

Овој преглед ги нагласува добрите практики што на општинските советници им ја даваат клучната улога во следењето на финансиите и буџетите во нивната општина. Сите земји вклучени во овој преглед го следат принципот на вклучување на советниците во работата на комисиите и комитетите што се занимаваат со буџетот. Од друга страна, улогата на извршните тела, како и на администрацијата останува суштинска на полето на буџетските прашања на локално ниво. Потенцијалот на општинските советници да го следат можното прекумерно трошење сè уште е ограничен. Овој преглед ја прикажува важноста од постоење строга законска рамка за регулирање на мониторингот и контролата на прекумерното трошење преку комбинирање на внатрешната и надворешната контрола.

Препораките што се дадени овде се базираат врз нашиот преглед на петте земји и споредбата со законската регулатива и практиките во Македонија. Тие, исто така, произлегуваат од пошироката цел за јакнење на **демократските форуми и совети на локално владеење за да им се помогне на заедниците да ги постигнат своите цели на стабилност, инклузивност и социо-економски развој.**

3.2. Општи препораки

Следниве препораки предложени со овој преглед вклучуваат две нивоа на дејствување: а) промени во регулативата и законите; б) развивање практика и културолошки одлики. Овие две нивоа на дејствување треба да бидат опфатени за да се остварат целите на проектот Зајакнување на општинските совети.

- **Да се зајакне чувството на граѓанска одговорност и пристап на општинските советници заснован врз вредности.** Општинските советници можат и треба да бидат поддржани во градењето посилно чувство на граѓанска одговорност кон заедниците. Ова може да се постигне преку давање вредност на нивната улога во општеството и преку балансирање, на различни начини, на нивната улога во локалното владеење во однос на градоначалникот и администрацијата. Препораките, исто така, треба да бидат вкоренети во вредностите на демократијата и служењето на заедницата преку подигање на етичкиот профил прифатен од секој општински советник. Ова би можело да се постигне преку подготовка на **план за мотивирање** на општинските советници, согласно препораките нагласени во овој преглед. Таквиот план за мотивирање мора да вклучува интеракција и партнерство меѓу општинските советници и граѓаните за да се зајакне заемната **почит и доверба.**
- **Да се зајакне јавната доверба во локалната власт.** Зајакнатите општински совети треба да се стремат кон развивање нови односи меѓу граѓаните и локалните власти, и на тој начин да ги зајакнат довербата и почитта. Предложените инструменти треба да ги поддржуваат дејствата што се ориентирани во оваа насока.
- **Да се изгради систем на спреги и кочници во локалната власт со посилна улога на општинските советници.** Одговорностите на локално ниво не се игра со нулта сума во која еден играч мора да ја изгуби моќта за сметка на друг. Секое ниво на локално владеење има глобална и трансверзална улога, а општинскиот совет служи како стратешки и демократски пандан на посилната извршна улога за градоначалникот и за администрацијата. Посебно внимание во овој дел им се посветува на препораките во врска со општинските улоги во финансиите и во мониторингот.

- **Да се развијат континуирани практики на граѓанско учество.** Локалната демократија значи вклучување на граѓаните и на граѓанското општество во сите нејзини можни димензии. Таквите партиципативни практики треба да бидат многубројни и разновидни и треба да вклучуваат различни групи. Граѓанското учество не вклучува губење време или ресурси; напротив, тоа е една од најдобрите инвестиции што можат да се направат во иднината на земјата.
- **Да се интегрира родовата перспектива** во работата на општинските совети и да се обезбеди балансирана застапеност. Треба да се водат колку што е можно повеќе родово ориентирани политики во работата на општинските совети.
- **Да постои конструктивен дијалог со етничките заедници** и да се овозможи тие да бидат всадени во составот и активностите на општинските совети.
- **Да постои практичен и теренски заснован пристап при градењето на капацитети што би требало да бидат ориентирани кон педагошките принципи на образование за возрасни.** Овој пристап треба да вклучува подигнување на свеста и компоненти со техничката содржина. Практиките треба да бидат иновативни и неконвенционални инструменти со директна можност за брзо спроведување, приспособени (речиси) за секој општински советник. Компонентата што се однесува на обуката треба да има оптимален формат на учење преку практика, валоризирајќи ја **ориентацијата кон решавање проблеми** кај локалните власти. Треба да се усвојат различни технологии и методи, како што се **директно подучување** и идентификување на **најдобрите практики** и идентификување на **најуспешните**. Посебно внимание треба да му се посвети на **претседателот на Општинскиот совет**. Практиката на градење капацитети треба да ги вклучи и општинските советници, **административниот персонал и градоначалниците** и тие да бидат насочени кон јакнење на советниците. Членовите на **политичките партии** треба, исто така, да бидат вклучени во овие активности за градење капацитети.

Како што беше спомнато погоре, општите наоди и препораки накратко ги опфаќаат сите показатели.

3.3. Клучни наоди и препораки според показатели

Клучните наоди и препораки од нашата студија се детално елаборирани подолу за да се обезбеди нивно подобро разбирање.

3.3.1. Функционирањето на општинските совети и нивната структура

3.3.1.1. Избор на општинските совети

Наоди:

Изборот и составот на кандидатските листи за идните општинските советници се клучна можност за избор на вредни и посветени кандидати. Интервјуата со засегнатите страни во Македонија и во земјите што се вклучени во овој преглед посочија на **квазимонопол на партиско-политичкиот систем врз номинирањето кандидати на листите**. Повеќето интервјуа што беа направени за потребите на овој преглед ги нагласија ограничувањата на овој систем, кој последователно не може да обезбеди способни и ангажирани советници. И покрај искуството со слични услови (партиски листи), некои земји имаат успеано да регрутираат поангажирани советници (како во Литванија), што се должи на општествената валоризација на улогата на советниците во локалното владеење наместо чистото потпирање на правните одредби. **Во сите земји на ЕУ може да се гласа за локалните советници и да се биде гласан ако сте жител на општината, дури и ако немате државјанство од конкретната земја членка на ЕУ.** Ова е важно за да се поврзат граѓаните со нивната заедница и да се вклучат во локалниот живот. Меѓутоа, ова не е прифатено во Македонија, Србија и во Албанија. **Граѓански листи** се овозможени во сите земји што се вклучени во прегледот, иако тие не се чести (а во Литванија тие не постојат).

Општи препораки:

- **Да се започне дијалог со политичките партии** што се клучни играчи во составувањето на кандидатските листи во Македонија, со цел тие да бидат поинклузивни и побалансирани.

- **Дополнително да се зајакне пристапот на граѓаните и граѓанското општество** преку јакнење на законската ориентација и практиките, вклучително и преку **граѓански листи**, кои имаат особена вредност во малите општини. Во врска со ова, изборниот систем исто така треба да биде повеќе ориентиран кон отворени партиски листи и валоризација на она што го претпочитаат гласачите.
- **Да се зајакне „пристапот кон локално решавање на проблемите“** на локалното владеење при подготовката на изборите и одржување колку што е можно поголема дистанца од отсликувањето на националните политики, но и да се стимулира ангажираност од страна на обичните граѓани.
- **Да се работи со групи на граѓанското општество и локалните власти доволно време пред изборите за да се подигне свеста за вредностите и важноста на локалната власт** и за да се мобилизираат и да се ангажираат граѓаните (преку кампањи за видливост и комуникација, форуми и дебати на кои се претставуваат предизвиците и улогите на локалните власти и важноста на работата на општинските советници). Во овој случај, месните заедници на општината можат да играат важна улога во дистрибуцијата на информации и подигнување на свеста за капацитетите што се потребни за да се стане иден делотворен и ефикасен општински советник.

3.3.1.2. Надлежности на општинските совети

Наоди:

Како земји членки на Советот на Европа, земјите што се дел од овој преглед имаат слична потподелба на овластувањата меѓу телата на локалната власт. Општинските совети и натаму ја задржуваат задачата за: а) стратешко ориентирање, б) надзор на работата на извршната власт и в) одржување врски со граѓаните. Некои од земјите што се предмет на овој преглед имаат воведено интересни елементи. На пример, Данска, во рамките на надлежностите на локалните власти, ја има додадено задачата за вклучување на мигрантите и помош за невработените. Литванија ја има додадено обврската општинските совети да го одобрат „принципот на однесување во согласност со граѓаните“. Важна цел зад цел овој преглед е потребата за *трансформирање во реалност* на законските одредби што им даваат голема важност на советите.

Препораки:

Потподелбата на задачите меѓу различните тела на локалната власт во Македонија е задоволителна во смисла на законската рамка, но треба да биде зајакната со воведување повеќе **практики** за валоризирање на улогата на општинските советници.

- Во македонскиот контекст на локалните власти, овие подобрувања **не можат да бидат оставени само на добрата волја и практиките**. Тие треба да бидат поддржани и од промените во законот и **внатрешните прописи споделени (и дискутирани/подготвени) од општинските советници**, при што ЗЕЛС ќе помогне во координацијата.
- **Да се постигне подобра рамнотежа меѓу општинските советници и градоначалниците/ административниот персонал** преку нови одредби и валоризација на придонесот од советниците. Една можност би била да се вклучат општинските советници во спроведувањето **истражувања** и формулирањето **препораки** за кои потоа ќе се дискутира на седниците на општинските совети – и со тоа да им се даде посуштинска улога. Важно е вредното искуство на релевантните НВО да биде вклучено како придонес во работата и во седниците на општинските совети.
- Да се даде релевантност на стратешката **улога на општинските советници** преку вклучување конкретни правила, практики и интерни прописи што треба да се следат.
- **Да се нагласи потребата од спреги и кочници во локалните јавни финансии, со зајакната улога за општинските советници** (како што е нагласено во случаите на Литванија и Словенија).
- **Да се воведат поголема практика (закони или интерни прописи) за воспоставување задолжителен дијалог меѓу локалните власти и локалните заедници за да се овозможи поголем придонес од граѓаните**. Ваквиот преглед ги нагласува подобрите резултати постигнати во оваа смисла од страна на северноевропските земји што се предмет на истражувањето, додека, пак, земјите од балканскиот регион треба да остварат значителни подобрувања во воспоставувањето подобар дијалог.

3.3.1.3. Комисии и интерни тела на општинските совети

Наоди:

Комитетите и комисиите се важен дел од работата на општинските советници. Освен на пленарната сесија на Советот, ова е местото каде што советниците имаат **голем потенцијал за работа и голем потенцијал да дадат свој придонес**. Важно е да се земе предвид можноста за **јакнење на состаноците на комитетите преку учество на експерти и други граѓани** (како во Словенија и во Данска). Дополнително, на редовните комитети и комисии, Литванија има **воспоставено комисии за етика и за спречување корупција**. Данска, исто така, има воведено посреднички тела (поструктурирани и постојани комитети), како што се **магистратите** за градовите како Копенхаген и Архус. На локалните власти во Данска ова им обезбедува одреден степен на автономија во самоорганизирањето, како што е пропишано во законите. Прашањето за **оценување на работата на таквите комисии** е тешко за сите земји што се предмет на овој преглед. Ова и натаму е поврзано со учеството на седниците (и казните во случај на отсуство). Литванија има воведено практика на објавување годишни **јавни извештаи** за работата сработена од општините. Работата на комитетите и комисиите е секогаш помогната од администрацијата.

Овој преглед нагласува дека на локалните власти им треба одредена автономија во формирањето комисии и работни тела, за кои делумно одлучуваат општинските совети со нивните интерни статuti и прописи. Меѓутоа, практиката се разликува од законската рамка. Единствено, Данска има свој задолжителен комитет за финансии, со кој претседава градоначалникот. Србија има долга листа задолжителни комитети. Ниедна од земјите што се предмет на прегледот нема задолжителни комитети за родови и малцински прашања со исклучок на Србија. Но, во практиката е различно. Во Албанија, честопати може да се најде комитет за финансии и комитет за родови и етнички прашања.

Препораки:

Работата на комисиите **треба да претставува суштинска компонента на работата на општинските совети и треба дополнително да биде валоризирана**. Комисиите даваат можности за дискусија и подобро разбирање на прашањата, и служат како форуми за подготовка и за елаборирање на прашањата што го засегаат општинскиот совет.

- **Учеството, актуелната работа и резултатите на комисиите треба да бидат валоризирани и зајакнати со ресурси, бонуси и награди (за најдобрите).**
- **Пасивноста на дел од советниците во комисиите треба да се заведе во евиденцијата за советниците и да биде основа за казна.**
- Новите комисии, кои се чини дека демонстрираат добри практики, **треба да бидат идентификувани, како што се комитетите за транспарентност и етичките комитети на Албанија.**
- **Административниот персонал треба да биде обучен и подготвен за да помогне активно во работата на комисиите и за да ја разбере нивната улога.**
- **Посебен акцент треба да се стави на комисиите за еднакви можности на мажите и жените.** Таквите комисии треба да имаат улога во главните текови и да се занимаваат со политиките на локалните власти. Улогата на комисиите за еднакви можности е особено важна во примената на родовата перспектива во принципите за буџетирање.
- **Треба да постои постојана поддршка за претседателот на Советот** за да може да ја валоризира работата на различни општински комисии.
- **Се препорачува комисиите да бидат отворени за граѓаните**, што е веќе практика во повеќе земји што се предмет на прегледот.
- Комисиите имаат **советодавна улога** во однос политиките и одлуките предложени за гласање пред општинските совети, и тие ја претставуваат работната структура во периодите меѓу седниците на Советот. **Оваа советодавна улога треба да биде силно вреднувана** за да се обезбеди комисиите да бидат сметани за политички релевантни.
- Со цел да се валоризираат улогата и важноста на учеството на членовите на советот во комисиите, одлуките треба да ги носат **мнозинството членови на комисијата**, а не само оние што се присутни. Ова ќе стимулира поголемо учество.
- **За да се валоризираат состаноците на комисиите**, треба да се обезбедат **посебни простории и други услови** во општинската зграда за нивната работа.

3.3.1.4. Деловник за работа на општинските совети, подготовка и дистрибуција на материјалот потребен за одлуките на советниците

Наоди:

Администрацијата ги подготвува документите и ги праќа до советниците пред седниците на општинскиот совет. Во повеќето случаи, особено во Албанија и во Србија, лицата што беа интервјуирани ја посочија ограничената можност на општинските советници однапред да ја разгледуваат ваквата документација, со цел да може да се подготват за амандманите. Документите честопати се ставаат на располагање дури на самата седница на советот, и на тој начин се потврдува впечатокот дека седниците во суштина не се ништо повеќе од механизам за гласање во согласност со директивите на политичките партии. Различни сектори подготвуваат материјал и документи интерно. Во Србија, Секретаријатот за општи административни и заеднички работи ја централизира поддршката за советот и за градоначалникот. Во Словенија, неколку компании нудат помош во подготовката на законските акти. Практиката на користење надворешна техничка помош за одредени прашања е вообичаена и во Албанија.

Препораки:

Во Македонија, материјалите за седниците на советите исто така ги подготвува администрацијата. Овие документи потоа се предмет на дискусија во комисиите пред да бидат поднесени на седницата на советот. Меѓутоа, на некои општински советници со помали знаења потребно е да им се посвети посебно внимание за да се овозможи нивна поефективна интеракција со информациите што им се на располагање.

Со оглед на тоа дека општинските советници не се во можност да ги разберат сите детали на сложените политики, ним ќе им бидат потребни посебно подучување и инструменти за да им се овозможи да донесат и да изразат конструктивни и добро информирани одлуки. Ако на советниците не им се обезбедуваат средства што ќе им овозможат да ги разберат политиките, тоа значи отсуство на доверба и почит, што ќе доведе до демотивирање и ерозија на чувството за граѓанска одговорност што е имплицитна во нивниот мандат. Документите што се подготвени од администрацијата за советот можат да вклучуваат **одредени поенти за олеснување** (некои од овие поенти би можеле да вклучуваат **градење капацитети на административниот персонал**). Документите и придружниот материјал треба да бидат обезбедени навреме и треба да се **обезбеди тие да бидат добро примени**.

Ги предлагаме следниве подобрувања:

- **Резимеа по секоја точка** во кои се избегнува претерано технички и бирократски јазик.
- **Сумирани презентации и визуелизација на прашањата** (фотографии, графикони, усни резимеа и прегледи наместо долги наративни текстови). Повеќето од овие практики честопати се применуваат во данските општини.
- **Посебни сесии за подучување**, преку поединечни посети или преку подготвителни брифинзи од административниот персонал за општинските советници. (Тие се препорачуваат дури и ако не се практикуваат во земјите што се предмет на прегледот).
- **Управување со комисиите и општинските совети** преку попрофесионален однос кон инклузивноста (табли за пишување, визуелни презентации и сл.).
- **Посебна обука за советниците за одредени посебно тешки прашања** (може да се размисли за посебна обука за општинските советници за буџетот на општината – види во точките што следуваат).

3.3.1.5. Паричен надоместок за општинските советници

Наоди:

Овој преглед укажува дека се користат различни методи за паричен надоместок на општинските советници. Паричниот надоместок е важен, но не треба да стане главна мотивација за граѓанскиот ангажман на советниците. Пристапот го делат сите земји што беа предмет на истражувањето, кои не ги сметаат советниците само како некои што „работат за општината“, туку и како **волонтери** (со посебен надоместок).

Препораки:

Важен чекор за Македонија ќе биде да се поврзат **посветеноста и важноста на позицијата со паричниот надоместок** за да се ограничи сметањето на улогата на советниците како платено работно место со ограничени работни обврски и „никаква“ одговорност. Се предлагаат следниве подобрувања:

- **Поврзување на паричниот надоместок со учеството во работата на советите и комисиите** (во овој случај со иновација во Македонија), како што веќе се практикува во Данска и во Србија.
- **Поврзување на паричниот надоместок со акциски планови и иницијативи на советници што придонесуваат во конкретни дискусии и истражувања/процеси** (како што се длабински извештаи или комуникација со граѓаните).
- **Пофалба и награди за советниците** за посебната посветеност што може да стане мотивација за други членови на советот.
- **Да се санкционира пасивност, немање интерес и непродуктивен однос.**
- Финансиското признание на работата на советниците е важно, бидејќи општото сфаќање е дека тие вршат граѓанска служба. Таквото финансиско признание, исто така, треба да биде **поврзано со евалуација на нивната ефективна работа.**

3.3.2. Општинските совети и нивната улога во финансиското работење и буџетирање

Компаративната студија ги нагласи придобивките од **строг регулаторен систем, вклучително и внатрешни и надворешни тела** што можат да го следат трошењето на јавните пари и можното прекумерно трошење. Овој преглед го претставува успехот на земјите со **повеќе нивоа на контрола** (како што се Словенија и Литванија) и **со внатрешни и надворешни актери**. Ова, исто така, е пристап предвиден за Македонија. Недостигот на контрола не може да се надомести со волонтерство и добра волја на посебно стручни и посветени советници. Мониторингот и финансиската контрола се многу важни димензии на спрегите и кочниците. Подолу се нагласени некои од клучните елементи што можат да придонесат во случајот со Македонија.

3.3.2.1. Улогата на општинските совети во буџетскиот процес

Наоди:

Подготовката на општинскиот буџет вклучува **консултации на ниво на комитет (комисија), а потоа дискусија и одлуки на ниво на совет**. Буџетот го подготвува **администрацијата**, а го предлага **градоначалникот**. Важен придонес се добива со консултирање на **месните заедници и нивните координатори**, како во Литванија. Данските општини, кои уживаат значителна автономија, користат и други инструменти за консултација со граѓаните кога се дефинира буџетот (како што се собирањето на граѓаните за повизионерски и подолгорочни планови). **Партиципативното буџетирање** е тестирано со одреден успех во Албанија и во Србија.

Препораки:

Главна улога во буџетското планирање честопати игра општинската администрација (техничари и извршители), која подготвуваат цифри и податоци за советот и за комисиите.

- **Улогата на општинските советници би можела да биде унапредена со поредовни и поефективни состаноци отворени за нивен придонес** (добро подготвени за да се стимулира нивниот придонес и нивното учество).
- Вклучувањето на граѓаните преку **месните заедници** треба да биде зајакнато.
- **Одговорното лице** во администрацијата треба да биде обучено да ги поддржи овие консултативни процеси. **Треба да бидат воведени инструменти за учество, како што се методологии на отворен простор, кафе-дискусии (world coffee sessions), и сл.**
- Практиките на **партиципативното буџетирање**, како што се Форумите во заедниците или други иновативни облици, можат или да бидат воведени како такви во регулативата или нашироко да се промовираат и да се валоризираат како добри практики (и дополнително поддржани со **бонус** во буџетите).

3.3.2.2. Контрола на општинските совети врз прекумерното трошење

Наоди:

Во сите земји што се предмет на прегледот, општинскиот совет има улога на **надзор и одлучување за општинскиот буџет и идните трошоци и расходи на општината**. Меѓутоа, **отсуството на лична отчетност** кај општинските советници за таквите одлуки може да ја поткопа нивната вклученост во овој процес. Контролата на прекумерното трошење може да се спроведе преку **внатрешна и/или надворешна ревизија, каде што општинските совети имаат различни улоги во процедурите**. Во некои земји се бара и внатрешна и надворешна ревизија. Во две од земјите што се вклучени во овој преглед се воспоставени полунадворешни тела: **контролори во Литванија и надзорни тела** во Словенија. Генерално, ниедна од земјите од овој преглед нема воведена **директна одговорност** на општинските советници за прекумерно трошење на општинско ниво. (Контролата, исто така, е често поврзана со долгови и заеми, кои се опфатени подолу).

Во Македонија, надзорот на буџетот се врши преку комбинација на внатрешна ревизија од страна на комисиите за финансии и квартална контрола на буџетот, и надворешна ревизија од страна на министерствата и другите владини институции. Меѓутоа, нестабилниот пристап на земјата кон мониторингот на општинските буџети доведе до раст на јавните долгови на локалните власти и затоа е потребна поцврста контрола.

Препораки:

- **Општите надлежности за разбирање на основните принципи на буџетската контрола треба да бидат обезбедени** за општинските советници. Таквото градење капацитети мора да биде ефективно и да се базира врз реални случаи. Кога е можно, обуката треба да се обезбеди во рамките на самата општина.
- Во поддршката на општинските советници треба да бидат воведени надворешни или делумно надворешни ревизии, на пример, преку **јакнење комитети за финансии преку вклучување експерти и други граѓани** (како што е случајот во некои од земјите опфатени со прегледот) или преку додавање специфични елементи, како што се **надзорните комитети** што функционираат во Словенија.
- Нови форми на граѓанска контрола треба да бидат воведени преку **назначување граѓани по случаен избор** (и потоа нивна обука) за вршење надзор на работата на општината заедно со општинските совети.¹⁰
- Треба да се воспостави **порековна и посуштинска контрола на трошоците наспроти приходите**, на пример, како што е случајот со шестмесечниот буџет воведен во Албанија.
- **За граѓаните треба да се објавуваат редовни отворени извештаи за буџетските расходи** со примена на иновативни методологии што ја зголемуваат инклузивноста наместо јазот меѓу институциите и јавноста.
- **Надворешната ревизија** треба да стане правило/практика (како во Данска), координирана и платена од Министерството за финансии.
- Треба да се организира **обука за специфични ефективни буџетски алатки**, како што е **родово одговорното буџетирање**.
- Општинските советници треба да имаат директна лична одговорност за прекумерното трошење на општинските буџети и важно е да се подигне **етиката во овој процес**. (Ниедна од земјите што се дел од прегледот немаат воведено таква директна одговорност).
- **Важно е да се валоризира одговорното раководење на општинските советници и фактот дека тие ја одржуваат рамнотежата на заедницата заедно со напорите на градоначалниците**.
- Да се **веде појасна и построга улога за општинските совети во одобрувањето на задолжувањето (како што се неплатени фактури и трошоци)**, особено кога се работи за можни шеми на отчетност што влијаат врз иднината на општината.

¹⁰ Овој пример се покажа како делотворен во градот Стразбур, Франција.

3.3.2.3. Улогата на општинските совети во одредувањето на општинските давачки

Наоди:

Општинските совети се одговорни за утврдување на нивото на давачки. Некои земји, како што е Данска, се автономни во зголемувањето на нивото на давачките, односно тие самите одлучуваат за тоа. Други се ограничени со опсег утврден од националните власти, како во Македонија. Износот на приходите што се собираат од давачките честопати е маргинален во земјите каде што процесот на децентрализација сè уште не е добро воспоставен и каде што мнозинството ресурси доаѓаат од државата.

Препораки:

- Посебно внимание треба да им се посвети на обуката и градењето капацитети за да им се помогне на **општинските советници да ги разберат и да работат на локалните давачки**. Општинските давачки треба да бидат претставени како можности за повеќе и подобри локални услуги.
- Треба да бидат утврдени **повеќе активности што ги поврзуваат групите на граѓанското општество и општинските советници** за да се валоризира врската меѓу локалните давачки и обезбедените услуги.

3.3.2.4. Плановите за набавки, долговите и имотот на локалните власти

Наоди:

Општинските совети се одговорни за планирањето на општиот годишен буџет и за долгорочно планирање на буџетот. Оттука, општинските совети, исто така, имаат улога и при задолжувањето. Во сите земји што се вклучени во прегледот, општинските совети имаат улога при стекнување и отуѓување на имотот. Општинските совети се помалку инволвирани во плановите за набавки бидејќи тие вообичаено се оставени на бирократските процедури во рамките на трошоците што се проценети и одобрени во општинските буџети. Данска има воведено **практика на санкционирање на општините за долгови и за прекумерно трошење**. Меѓутоа, попродуктивна алтернатива би била воведувањето на практиката на **доделување бонуси** за општинските совети што ќе покажат особено добра практика во управувањето со јавните финансии. Во Србија, повеќето општини имаат одделенија (сектори) за јавни набавки што се одговорни за спроведување на процедурите за јавни набавки во согласност со законот и за кои се обезбедени средства во буџетот или во финансискиот план.

Препораки:

- **Посебно внимание треба да се посвети за да може општинскиот совет да ги разбере плановите за набавка и задолжување**. Треба да бидат воспоставени специјализирани процедури, но и специјализирани комисији за да се овозможи постојан мониторинг.

3.3.2.5. Внатрешна и надворешна контрола

Наоди:

Внатрешната и надворешната контрола се предвидени во сите локални власти вклучени во прегледов. Во некои земји, како што е Данска, надворешната ревизија е задолжителна. Во некои земји, внатрешната и надворешната контрола се препорачуваат доколку има ресурси. Се чини дека строгите контроли на повеќе нивоа се гаранција за здравото управување со јавните ресурси. Словенија и Литванија имаат усвоено посебни надворешни тела за следење на општинските буџети и за надополнување на работата на општинските совети.

Препораки:

- **Внатрешните капацитети за буџетска контрола** би требало да бидат **зајакнати** (на пример, капацитетите на комисиите за финансии) и треба да се подигне свеста на општинските советници.
- Се препорачуваат **надворешни ревизии** како **надополнување на внатрешните контроли** заради построго следење на јавните буџети.

3.3.3. Улогата на општинските совети во доброто владеење и демократијата на локално ниво

3.3.3.1. Структурниот однос помеѓу општинските совети, градоначалниците и општинската администрација

Наоди:

Албанија, Словенија и Литванија се имаат одлучено за непосреден избор на градоначалниците, додека, пак, во Србија и во Данска градоначалниците ги избираат општинските советници. Во случајот на непосреден избор за градоначалниците, како во Словенија и во Литванија, градоначалникот исто така претседава и со општинскиот совет, додека, пак, во Албанија со советот претседава претседател на советот, а не градоначалникот. Во Данска, градоначалниците се избираат од членовите на советот и со советот претседава градоначалникот. Во Србија, пак, градоначалниците (претседателите на општините) се избираат од општинските собранија, а со овие собранија претседава претседателот на собранието. Во случаите на непосреден избор на градоначалникот, партиско-политичкиот состав на гласовите за градоначалникот се разликува од составот на гласовите добиени за советниците. Изборот на градоначалник вообичаено е фокусиран на лидерството и личноста, за разлика од изборот на советниците каде што се гласа за партиски листи. Таквата различна политичка позадина може да доведе до институционални блокади во општината.

Улогата на градоначалникот (особено во земјите од Западен Балкан) е нагласена над она што е реално пропишано со законот. Интервјуата и проучувањето на различните документи спроведени за потребите на овој преглед потврдија дека советниците имаат помало влијание врз локалното владеење од градоначалниците. Ова е така поради обврските на градоначалникот во делот на управувањето со јавните ресурси. Односот и натаму останува прилично небалансиран, а разликите се уште поголеми во случаите каде што градоначалниците се избираат непосредно од граѓаните.

Препораки:

Односот меѓу општинските советници и градоначалниците се чини дека е клучен и чувствителен елемент на локалното владеење во Македонија. Постојаниот дијалог меѓу овие два фактори треба да биде регулиран со внатрешните прописи. Во многу случаи, градоначалникот има постојано работно место како шеф на општината, додека, пак, општинските советници трошат само дел од своето време и не се смета дека „работат“ за општината. Се препорачуваат следниве чекори за да се реши оваа нерамнотежа:

- a) **Да се валоризираат квалитетот и важноста на придонесот од општинските советници** (на пример, да се избегне нивно критикување дека не се „професионалци“).
- b) **Да се поддржат градоначалниците и нивните административни тимови за да се обезбедат посистематски повратни информации (фидбек) од општинските советници.**
 - **Да се зајакнат надлежностите и координативната улога на претседателот на Советот.**
 - **Да се промовираат и да се валоризираат активностите што ја унапредуваат соработката меѓу градоначалниците и општинските советници, нагласувајќи ги примерите на добра практика,** како што е презентирање акциски планови за унапредување на соработката и средбите меѓу нив.
 - **Да се воведат различни начини на вклучување на општинските советници колку што е можно повеќе во подготовката и во одржувањето на седниците на советот.** На пример, можат да се користат конференциски повици преку Скајп кога општинските советници не се достапни веднаш. Таквите можности би послужиле за вреднување на важноста на придонесот од советниците. Времето и агендите на седниците треба да се дискутираат и да се планираат за да им се дозволи на советниците да го планираат своето присуство и да дадат придонес.
 - **Да се обезбеди водење записник од дискусиите и состаноците** и да се обезбеди одлуките и дискусиите меѓу градоначалникот и советниците да бидат **транспарентни и снимени.**
 - **Градоначалникот и општинскиот совет треба да промовираат редовни стратешки состаноци,** користејќи соодветни инструменти, како што се **методологија на отворен простор и процеси на посредување помогнати со подучување.**
 - **Во рамките на можностите,** претседателите на општинските совети и членовите на општинскиот совет треба да имаат свој **простор и простории** во општината за да можат да работат независно и да примаат граѓани и ОГО.

3.3.3.2. Улогата на општинските совети во различните форми на граѓанско учество (локални референдуми, граѓански иницијативи, јавни расправи и други форми на учество)

Наоди:

Практикувањето на партиципативната демократија постои во сите земји опфатени со прегледот. Некои од нив се вклучени во законската регулатива, како што се, на пример, **локални референдуми** (со исклучок на Литванија), **граѓански иницијативи и јавни расправи**. Овој преглед го презентира спроведувањето многу иновации преку вклучување на општинските советници. **Партиципативното буџетирање** е воведено во Србија и во Албанија со поддршка од меѓународни програми. Некои од земјите имаат воведено пошироки форми на консултации, како што се организирање **средби со граѓаните** во Данска, кои се користат при градењето визии и просторни стратегии за локалните заедници. Интересен е и примерот со **советите на постарите граѓани во Данска**, кои го унапредуваат придонесот од различните генерации при креирањето политики на локално ниво. Стратешкото и урбаното планирање, исто така, се области во кои советите работат со граѓаните, како, на пример, во Македонија. Меѓутоа, општинските советници честопати се директно инволвирани во овие процеси, кои главно се однесуваат на локалните власти во целина. Албанија неодамна утврди правни основи за интересни развојни активности нагласувајќи ја важноста на **координацијата (вклучувајќи координатори за транспарентност и консултанти за јавни објави и консултации)**. **Групите за локална акција** заслужуваат посебно место тука, бидејќи тие групи се особено посветени на **руралните области** (како во Литванија). Во Литванија, **етичката комисија и комисиите за спречување корупција** подготвуваат **извештаи за јавноста**. Во Албанија постои обврска да се назначи **координатор за транспарентност**, да се усвои **програма за транспарентност** и да се назначи **координатор за јавни објави и консултации**.

Препораки:

Прегледот препорачува широкоподдржан пристап на партиципативна демократија. Дијалогот со граѓаните треба да биде во самата срж на локалното владеење.

Подигнувањето на свеста на партиципативната демократија и градењето капацитети поради практикување таква демократија треба широко и систематски да се применува во управувањето со јавните прашања. Таквите напори треба да ги вклучуваат општинските советници, градоначалниците и администрацијата, и да се даде приоритет на обуката за обучувачи и вклучување на практичарите.

- **Афирмативното градење капацитети и подигањето на свеста за партиципативните пристапи треба да го опфатат и претседателот на општинскиот совет.**
- **Практиките што вклучуваат граѓани**, како што се јавни расправи по различни прашања, иницијативи и локални референдуми, **треба да бидат валоризирани**, а општините што спроведуваат такви практики треба да бидат претставени како примери на добра практика.
- **Од општинските совети треба да се бара да претстават акциски планови за вклучување на граѓаните и за креирање ефективна партиципативна демократија** (како во Словенија, каде што општинскиот совет идентификува практики што вклучуваат граѓани).
- **Треба да се размисли за нови форми на учество што го валоризираат придонесот на граѓаните**, вклучително и онлајн учество, методологија на отворен простор, методологија на кафе-дискусии (world café), средби и седници на самото место (состаноците да не бидат секогаш во општината), обука ориентирана кон резултати и градење капацитети, решавање проблеми, редовни анкети и користење различни технологии.
- **Практиката на вклучување на граѓаните и ОГО во работата на комитетите треба дополнително да се унапреди и да се валоризира.**
- **Треба да се воспостави и да се унапреди конструктивен дијалог со специјализирани групи на граѓанското општество** за да се подобри придонесот на граѓаните при одлучувањето и креирањето политики на локално ниво за конкретни интервенции.
- **Фокусот треба да биде ставен на јакнењето на родово чувствителниот пристап, не само во фазата на избори, туку, исто така, и при креирањето и спроведувањето политики.** Фокусот не треба да биде само на тоа да има повеќе жени советници, туку и на усвојување политики и одлуки поддржани и од мажите и од жените, а насочени кон валоризирање и охрабрување да се зајакне улогата на жените во целото општество.

- Практиките што вклучуваат различни етнички групи, како што се комисиите за односи меѓу заедниците, треба дополнително да бидат зајакнати преку зголемување на бројот на претставници на етничките заедници во општинските совети, но и преку промовирање интегративно креирање политики.
- На листата на извештаи за спроведените активности и извештаи за буџетот на општините треба да се додаде годишен „социјален извештај“.

3.3.3.3. Општинските совети и меѓуетничката инклузија

Наоди:

Земјите што се вклучени во овој преглед имаат ограничени механизми за обезбедување поголема застапеност на етничките малцинства во општинските совети. Оние механизми што постојат се главно фокусирани на регулирање на изборните листи (иако не во секоја земја од прегледот). Во повеќето случаи, земјите имаат прилично слаби стратегии за обезбедување постојана вклученост на малцинствата во креирањето политики и во работата на општинските совети.

Словенија и Србија имаат механизми за вклучување повеќе претставници на малцинствата на кандидатските листи во заедниците каде што малцинските групи се релевантни по број (како унгарската заедница во Војводина). Во овој случај, партијата што го претставува малцинството може да добие советнички места дури и ако не го постигне минималниот праг што важи за другите партиски листи (листите на партиите што не ги претставуваат малцинските групи). Ова обезбедува тие да бидат претставени во општинските совети. Друг пример може да се најде во Литванија, која има листа на партии поврзани со етничките групи.

Препораки:

- **Понатамошно јакнење на застапеноста на претставниците на етничките заедници** преку јакнење на регулаторните елементи (како оние спомнати горе), но и практиките.¹¹
- **Да се подигне свеста** меѓу етничките заедници за начините на кои тие можат да придонесат активно за целата заедница. Активности за подигнување на свеста исто така можат да се спроведат меѓу мнозинските етнички групи поради нагласување на важноста за вклучување на сите заедници.
- **Да се олесни вклучувањето на малцинствата** преку спуштање на нивото на формални услови за добивање право на кандидирање за изборите на советот.
- **Да се зајакнат присуството и активностите на комисиите што ги претставуваат етничките заедници, со посветен акциски план поддржан од општинскиот совет** и со отчетност преку поднесување извештај на крајот од мандатот.

3.3.3.4. Законски одредби и политики ориентирани кон родова еднаквост на локално ниво

Наоди:

Принципот на примена на квоти за жените на општинските избори успешно се спроведува во Словенија, со постојан раст и достигнување до 40%. **Наспроти тоа, земјите што не применуваат политики на квоти, како што е Данска, имаат забележано остар пад во учеството** на жените на избори. Практиката на Србија, каде што е пропишано дека мора да има најмалку **една жена на секои три кандидати**, се покажува како ефективна, со оглед на системот на пропорционална застапеност. Сепак, премногу амбициозната цел, како што е, на пример, целта за постигнување 50% во Албанија, ризикува да не може да се спроведе веднаш, а правилата што не се спроведуваат без експлицитни санкции честопати се сметаат за помалку важни и на тој начин ја поткопуваат релевантноста на прашањето за кое биле наменети.

Овој преглед нагласува дека системите со квоти значително ја подобруваат веројатноста жените да учествуваат на изборите во поголем број, и со тоа да се зголемат шансите за нивен избор.

¹¹ Овде, исто така, се упатува на Препораките од Лунд за делотворно учество на националните малцинства во јавниот живот (Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life), особено Делот III, Самовладеенење (<http://www.osce.org/hcnm/32240?download=true>) и Насоките од Љубљана за интеграција на различните општества.

Препораки:

- **Понатамошно јакнење на прогресивната квантитативна квота на жени** на кандидатските листи и подигање на свеста за важноста на прашањата на родова еднаквост кај идните мажи и жени кандидати пред составувањето на кандидатските листи. **Принципот да има жени на балансираните позиции на листите исто така може да се земе предвид.**
- **Да се идентификуваат правните последици за непридржување кон правилата за родова рамнотежа.**
- **Да се подигне свеста и да се изградат капацитетите** на жените, заедниците и партиите за потребата од побалансирана родова застапеност на кандидатските листи. (Ваква обука беше успешно спроведена во Албанија во однос на националното законодавство, локалната власт, но и во однос на личните вештини, програмите за размена и развивањето менторски програми).
- **Да се зајакнат комисиите за родова еднаквост** што ги поддржуваат општинските совети во усвојувањето родово еднакви политики, со посебен акциски план и отчетност на крајот од мандатот.
- **Дополнителни активности во соработка со ОГО** со цел да се поддржи вклучувањето на жените во креирањето политики на локално ниво.
- **Да се идентификуваат мрежи на регионално и ниво на ЕУ со цел да се овозможи размена на најдобри практики** насочени кон вклучувањето жени советници, нивна валоризација, како и кон доделување посилна улога за жените во креирањето политики.
- **Да се унапреди вклучувањето на родовата еднаквост во политиките и нејзиното разбирање** кај локалните јавни службеници (неуспех забележан и во Данска).
- **Да се формира асоцијација/совет што ќе ги поддржи жените избрани во општинските совети** (како што е Советот на жени во Данска).

3.3.4. Други релевантни показатели (меѓуопштинска соработка, градење капацитети и вмрежување)

3.3.4.1. Управување со човечки ресурси и избор на шеф на администрацијата, персонал и планови за градење на кариерата на јавните службеници

Наоди:

Постои врска меѓу одлуките на општинскиот совет и организацијата на локалните власти во смисла на персоналот. Таа може да биде детална, како онаа во Албанија, каде што општината одлучува за платата и бонусите за вработените, или може да биде полабава како во Србија, каде што општинскиот совет „носи одлуки за организацијата на општинската администрација“. Во Данска, малку одлуки се носат на оваа тема со оглед на тоа дека секоја општина има слобода сама да управува со својата структура. Шефот на администрацијата исто така може да биде назначен од општинскиот совет, како во Албанија и во Србија, или директно да биде назначен од градоначалникот, како во Словенија. Меѓутоа, и во двата случаи, односот меѓу градоначалникот и шефот на администрацијата е поблизок отколку со Советот. Следењето и евалуацијата на државните службеници и администрацијата се регулира со Законот за државна служба. Примената на **планот за систематизација** што се користи во Македонија генерално го следат и другите земји, дури и ако варираат деталите за одлуките на советите во смисла на нивото на платата и бројот на вработени.

Препораки:

Во многу од земјите што се предмет на овој преглед, секретарот на општината или шефот на администрацијата се избира преку преговори помеѓу градоначалникот и општинскиот совет. Во Македонија, овој избор го прави самиот градоначалник. **Се препорачува поинклузивна улога за општинскиот совет при изборот на секретарот на општината.**

3.3.4.2. Улогата на општинските совети во меѓуопштинската соработка

Наоди:

- а) **Меѓуопштинската соработка** постои во сите земји опфатени со овој преглед. Главно е доброволна, но може да биде и задолжителна. На пример, во Данска, таквата соработка е задолжителна во делот на гасењето пожари и спречувањето несреќи. Таквата соработка е добро елаборирана во Законот за локална самоуправа што неодамна беше усвоен во Албанија, каде што е специфицирано дека таквата **соработка треба да биде за општото добро на локалната власт. Општинскиот совет треба да ги одобри споделените услуги и буџетските импликации во меѓуопштинската соработка.** Во Србија, соработката меѓу агенциите за регионален развој ги комбинира напорите на различните општини. Како еден вид практика, меѓуопштинската соработка е идентификувана во прегледот за **рационализација на обезбедувањето услуги** за помалите заедници.

Иницијативите за меѓуопштинска соработка се засноваат врз економските потреби и врз потребата за ефикасност. Таквата соработка може да добие облик на договори меѓу општините (при што една општина е давател, а друга корисник на услугите) или тие можат да се спојат во партнерство (на пример, во рамките на јавно претпријатие) за да може заеднички да ги обезбедат услугите (како што се услугите поврзани со енергијата или јавниот превоз). Во Словенија, иницијативите за меѓуопштинска соработка имаат право на државно финансирање до 50% од нивната цена.

- б) **Меѓуопштинската соработка на меѓународно ниво** исто така е прифатена во законската регулатива. Прегледот понатаму го нагласува големиот потенцијал на таквата соработка за подигање на свеста и за градење капацитети за спроведување на општинската одговорност, особено во Литванија и во Данска, но и за генерирање **регионална солидарност.** Меѓутоа, најчесто оние што се вклучуваат во градењето капацитети се градоначалниците и јавните службеници, додека, пак, општинските советници претставуваат послаб дел во овие програми. Неодамнешниот Закон за самоуправа на Албанија има посветено цел член на правата и обврските за соработка меѓу општините, вклучително и **правото за соработка на меѓународно ниво.**

Препораки:

а) Меѓуопштинска соработка

Општинските совети се активно вклучени во усвојувањето и поддршката на меѓуопштинските проекти. Она што е помалку јасно е како се финансираат меѓуопштинските услуги. Се предлагаат следниве препораки:

- **Да се зголемат свеста и знаењето за можностите што стојат на располагање** (како алтернативен извор на финансирање или решенија) **меѓу општинските совети и да се размисли за можноста за воведување задолжителна општинска соработка.**
- **Да се поддржи и да се зајакне улогата на општинските совети во следењето на резултатите на меѓуопштинската соработка.**
- **Да се идентификуваат нови начини за финансирање на меѓуопштинската соработка за подигање на свеста кај општинските советници.**

б) Меѓуопштинска соработка на меѓународно ниво

Бидејќи меѓународната меѓуопштинска соработка или децентрализираната соработка може да биде од голема корист за подобрувањето на свеста и надлежностите на општинските советници, овозможувајќи им размена на најдобрите практики, се препорачува таквата соработка да биде дополнително олеснета и валоризирана.

- **Општинските советници треба поактивно да учествуваат** во проектите за децентрализирана соработка и меѓународна меѓуопштинска соработка.
- Може да се идентификува **одреден припадник на персоналот** од општината и да се обучи за оваа намена.

3.3.4.3. Инструменти за градење на капацитетите и планови за мотивирање на општинските советници

Наоди:

Студијата утврди **слабости во програмите за обука на општинските советници**. Најефикасните и најдоследните програми се чини дека се оние во Литванија и во Данска, каде што советниците следат програма за обука од првите денови на нивниот избор на функцијата и се последователно вклучени во постојани активности за надградување. **Асоцијациите на локалните власти** играат клучна улога во оваа обука. Послаби и, во одредена мера, ад хок програми за обука има во Словенија, Албанија и во Србија. Повеќето програми за обука се – на национално ниво – дизајнирани за административниот персонал, државните службеници (за технички прашања) и за локалното раководство. Албанија ја препознала потребата од обука: **„Секој советник има право на стручна обука во согласност со програма одобрена од страна на општинскиот совет“**. Овој преглед има идентификувано недостиг на планови за мотивирање и обука за меки вештини за општинските советници, додека, пак, актуелната обука е повеќе фокусирана на законодавството и на функционирањето на локалните власти.

Препораки:

Следниве препораки се предлагаат за да се консолидираат капацитетите на општинските советници:

- **Општинските советници треба да се обучуваат континуирано, колку што е можно побрзо по нивниот избор**, со цел да се изградат нивните капацитети да придонесат за локалното владеење од почетокот на нивниот мандат. Посебна улога може да игра обуката обезбедена од Асоцијацијата на локални власти, како што е во случајот на Литванија и на Данска.
- **Поголемиот дел од обуката во општините треба да биде бесплатна** (по можност во соработка со акредитирани центри за обука) и треба да се фокусира на градење капацитети за спроведување и активности што брзо се применуваат.
- **Програмите за обука треба да бидат и технички** (запознавање на советниците со концептот на нивната позиција и локалното владеење) и **да бидат ориентирани кон вредностите, ставовите и одговорното однесување**. Обуката особено треба да го поддржи процесот на градење капацитети ориентиран кон **јакнење на мотивацијата преку посветена шема** (за да биде идентификувана) врз основа на општественото признание на работата (награди и казни) и ангажман на општинските советници при решавањето проблеми на локално ниво. **Одговорноста и самодовербата произлегуваат од социјалниот контекст на кој упатува заедницата и кој реагира на едноставни факти.** (Јас сум одговорен и ценет бидејќи: i.) Тоа ми е должност; ii.) Важно е да бидам таков; iii.) Можам да успеам; iv.) Од мене се бара тоа и ме ценат затоа што сум таков; v.) Тоа што го правам дава резултати.).
- **Обуката за јакнење на општинските советници треба да се прошири и на општинскиот персонал, градоначалникот и кабинетот на градоначалникот.**
- Следејќи го примерот на некои од земјите вклучени во прегледот, обуката може **да ја обезбедат различни институции**: а) државата, б) асоцијациите на локалните власти, в) сертифицирани центри за обука. Се препорачува сите аспекти на локалното владеење да бидат вклучени и да се дополнуваат, и притоа да се препознаат **„типот на обука и наставна програмата“** што се потребни за секој поединечен советник.
- Обуката треба да ги следи принципите на **образованието за возрасни**, односно принципот на **„учење преку работа“**. Обуката треба да биде инклузивна и интерактивна.
- Општинските советници треба да добијат **обука по посредување, преговарање, примена на инклузивен пристап и управување со процес на решавање конфликти со граѓаните и лидерите**.
- Курсевите за обука треба да обезбедат знаење и стручност од специјализирани **групи на граѓанското општество** во заедниците, особено во областите на **родовата еднаквост и меѓуетничките односи**.

3.3.4.4. Национални и меѓународни можности за вмрежување за општинските советници

Наоди:

Програми за вмрежување постојат за локалните власти во сите земји што се вклучени во прегледот преку програмите на Советот на Европа и Комитетот на регионите. Меѓутоа, советниците се помалку вклучени во овие програми за вмрежување и нивната позиција треба да се подобри. **Тематските мрежи** за општинските советници се присутни во Данска, и тие даваат позитивни резултати. Многу програми поддржуваат иницијативи за споделување практики, како што е соработката меѓу АЛДА и енергетските градови.

Препораки:

Како што е опишано во некои од примерите во прегледот, неопходно е да се развие **чувство на припадност кај општинските советници**:

- Би можело да се организираат **мрежи на општинските советници групирани според конкретни комитети и теми**. Тие може да имаат редовни состаноци за креирање политики и активности за градење капацитети (на пример, за урбанизам, финансии, превенција и безбедност, и сл.).
- Врз основа на искуствата на некои од земјите што се дел од прегледот, како што се Данска и Литванија, една **регионална мрежа би можело да биде корисна**, со оглед на тоа дека општинските советници веќе го користат овој географски контекст за да се сретнат и да дискутираат за заеднички теми релевантни за нивните мандати во локалната власт (и на тој начин да изградат чувство на регионална солидарност).
- Треба да се размисли за можноста за креирање **мрежа на општинските советници во балканскиот регион** преку користење на постојната мрежа на локални власти за да се обезбедат советниците со **платформа за размена на добри практики и пренесување на знаењата од различни специфични области**.
- Може да се зајакне **присуството на општинските советници во делегациите на различни мрежи на Советот на Европа и на ниво на ЕУ** или во конкретни мрежи.
- **Се препорачува како посебен да се стави фокус на ангажманот на асоцијациите на локалните власти на Балканот во развивањето мрежа на добри практики на општинските советници**.

4. КОМПАРАТИВЕН ПРЕГЛЕД

4.1. Општинските совети во Македонија, нашата појдовна и крајна точка

Македонскиот контекст е појдовната и крајната точка на овој компаративен преглед. Долу се претставени некои од клучните поенти врз основа на истражувањето и состаноците со засегнатите страни.

И покрај позитивното и балансирано законодавство, македонските општински совети сè уште се идентификуваат како **кревок елемент на локалното ниво на власт**. Неизбалансираниот однос меѓу извршната власт на градоначалниците и улогата на општинските советници и натаму останува слаба точка. Во време на економски проблеми (особено за помалите општини), улогата на општинските совети е од суштинска важност, но во голема мера е потценета.

Општинските советници ретко даваат доволно квалитетен придонес во подготовката на политиките или не ги согледуваат сите аспекти на прашањата што се претставени и елаборирани во својот суштински дел само од администрацијата. Оваа слабост е делумно поради недостигот на компетенции, но е и резултат на несоодветна општествена и мотивациска рамка што не успева да ги поттикне советниците да се стекнат со повеќе вештини и информации. **Општата перцепција дека улогата на советниците е слаба**, заснована врз гледиштето дека тие се избрани преку партиско-политичко гласање, наметнува ограничување за развивањето соодветни капацитети за одлучување и одговорност меѓу советниците, што резултира со недостиг на мотивација и преземање одговорност. Сите овие аспекти ги ограничуваат стратешката улога и насоките што советниците мора да ги обезбедат.

Како и во многу други земји што излегле од период на транзиција, општинските советници во Македонија се сметаат повеќе за формални отколку суштински демократски тела. Некои добри примери на партиципативно планирање (како што се Форуми во заедниците и процесот на консултирање на граѓаните и месните заедници кога се подготвува годишниот буџет и програма) постојат за да го стимулираат отворањето на потенцијалот за вклучување на граѓаните во активности со општините и уште повеќе со советниците. Капацитетот за вклучување на граѓаните во партиципативен пристап и долгорочната стратешка перспектива и натаму е слаб, делумно поради слабостите на општинските советници.

Македонија има две нивоа на владеење (централно и локално) и плански региони. Тоа е мала земја во регионот на Западен Балкан во центарот на регионално историско пријателство, со долгогодишни проблеми. Таа е членка на Советот на Европа и ја има ратификувано Европската повелба за локална самоуправа. **Го има започнато процесот на децентрализација**, локална демократизација и јакнење на локалните единици со избраните совети и извршните тела. Македонија е земја кандидат за ЕУ уште од 2005 година и затоа се стреми да се води од стандардите што се предложени во Поглавјата за преговори.

Сите единици на локалната самоуправа, односно 80-те општини плус градот Скопје, се собрани во националното здружение познато под името ЗЕЛС.¹² Во последните години, политичкиот спектар, кој директно влијае врз можностите на општинските совети да имаат интеракција со различни засегнати страни во локалното владеење, драматично се **поларизирал во бинарна логика на „со нас или против нас“**. Функционирањето на општинските совети исто така е нарушено, тие треба да бидат повеќе ориентираны кон решавање проблеми во рамките на надлежностите на локалната власт. Политичките партии честопати се единствената референтна точка (во добро и во зло) за добивање информации, со што се ограничува колективниот и демократски процес што би требало да се одвива на седниците на општинскиот совет и на комитетите.

Што се однесува до **финансиите**, општинските советници честопати имаат улога, но им недостасува неопходното знаење за да ги сфатат сите информации што се потребни за носење обмислени и кохерентни одлуки. Финансиските перформанси на општините варираат, но, генерално, одлуките што ги носат советниците за финансиските прашања честопати се премногу оптимистични и нереални (и водат кон прекумерно трошење). Советниците честопати немаат надлежности и подготовка за да ја согледаат сложеноста на јавното трошење (тековните годишни сметки, долгови и заостанати долгови, инвестициски трошоци, локални приходи, правење планови и сл.). Некои општини имаат блокирани сметки поради прекумерно трошење или настанат прекумерен долг, па затоа не можат да ги обезбедат сите услуги за граѓаните. Иако е воспоставена здрава и систематска практика на **внатрешна ревизија или механизам за контрола**, таа не го дава очекуваниот исход за да се обезбедат здрави долгорочни буџети поради отсуство на чувство за одговорност кај општинските совети.

12 ЗЕЛС е Заедницата на единиците на локалната самоуправа на Република Македонија: <http://zels.org.mk>

Што се однесува до постигнувањето балансирана застапеност на жените меѓу оние што одлучуваат и советниците на локално ниво, што е клучен **елемент на доброто владеење**, македонските локални власти сè уште не ги даваат очекуваните резултати. Застапеноста на жените во општините и на партиските кандидатски листи е подобрена благодарјеќи на системот на квоти, но ова не е пренесено во вистинските родово ориентираните текови на владеење. Во 2015 година, Собранието усвои нов Изборен законик според кој на изборните листи задолжително мора да има минимум 40% женски кандидати. Меѓутоа, ова е предизвик на кој треба да се работи на посеопфатен начин. Подигнувањето на родовата свест кај политичките лидери и самите партии е клучно за да се постигне вистинско спроведување на системот со квоти.

Во една земја, која главно успева да ги надмине меѓуетничките тензии на мирен начин, за разлика од некои други земји во овој турбулентен регион, можеби е изненадувачки дека можноста за иновативна и функционална валоризација на застапеноста на малцинствата во општинските совети не е ниту видлива ниту функционира добро. Иако општините во кои повеќе од 20% од населението им припаѓа на немнозинските заедници треба да формираат комисии за односи меѓу заедниците за промовирање дијалог меѓу различните заедници (а 12 ги имаат формирано доброволно), овие комисии честопати постојат само формално, пред сè, поради немање средства за нивните активности.

Покрај претседателот на Општинскиот совет, другите општински советници ретко кога се гледаат себеси како некој што е одговорен за одржување на демократската рамнотежа на локално ниво. **Тие честопати не се сметаат себеси за независен фактор** што може да има интеракција со други општински совети од други градови. Постои недостиг на *esprit de corps*.¹³ Комитетот на совети на ЗЕЛС работи на ова прашање со одреден степен на успех. Обуката и градењето капацитети има цел да се фокусира на јакнењето на административниот персонал, градоначалниците и друг извршен персонал.

Овој маѓепсан круг на ниско ниво на видливост и намалена релевантност на општинските совети ја прави улогата на советниците помалку интересна. Ситуацијата со општинските совети во Македонија води кон неискористен потенцијал за вклученост на граѓаните.

Три главни движечки сили за промената се идентификувани како важни и присутни во македонски контекст. Овие напори можат да се обединат како поддршка за идното јакнење на општинските совети:

1. Тековното усогласување на земјата со нормите на ЕУ носи поголема транспарентност кај трошењето на јавните средства, владеењето, граѓанското општество и охрабрува ангажман на граѓаните во процесот на одлучување.
2. Постои евидентна јавна потреба од граѓани заради подобро локално владеење и попартиципативни форми на локално владеење како, на пример, во колективни акции за еколошки и други прашања.
3. Нови и алтернативни средства за локално финансирање, со различни опции обезбедени за (хронично) малите финансиски средства, можат да ги мотивираат и да им овозможат на советниците да преземат поголема улога.

Некои клучни предизвици треба да се претворат во позитивни клучни елементи:

1. Политизација и доминација на партиско-политичката припадност со исклучување на сите други не е добро за развојот на независна критичка евалуација на општинските прашања, особено во однос на буџетските прашања.
2. Општинските совети и натаму се крајно маргинализирани во општото функционирање на локалното владеење и не се сметаат за центар на локалната демократија, како кај правните држави.
3. Финансирањето и натаму е во голема мера централизирано, со што се оставаат општинските совети со мало влијание врз локалното трошење и изборот.
4. Нивото на вештини и мотивација кај членовите на општинските совети е ниско, што придонесува за постојаното слабеење на нивните позициите, со што се влегува во еден маѓепсан круг.
5. Прашањата, како што се социјалната инклузија, родовата еднаквост и меѓуетничката соработка, се одвај препознаени како нешто што е под надлежност на општинскиот советник. Овие прашања не се дискутираат или само ретко и спорадично се осврнуваат на нив. Процесот на одлучување на локално ниво, исто така, вообичаено, го исклучува учеството на специјализираните организации на граѓанското општество.

¹³ *Esprit de corps*, француски израз што може да се преведе како „чувство за група“.

4.2. Функционирањето на општинските совети и нивната структура

Првиот значителен дел од овој преглед ги споредува показателите поврзани со методите на избор на општински советници. Тој ќе ги претстави наодите во однос на мандатот и фокусот на општинските советници, со посебен осврт на нивниот однос со градоначалникот и со извршната власт. Начинот на кој советниците се подготвуваат при носењето одлуки и како тие гласаат исто така ќе бидат земени предвид, како и структурата и организацијата на комисиите и комитетите. Во посебен дел ќе се разгледаат начините на кои советниците се плаќаат за нивната работа, со што се осврнуваме на поопштото прашање на мотивацијата.

4.2.1. Избор на општинските совети

Овој дел од општинските избори ги вклучува релевантните аспекти на владеењето. И покрај желбата и очекувањата да се има *компетентни и способни советници*, не постојат механизми во земјите што се разгледани за да се процени или да се утврди нивото на образование или други социјални услови, кои им се потребни на кандидатите што се кандидираат на општинските избори.

Македонија:

Правото да се биде избран како член на општински совет го имаат сите граѓани на Република Македонија на возраст од 18 години или постари, со постојана адреса на живеење во општината. На изборите, кандидатите можат да бидат претставени на листи на **политичките партии** или на **граѓански листи**. Граѓанските листи се состојат од група граѓани со еден „носител на листата“. За да се поднесе граѓанска листа за избори, „носителот на листата“ треба да собере потписи за поддршка. Потребниот број потписи зависи од бројот на жители во општината. На пример, за општина со помалку од 10.000 жители, потребен е минимум од 100 потписи од лица со право на глас во конкретната општина, додека, пак, минимум од 450 потписи е потребен за општини со повеќе од 100.001 жител.

Бројот на членови на општинскиот совет се движи од 9 до 33, во зависност од бројот на жители во општината. Членовите на општинските совети се избираат во согласност со принципот на **пропорционална застапеност**.

Земјите вклучени во прегледот:

Што се однесува на гласањето за **општинските советници** во однос на **универзалното право на глас**, во сите земји, минималната возраст е 18 години (и во однос на пасивното и во однос на активното право на глас). Во земјите од ЕУ, еден кандидат мора да има постојан престој во земјата и во општината за да може да гласа на локално ниво, дури и **ако е државјанин на друга земја**. Во **Данска, посебна клаузула уредува подолг период на престој** (повеќе од 3 години) како услов да се има право на глас за оние што не се државјани на некоја од земјите членки на ЕУ или од Исланд или од Норвешка.¹⁴ Условот за минимум возраст за кандидатите исто така е **18, со исклучок на Литванија, каде што кандидатите треба да имаат најмалку 20 години на денот** на изборите.

Главниот принцип за идентификување на општинските советници е преку **листи со повеќе имиња подготвени од партиите**. Мандатите на советниците се распоредуваат пропорционално на кандидати на листите согласно бројот на гласови добиен за секоја листа. Србија упатува на партии или *коалиција* на партии. Нема никаков исклучок од овој тренд во земјите што се дел од прегледот. Меѓутоа, некои од законодавствата дозволуваат **граѓански листи или номинирање граѓански групи**, иако со различни нивоа на ефективно спроведување. Во **Литванија**, на пример, нема граѓански листи на локално ниво и такви листи не се споменуваат во законската регулатива. Во **Словенија** има услов **соодветен број лица да изразат доверба во граѓанската листа** (најмалку 1% од гласачите што гласале на претходните локални избори, но не помалку од 15 гласачи или повеќе од 1.000 мора да ја потпишат/поддржат кандидатурата). Концептот на „**група од граѓани**“ се применува во Србија.¹⁵ Во **Данска** нема нешто што се нарекува граѓански листи, но не е задолжително да бидете член на политичка партија за да се кандидирате на изборите.

14 Лицата што не се државјани на Данска, на некоја од земјите членки на ЕУ, Исланд или Норвешка, можат да гласаат само доколку имаат престој во Кралството повеќе од три години пред изборите.

15 Република Србија, Закон за локална самоуправа, член 67.

Во сите земји што се дел од прегледот, гласовите засновани врз листи го следат системот на **пропорционална застапеност**: оние што влегуваат во процентот потребни гласови, почнувајќи одгоре на листата, се избрани.¹⁶ **Принципот на мнозинство** се следи во многу ретки околности како, на пример, во случајот на претставување на малцинствата во Словенија. Во сите земји што се опфатени со прегледот, мандатот трае **четири години и советникот може да биде реизбран повеќе пати**.

Бројот на советници по општина варира од земја до земја, но во сите земји бројот е пропорционален на **бројот на жители во општината**¹⁷ (главно, упатувајќи на статутот на општината).¹⁸ Србија има најголем број советници по општина, со по 75 советници во поголемите градови. Словенија има најнизок број, со по 7 советници во малите општини.¹⁹ Најголем општински совет во Македонија е советот на Куманово, со 33 советници (Скопје е поделено на помали општини).

4.2.2. Надлежности на општинските совети

Мандатот и опсегот на надлежностите на општинските совети варираат во земјите што се дел од прегледот. Меѓутоа, советите се сметаат за **клучни демократски тела на локалното владеење** во сите земји, на кои им се доверени „сите одлуки како крајна инстанца“. Дури и во контекст кога извршната власт (на пример, градоначалникот) се избира од граѓаните, а не од општинскиот совет, законот предвидува клучна стратешка и планирачка улога за советот, додека, пак, спроведувањето им се доверува на извршните тела (повеќе детали ќе се дадат за врската меѓу градоначалниците и советите подолу во овој текст).

Примери на формулации со кои се изразува улогата на советите

- **Формулацијата што се користи во Словенија:** Општинскиот совет е **највисокото тело што одлучува за сите прашања поврзани со правата и обврските на општината**.
- **Формулацијата што се користи во Данска:** Општинскиот совет (*kommunalbestyrelsen*) е **одговорен за општото одлучување**.

Сличности:

Следниве надлежности на општинските совети можат да се најдат во сите земји што се вклучени во овој преглед:

1. **Општинскиот совет ги одобрува завршната сметка и привремениот буџет на општината.**
2. **Општинскиот совет одобрува стратегии и развојни планови** што веројатно ќе имаат ефект во медиумите и долгорочно, вклучително и потенцијални идни инвестиции и финансиски обврски. На пример, Данска го дефинира Советот како некој што е „надлежен за општинскиот буџет, раководењето со локалните институции и усвојувањето на локалните политики“, додека, пак, Литванија ја вклучува надлежноста на Советот за „**одобрување посебни документи за просторно планирање на општинско или локално ниво**“.
3. **Општинските совети ја одобруваат сопствената организација со комитети/комисии**, некои од нив се постојани, а некои ги предлага самиот совет.²⁰
4. **Општинскиот совет исто така врши „надзор“ над улогата на градоначалникот и администрацијата** во однос на нивната примена на одлуките на Советот.
5. **Општинскиот совет одлучува за стекнување или отуѓување општински имот.**

¹⁶ Во Данска, принципот на гласање што е усвоен е Донтовата формула.

¹⁷ Закон за локална самоуправа: <http://www.parliament.am/library/Tim/slovenia.pdf>

¹⁸ Во Данска има вкупно 2.444 општинските советници, и секоја општина сама одлучува за бројот на советничките места.

¹⁹ Префектите го одредуваат бројот на советниците за секоја општина под нивна јурисдикција, според бројот на жители, согласно евиденцијата од канцелариите за водење матична евиденција на 1 јануари од годината кога ќе се одржат изборите.

²⁰ Надлежностите најчесто се поврзани со училиштата (основно и средно) и грижата за децата, локалниот превоз, локалната животна средина, култура и спорт.

Специфичности по земја во однос на надлежностите на општинските совети:

Албанија	Неодамнешната територијална и административна реформа воведо тесна врска меѓу градоначалниците и градските советници, од една страна, и регионалните советници, од друга страна. Сите градоначалници се дел од регионалните совети каде што се претставени и општинските советници.
Србија	Редовни доделени обврски за ОС за одобрување на буџетот, завршните сметки и стратегијата за општината.
Словенија	Општинските совети назначуваат претставник во Одделот за јавна администрација и даваат мислења за делегатите на единиците на државните претставници. Општинскиот совет може да воспостави, со указ, локален комитет или комитет на селото или месната заедница за да служи како советодавно тело.
Литванија	Текстовите се однесуваат на едноставни и ексклузивни надлежности (т.е. надлежности што не можат да бидат делегирани на некое друго тело). Општинските совети одлучуваат за „ начинот на однесување кон граѓаните “.
Данска	Локалните власти исто така се одговорни за обезбедување помош за невработените лица и за интеграцијата на мигрантите со импликации по интерната општинска организација и комитети.

Оцена на работата на општинските советници и комисии:

Албанија	Правните одредби не се однесуваат на мониторингот и оцената на општинските совети. Со воведувањето на новиот закон во 2015 година, градоначалникот има единствена одговорност за општината. Постојат прописи со кои се предвидуваат основите за повлекување на мандатот на општинските советници и за распуштање на општинскиот совет.
Србија	Постојната правна рамка не ги регулира мониторингот и оцената на членовите на собранието.
Словенија	Нема прописи за оцена на работата на општинските советници. Надзорниот одбор има улога во финансиите на целиот општински совет.
Литванија	Нема систем за оценување. Според законот, општинските совети мора постојано да комуницираат со гласачите и да поднесуваат извештај пред гласачите барем еднаш годишно во согласност со процедурата утврдена во правилата на однесување.
Данска	Нема прописи за оцена на работата на општинските советници.

4.2.3. Комисии и интерни тела на општинските совети

Сличности:

Статутите на општините во секоја земја што е дел од прегледот, вклучително и Македонија, ги овластуваат советите да формираат **комитети или комисии** и да ја организираат својата интерна работа:

- Некои комитети и комисии се **задолжителни (ретко)**, а некои се формирани од самите општински совети врз основа на **посебни барања и услови**.
- Сите општински комитети и комисии се составени од **членови на советот** (во Словенија и во Данска тие исто така можат да вклучуваат и граѓани – види повеќе подолу).
- Сите општински комитети и комисии имаат **советодавна улога**, која е отворена за гласање од страна на советот, иако тие ја претставуваат работната структура во рамките на седниците на советот.
- Комитетите се формираат на **предлог на членовите на советот** (врз основа на различни критериуми) и се гласа со **мнозинство од присутните** (со исклучок на различните улоги споменати подолу).

Оценувањето на заложбата на општинските советници е сложено прашање, особено во врска со нивната работа во комитетите. Во принцип, нивната работа се заснова врз *присуство* на состаноците.

Детали за комитетите/комисиите

<p>Албанија</p>	<p>Номинирање на комисиите: Општинскиот совет ги избира комитетите составени од членови на советот и го одобрува нивниот деловник за работа. Комисиите мора да бидат формирани во согласност со Законот за родова еднаквост.</p> <p>Задолжителни комитети: Законот не предвидува задолжителни комитети со исклучок на Комитетот за мандатни прашања. Комитетите се формираат за одредена специфична функција или група функции. Иако секогаш постои комитет за финансии, на родовите и меѓуетничките прашања можат да се осврнат во рамките на работата на Комитетот за социјални прашања.²¹</p>
<p>Србија</p>	<p>Номинирање: Општинското собрание носи одлуки за формирање советодавни тела за актуелизација на секторските политики, составени од членови на општинското собрание од нивните ценети локални јавни институции, наречени Совети, а посветени на одредена тема.</p> <p>Задолжителни комитети: Голем број задолжителни комитети се предвидени со закон, вклучително и комитетите за родови и етнички прашања. Меѓутоа, целосното спроведување зависи од финансиите.²²</p> <p>Други прашања: Нема утврден начин за оцена на работата на членовите на собранието, освен за критериумот за присуство или отсуство на седниците на општинското собрание и комитетите.</p> <p>Прашањето за оцената на членовите на општинските собранија, генерално, е регулирано во Кодексот на однесување усвоен од општинските собранија, дефинирајќи ги етичките стандарди на однесување што функционерите на локалната власт ги преземаат за да се придржуваат кон нив при извршувањето на својата функција во јавен интерес.</p>
<p>Словенија</p>	<p>Номинирање: Членовите на комисиите и комитетите се назначени од членовите на општинските совети и други жители на општината, но не повеќе од половина од членовите. Претседателот на работната група на општинскиот совет е член на општинскиот совет. Членството во комисијата или комитетот на Советот не е компатибилно со членство во општинскиот надзорен комитет или ако лицето е вработено во општинската администрација.</p> <p>Задолжителни комитети: Не се предвидени задолжителни комитети освен Комитетот за мандатни прашања, избори и назначувања.</p>
<p>Литванија</p>	<p>Номинирање: Комитетите на општинскиот Совет се формираат за да обезбедат прелиминарно разгледување на прашањата поднесени до општинскиот совет и за да ги претстават заклучоците и предлозите, поради контрола и набљудување на законите и спроведување на одлуките на општинскиот совет или градоначалникот.</p> <p>Во врска со комитетите, секоја општина носи сопствена одлука. Според законот, бројот, составот и овластувањата на комитетите се утврдуваат од страна на општинскиот совет. Кога се формираат други комитети, принципот на пропорционална застапеност мора да се почитува.²³</p> <p>Задолжителни комитети: Секоја општина има законска обврска да формира комитет за контрола. За времетраењето на својот мандат, општинскиот совет има законска обврска да формира Етичка комисија и Антикорупциска комисија.</p>

21 Според Законот 139/2015 „за организација и функционирање на локалната самоуправа“.

22 Според членот 36 од Законот за локална самоуправа.

23 Закон за локална самоуправа, член 14. Комитети на општинскиот совет.

Данска

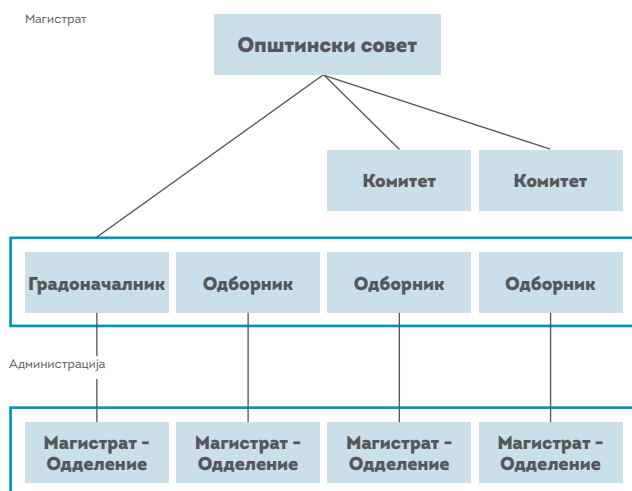
Номинирање: Извршните комитети се задолжени за локалната администрација. Нивните членови се назначуваат од општинските совети за период од четири години. Постојаните комитети го помагаат општинскиот совет во подготовката на неговите одлуки.

Задолжителни комитети: Општинските совети се законски обврзани да воспостават комитет за финансии со кој претседава градоначалникот. Овој комитет мора да има надлежност за прашањата на вработување, освен ако не се формира друг комитет за оваа цел. Структурата на комитетот варира во голема мера од општина до општина. Секоја општина има администрација што им служи на општинскиот совет и на комитетите. Советот, исто така, може да воспостави специјални комитети, како што се комитет за образование, комитет за вработување и комитет за здравство и социјални прашања.

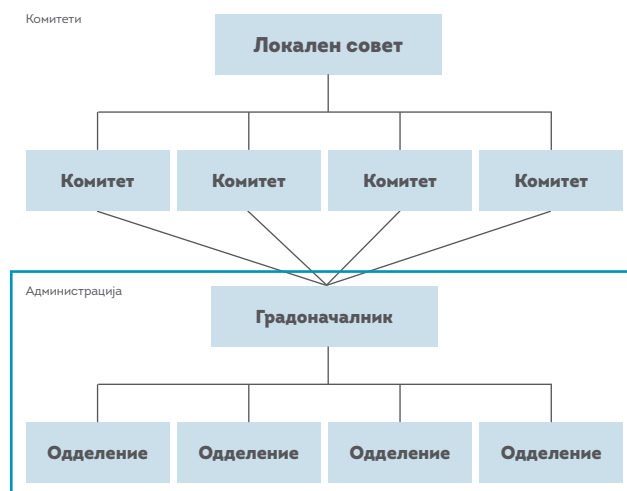
Други прашања: Комитетите можат да вклучуваат граѓани што не се членови на локалниот совет.

Нешто повеќе за Данска во однос на Магистратот: На најголемите општини во Данска им е дозволено да воспостават систем каде што со администрацијата управува **корпоративно тело (магистрат)** и го **водат магистратот**, избран од **локалниот совет и составен од градоначалникот и градски одборници, кои ги претставуваат политичките партии**. Магистратот ги врши истите функции како комитетите во други локални органи.²⁴

1. Во поголеми општини



2. Во помали општини



²⁴ Организацијата на окружните совети е мошне слична на таа на локалните совети. Бројот на членови на овие совети може да се движи од 7 до 31, иако секој регион може да одлучи за бројот на своите сопствени членови. Бројот мора да биде нееднаков и за него одлучуваат окружните совети со кои претседава градоначалникот.

4.2.4. Деловник за работа на општинските совети, подготовка и дистрибуција на материјалот потребен за одлуките на советниците

Македонија:

Документацијата за седниците на општинскиот совет ја подготвува општинската администрација. Седниците на општинските совети и работата на комисиите ги подготвува општинската администрација.

Земјите што се вклучени во овој преглед следат слични процедури во овој дел. Материјалите што се предложени за гласање на седниците на општинските совети се подготвени од **администрацијата и/или од посебни комитети**. Советот гласа по рутинска процедура со **мнозинство гласови од оние што присуствуваат** и со итна постапка во одредени случаи. Интервјуата со соработниците од локалните власти во Албанија и во Литванија за овој преглед ја открија важноста на ИКТ поддршката и доставувањето хартиени копии во некои случаи за да им се обезбеди материјалот на советниците. Одредена надворешна поддршка исто така е потребна за технички прашања.

Прашањето што е нагласено во овој преглед е како да се подобри квалитетот на документите подготвени за советите, вклучително и капацитетот на локалните државни службеници за подготовка на квалитетни документи, за да се обезбеди сите документи да можат да бидат разбрани и по нив да постапат општинските советници. (Види повеќе за компонентите на обуката).

Албанија	Во случајот на Албанија , секретарот на општинскиот совет е „одговорен да присуствува на подготовката на материјалите за општинските совети, согласно Агендата за состанокот“, а „градоначалникот презема мерки за подготовка на материјалите за состаноците на општинските совети согласно агендата утврдена од советот и темата додадена од нив“. Надворешната поддршка се обезбедува само за прашања што бараат одредена експертиза.
Србија	Барањата за состаноци и материјалите за седниците им се обезбедуваат на членовите на локалното собрание пред секоја сесија. Материјалот за сесиите може да се обезбеди по електронски пат (кога има услови) до сите советници на нивните службени електронски адреси. Секретаријатот за општи административни и заеднички работи ја поддржува подготовката на материјалот за советниците (како дел од неговата стручна и административна поддршка). ²⁵ Ова вклучува достава на материјали до седиштето на градското собрание. Состаноците на комитетите можат да се организираат заради обезбедување дополнителни информации и елаборирање/дебата на конкретни теми пред да се свикаат седниците на собранието.
Словенија	Материјалите за седниците на општинскиот совет ги подготвува администрацијата. Неколку компании им нудат помош на општините во подготовка на некои правни акти.
Литванија	Дозволено е да се поканат надворешни експерти и организации за да се искористи нивното искуство во подготовка на документите.
Данска	Секоја општина има администрација што им служи на општинскиот совет и на комисиите. Кабинетот на градоначалникот ги врши секретарските активности на советот (т.е. тие ги подготвуваат седниците на советот, агендата, распоредот, прилозите, и сл.).

²⁵ Оваа поддршка вклучува сесии за подготовка и организирање, со водење записник од сесиите на градското собрание и неговите работни тела, како и прашања поврзани со објавувањето на одлуките и другите акти во „Службениот весник на градот“. Единицата е одговорна за превод и лектурирање материјали за советот и неговите работни тела и активностите за копирање на материјалот.

4.2.5. Паричен надоместок за општинските советници²⁶

Македонија:

Паричниот надоместок на советниците не се смета за клучно прашање во однос на мотивираноста на советниците (почитување на општественото признание и чувство за општествена одговорност). Меѓутоа, општинските советници, дури и кога не се смета дека работат за општината, сепак добиваат надоместок што може да достигне 150 до 250 евра месечно (освен во Скопје каде што надоместокот може да достигне до 350 евра). Ваквиот надоместок е еднаков на пристојна плата за македонски стандарди. Претседателот на Советот може да биде професионалец (ако тој/таа нема друго работно место), но неговата/нејзината плата одвај надоместува просечен приход. Нема дополнителни хонорари или надоместоци за вклученоста на општинските советници во работни комисиии. Сепак, советниците можат да бидат казнети доколку не присуствуваат на седниците: по три пропуштени седници по ред, советниците го губат своето место во советот.

ЗЕМЈА	ВИД НА ПАРИЧЕН НАДОМЕСТОК
Албанија	На советниците им се исплаќа надоместок во износ од 10% од месечната плата на градоначалникот . Платата на градоначалникот варира во зависност од големината на населението. Учесството во комитетите е дел од обврските на советниците.
Србија	Членовите на собранието имаат право на рефундирање за трошоците за превоз и доход за вршење функција на советник (советнички хонорар) . Месечниот хонорар достигнува 30 проценти од просечната месечна плата по вработен (околу 50 евра). Плаќањето за учество во комитетите зависи од буџетот на советот, статутот и интерните одлуки.
Словенија	Советниците се сметаат за „волонтери“ и работат за Советот во просек од 0 до 4 часа дневно. Тие добиваат надоместок за учество (грубо 200 евра месечно). Присуството на состаноците на комисиите и комитетите на советот е дел од нивните обврски. Членовите на надзорните комитети ги вршат своите обврски на доброволна основа.
Литванија	Советниците, со исклучок на градоначалниците и замениците градоначалници, ²⁷ се плаќаат за работните часови . Советот го одредува износот на паричниот надоместок . Паричниот надоместок се пресметува врз основа на службените податоци за просечните плати. Во Литванија, платите се одредуваат според просечните бруто-плати (последен достапен податок: јуни 2017 – 817,60 евра/месечно). Може да се додели додатен износ секој месец на некој советник за административни трошоци.
Данска	Општинските советници работат 15 часа неделно за советите и се плаќаат соодветно на тоа. ²⁸ Износот зависи од бројот на жители во општината и од бројот на состаноци на комитети на кои ќе присуствуваат .

²⁶ Види: Финансиски надоместок за локалните и регионалните претставници и државни службеници за вршењето на службата – Конгрес на локални и регионални власти, април 2017.

²⁷ За градоначалниците и замениците градоначалници платата ја определува општинскиот совет.

²⁸ Во повеќето општини, единствените избрани претставници што ја вршат својата функција со полно работно време се градоначалниците, кои добиваат плата согласно тоа. Советниците исто така добиваат бесплатна обука.

4.3. Општинските совети и нивната улога во финансиското работење и буџетирање

Улогите на персоналот што е вклучен во финансиската контрола и во управувањето со општините се распределени меѓу техничкиот и административниот персонал, извршната власт и телата што даваат **политички насоки, главно општинскиот совет, кој треба да одговара пред граѓаните**, кои имаат право да одлучат дали да го потврдат мандатот на советниците на следните избори.

Управувањето со ресурсите од страна на општините е сложено и не е целосно независно, бидејќи подложно на **националното законодавство и трансферите од државата за услугите што тие мора да им ги обезбедат на граѓаните**. Дополнително на оваа сложена ситуација, општинскиот буџет се одобрува **годишно**, но има историска позадина (честопати со акумулирани долгови) и **предвидува инвестиции и идни трошоци**. Во Албанија, концептот на шестмесечен буџет е воведен дополнително на годишниот план.²⁹ Прегледите на јавните трошења се сложени сами по себе и бараат посебна компетентност што ретко кој од општинските советници што гласаат за буџетот ја поседува на доволно ниво. Голема улога во овие финансиски аспекти на општинската работа честопати играат административниот персонал, техничарите и извршната власт, кои ги подготвуваат и ги претставуваат цифрите пред советот и пред комитетите.

4.3.1. Улогата на општинските совети во буџетскиот процес

Македонија:

Општините во Македонија покажуваат инклузивен пристап во елаборирањето на годишниот буџет, со првично консултирање за проектните идеи и процена што почнува во месните заедници. Нацрт-буџетот потоа се дискутира на комисијата за финансии и на административно ниво, со насоки што ги дава градоначалникот, кој во октомври добива буџетски циркулар (со детали за трансферите) од Министерството за финансии. Друга добра практика во Македонија е користењето Форуми во заедницата, облик на консултации со широк спектар засегнати страни за буџетски прашања. Општинскиот совет мора да усвои буџет до 31 декември. Доколку буџетот не е усвоен до тој датум, градоначалникот може да работи со привремен буџет три месеци. По консултациите, конечниот буџет мора да биде усвоен од советот до 30 март следната година. Доколку буџетот не биде усвоен, ќе дојде до распуштање на советот.

Албанија	Општинските буџети ги изготвуваат комитетите и ги поднесуваат до Советот, кој ја носи последната одлука по тоа прашање. Законот уредува дека: „Секоја единица на локалната самоуправа ќе го подготви, ќе го одобри, ќе го спроведе и ќе раководи со својот годишен буџет без дефицит“. Спроведувањето на стратешките планови за развој мора да се следи преку годишните извештаи за спроведување на буџетот. Посветена процедура, која го вклучува и Министерството за финансии, ги следи плановите за развој.
Србија	Општинските буџети ги изготвуваат комитетите и ги поднесуваат до советот, кој ја носи последната одлука по тоа прашање.
Словенија	Општинските совети усвојуваат буџети врз основа на предлозите поднесени од градоначалниците. Општинскиот буџет се усвојува за фискалната година што започнува и завршува истовремено со фискалната година од државниот буџет. Доколку општинскиот буџет не е усвоен навреме, јавните трошоци на општината привремено се финансираат согласно буџетот од претходната година.
Литванија	Извршните тела/комитети на општините подготвуваат општински нацрт-буџет врз основа на закони и финансиски показатели на општинскиот буџет одобрен од Парламентот (Seimas). Комитетите и извршните тела поднесуваат нацрт-буџети до општинските совети. Општинските совети се одговорни за ревидирање на буџетот на општината, како и за доделување на дополнителните приходи и други парични средства што не биле планирани во буџетот. Важна улога во локалното владеење во Литванија играат месните заедници и нивните координатори .

²⁹ Градоначалниците поднесуваат извештај до општинските совети за економската и финансиската состојба на општината и за нејзините составни административни единици најмалку на секои 6 месеци, или секогаш кога тоа ќе го побара советот.

<p>Данска</p>	<p>Данските општини уживаат голема слобода во однос на нивните приходи и финансиското управување со нивните ресурси. Системот за финансиско порамнување во Данска се заснова врз големината на структурниот суфицит/дефицит на локалните власти. Во случајот на финансиски најслабите општини, порамнувањето гарантира одреден степен на униформност во нивото и квалитетот на услугите. Буџетот го усвојува општинскиот совет преку преговори меѓу асоцијацијата на општини и централната влада, по што одобрението е дадено во договор во кој владата исто така ги зема предвид последиците во случај локалните власти да страдаат од финансиска криза.</p> <p>Данска има систем за гарантирање на буџетот за локалните власти, додека, пак, грантовите што им се доделуваат на општините ги отсликуваат цикличните варијации на нивните трошоци. Буџетската гаранција ги покрива нето-трошоците на најлошо погодените општини и на тој начин гарантира дека засегнатите локални власти ќе продолжат да ги остваруваат своите обврски.</p>
----------------------	--

4.3.2. Контрола на општинските совети врз прекумерното трошење

Македонија:

Општинските совети во Македонија се вклучени во задачата за контрола на прекумерното трошење. Општинските советници го проценуваат актуелниот приход од државниот буџет и ја сметаат точноста на другите предвидувања на приходите. Во прегледите за трошењата, општинските совети ги споредуваат тековните трошоци со буџетот на секои три месеци. Голема слабост е тенденцијата на советите во Македонија да подготвуваат премногу оптимистички буџети со скриени трошоци што се јавуваат во иднина. Типично, ова е резултат на предвидувањето нереален приход во иднина и не ги покрива сите трошоци, што го зголемува ризикот од долг и генерира проблеми со приливот и одливот на парични средства. Министерството за финансии не интервенира во процесот на проверка на општинските буџети, бидејќи овие буџети не потпаѓаат под негова надлежност (трансфери од државата), па оттука, локалните буџети се многу нестабилни и се оставени на одговорност на локалните фактори.

Одговорноста на општинските советници за одобрување на буџетите, за контролирање на прекумерното трошење и за процена на клучните прашања на секои три месеци, е клучно прашање. Градоначалникот се смета за лично одговорен за остварување на овие обврски. **Одговорноста на општинските советници во сите земји што се дел од прегледот останува политичка, а не лична (освен ако не подложи на казнување).**

Контрола на прекумерното трошење

<p>Албанија</p>	<p>Општинските совети во Албанија имаат задача да ги одобрат следниве елементи на буџетот: а) главните насоки на општата политика во врска со финансиите; б) приоритетите на стратешкиот развој; в) локалните фискални политики (во согласност со важечкото законодавство); г) среднорочниот и годишниот буџет; и д) зајмувањата на локалните власти.³⁰ Градоначалникот подготвува месечен извештај за перформансите од учинокот на приходите и расходите во однос на планот за периодот. Овој извештај вклучува учиноци од ставки од ист вид од претходните години и процена на очекуваните учиноци на крајот од буџетскиот период. Извештајот се поднесува за информирање на општинскиот совет не подоцна од десеттиот ден од наредниот месец.</p> <p>Во процедурите за разгледување, одобрение и спроведување на измените и дополнувањата на буџетот ги применуваат истите правила како оние за годишниот буџет.</p>
------------------------	---

30 Бр. 68/2017 член 6: Надлежностите на советите на единиците за локална самоуправа.

Србија	<p>Прекумерното трошење е регистрирано како локален долг на годишна основа. Органите на локалните власти, како што се комитетот за финансии и општинското собрание, го следат прекумерното трошење. Државата го признава долгот и може да обезбеди поддршка за наредната година.</p> <p>Низа општини во Србија најпрво ги планираат своите расходи, а потоа, бидејќи од нив се бара согласно законот да имаат балансиран буџет, ги печатат цифрите за доход, кои нема да бидат реализирани. По една година, расходите се реализирани, а очекуваните приходи не се собрани, и тогаш тие им должат на оние од кои тие набавиле стоки или услуги.</p>
Словенија	<p>Општинските надзорни комитети се највисоките органи за надзор на општинските јавни расходи. Овие комитети го контролираат буџетот и го спречуваат прекумерното трошење. Во рамките на нивните надлежности, надзорните комитети вршат надзор на отуѓувањето на општинскиот имот, ја надгледуваат целисходноста и смислата на употребата на буџетските средства, и вршат надзор на финансиското работење на корисниците на буџетски средства. Овие комитети ги информираат надлежното Министерство и Судот на ревизори за секоја повреда.</p> <p>Прашањата што се предмет на надзор ги вклучуваат законитоста и правилноста на деловното работење на надлежните тела и ефикасноста и ефективноста во користењето на општинските буџетски средства.</p> <p>Општинските совети, градоначалниците и органите на корисниците на општински буџетски средства се обврзани да дискутираат за извештаите на надзорните комитети и да ги земат предвид нивните препораки и предлози во согласност со нивните надлежности. Поединечните посебни стручни надзорни обврски можат да се спроведат од страна на извршител назначен од општинскиот совет на предлог на надзорниот комитет.</p>
Литванија	<p>Општинските контролори (општински контролори и ревизиски служби) се задолжени за контрола на трошењето, кое вклучува спроведување финансиска ревизија и ревизија на работата на општинската администрација, субјектите со кои управува општината и активностите под контрола на општината. Општинските контролори се одговорни за подготовка и поднесување мислење секоја година до советот за групата консолидирани извештаи на општината.</p> <p>За вршењето на функциите на општинска контрола и ревизија, општинските совети, по совет на општинскиот контролор, можат да воспостават³¹ општинска служба за контрола и ревизија.³²</p> <p>Општинските совети не можат да одобрат буџет во кој има повеќе расходи отколку приходи. Подготовката на општинскиот буџет е строго регулирана со закон. Процедурата за подготовка, разгледување и одобрување на буџетите е утврдена со Законот за структурата на буџетот и правилата се одобрени со одлука на владата. Кога е потребно, Националниот завод за ревизија може, со одлука на главниот ревизор, да спроведе ревизија на (законското) финансиско и општо работење на општините, како и на општинските установи и претпријатија што се под контрола на општините.</p>
Данска	<p>Надзорот на општинските и регионалните финансии се спроведува од пет подрачни државни одделенија со насоки од Министерот за економија и внатрешни работи. Овие одделенија ја потврдуваат законитоста, иако не и експедитивноста на локалните и регионалните активности. Народниот правобранител врши надзор над сите владини сектори и затоа има сеопфатна улога.³³</p>

31 Во случај бројот на жители на општината да биде под 30 илјади.

32 Доколку не се воспоставени општинска контрола и ревизорска служба, контролори од други општини можат да бидат повикани да ја извршат надворешната ревизија предвидена во планот.

33 Финансиските ресурси што им се доделени на властите за спроведување на своите обврски се водат од законот ЛБК Бр. 797 од 27 јуни 2011 година за локални и регионални финансии (*Bekendtgørelse af lov om regionernes finansiering*).

Што се случува во случај на прекумерно трошење?

Македонија:

Секој долг или секое прекумерно трошење што настанало во општинските буџети треба да биде одобрено од општинските совети и потребно е одобрение од Министерството за финансии или од Министерството за економија. Македонското Министерство за финансии не одобрува повеќе од 3% од долговите за општините (што се однесува на реалните кредити од банките). Меѓутоа, овој процент не ги вклучува неплатените услуги или набавки, кои можат да бидат многу повисоки од 3%. На некои општини, банкарските сметки можат да им бидат блокирани или делумно блокирани до целосното реинтегрирање на ресурсите. Во овој случај, општинските совети можат да одобрат буџети што го земаат предвид фактот дека приходот како целина (повеќе од тоа, искористен за плаќање за редовната администрација) ќе се користи за реинтегрирање на ресурсите што се користеле во минатото за повторно отворање на сметките. Државата не ги покрива долговите на општините.

Албанија	<p>Општината се смета дека има финансиски проблеми кога во даден месец од буџетската година има доцнења од повеќе од 30 дена во подмирувањето на финансиските обврски кон трети страни и кога настанатите но неплатени обврски претставуваат 15% од одобрените годишни расходи.³⁴ Градоначалниците го информираат советот и предлагаат корективни мерки за надминување на таквите финансиски проблеми.</p> <p>Општината се смета дека е во финансиска криза кога доцнењето во подмирувањето на финансиските обврски кон трети страни ќе продолжи да се случува и кога количината настанати и неплатени обврски ќе расте прогресивно и ќе достигне над 25% од одобрените годишни расходи.</p> <p>Градоначалникот може да предложи план за рехабилитација, кој се поднесува до Советот, а потоа и до Министерството за финансии. Тој може да одлучи да користи сопствени извори на приходи (во рок од два месеци од известувањето на Советот), и/или да користи резервен фонд или фонд за вонредни ситуации за да се намалат обврските кон трети страни, и/или да се измени буџетот преку ревидирање на ставките на трошоците, и/или да се зголеми нивото на оданочување во рамките на границите што се дозволени со закон, и/или да се преговара со кредиторите за реструктурирање задоцнети исплати. Планот за рехабилитација од финансиските проблеми, одобрен од општинскиот совет, мора да биде објавен. Друга процедура може да се утврди во случај на сериозни проблеми.</p>
Србија	<p>Ревидирањето на буџетот е можно и се прави согласно истите процедури што се применуваат при усвојувањето на буџетот. Општината може да го измени буџетот неограничен број пати во текот на буџетската година. Честите промени на буџетот укажуваат или на нереално планирање на буџетот или на појава на вонредни и непредвидени околности што бараат измени во буџетот. Кога централните власти им помагаат на локалните власти преку преземање на нивните обврски, советот има право да го отплати овој долг по затезна каматна стапка. Од името на ова, државата може да ги суспендира трансферите од буџетот за општините.</p> <p>Општинското собрание мора да го усвои буџетот до декември. Доколку буџетот не е усвоен, се воведува привремено финансирање и централните власти можат да го распуштат локалното собрание.</p> <p>Во текот на годината, за време на спроведувањето на законот, можно е да се усогласат приходите и расходите преку ребалансирање на ист начин како кога тоа го бараат нови закони или од други причини. Буџетот се усвојува од општинското собрание.</p> <p>Во случај на прекумерно трошење, се акумулира јавен долг и може да биде поддржан од дополнителни државни трансфери, кои потенцијално водат во опасен круг. И покрај високото ниво на локален јавен долг, досега не е пријавен ни еден случај на стечај, со што се зголемува националниот јавен долг.</p>

34 Според Законот за финансирање на локалната самоуправа, бр. 68/2017.

Словенија	Доколку завршната сметка е оправдана, се подготвува ревидиран буџет. Во случаи кога е невозможно да се балансира спроведувањето на буџетот поради неизедначен влез на сметкопотврди, општината може да зајми средства за ликвидност, кои не треба да надминуваат 5% од сите расходи согласно последниот соодветно усвоен буџет. ³⁵ Државата може да ги распушти општините поради прекумерно трошење .
Литванија	Доколку има прекумерно трошење одобрен буџет, општинскиот совет може да одлучи да го пренамени буџетот, да ги намали трошоците и/или да земе кредит.
Данска	Случаите со кои се занимаваат надзорните власти вообичаено подложат на консултативна декларација во која властите даваат правно мислење за случајот што е во прашање. Надзорните власти го информираат локалниот совет за своите обврски согласно актуелното законодавство. Исто така, можат да се изречат санкции за одлуки што се усвоени од локалниот совет или против конкретни советници што заговарале нелегални дејства во општината. Санкциите што се достапни се поништување, суспензија, парични казни и правни дејства за обесштетување.

4.3.3. Улогата на општинските совети при одредувањето на општинските давачки

Општинските совети се одговорни за одредување на нивото на давачки во границите што се утврдени со националното законодавство. Во зависност од нивото на децентрализација и финансиски капацитети за подигање на локалните давачки, овој аспект на владеење е од посебна важност. (Во поавтономни и побогати општини, како, на пример, во Данска, овој совет гласа и може да вклучи суштинска политичка дебата). Во Македонија, општинскиот совет одобрува цел опсег локални давачки и треба да може да го оправда можниот пораст преку обезбедување подобри услуги. Потребата да се обезбедат докази за врските меѓу општинските давачки и обезбедувањето услуги е еден од клучните елементи што локалните власти ги прават отчетни пред граѓаните.

Албанија	Општините го остваруваат своето право да одлучат за стапките на давачката , за методот на нивното пресметување и за системот на собирање и управување со давачката во согласност со важечките закони. ³⁶ Советот на единицата за локална самоуправа има право да наметне привремени давачки поради обезбедување одредени услуги и јавни инвестиции на ограничен временски период. На воспоставувањето привремена давачка мора да му претходи подготовка на план, кој, во најмала рака, јасно укажува на одредени критериуми. Планот е предмет на расправа и дополнително одобрување од општинскиот совет.
Србија	Според законот за финансирање на локалните власти, општините имаат право на изворниот (преостанатиот) доход што е реализиран на нивна територија. ³⁷ Стапката на изворниот доход, како и методот и критериумите за утврдување на износот на локалните давачки и такси се утврдуваат од општинското собрание во согласност со законот.
Словенија	Општинските совети го одредуваат износот на давачките со указ. ³⁸
Литванија	Општинскиот совет одлучува за давачките.
Данска	Општинските совети ги одредуваат своите буџети во национална рамка и секоја општина ги собира своите сопствени давачки.

³⁵ Член 10а: Задолжување поради спроведувањето на општинскиот буџет; точка 5: Закон за финансирање на општините.

³⁶ Основата на локалните давачки и нивниот максимум и/или минимум се утврдуваат со посебен закон. Единиците на локалната самоуправа имаат право да наметнат или да не наметнат некаква локална давачка. Кога таквите единици ќе наметнат локални давачки, тие имаат право да одлучат за нивната висина и за методот на пресметување и управување со нив, согласно критериумите и во рамките на ограничувањата утврдени со закон. Инаку, општините ги обезбедуваат приходите од локални такси за: јавните услуги што ги обезбедуваат; правото на користење имот во сопственост на локалните власти; издавање лиценци, дозволи, одобренија и други документи, за кои целосно се овластени, освен ако на друг начин не е утврдено со закон; и менуваат секаква друга привремена такса во согласност со условите утврдени со закон.

³⁷ Со закон, данокот на платите што се исплаќаат согласно местото на живеење на вработените. Општинскиот буџет има право на максимум 80% од собраните даноци од овој тип. Кога се работи за данокот на имот, собранието на единицата на локалната самоуправа го одредува износот на стапката на оданочување до максималната стапка пропишана со законот што ги уредува даноците на имот.

³⁸ За финансирање локални прашања од јавен интерес, следниве приходи ќе ѝ припаѓаат на општината: данокот на имот; данокот на наследство и подароци; данокот на профит од коцкање; данокот на трговија со нематеријален имот; други даноци пропишани со закон. Соодносот за доделување приход од претходниот параграф ќе се утврди со посебен акт на Народното собрание.

4.3.4. Плановите за набавки, долговите и имотот на локалните власти

Плановите за набавка следат процес што вклучува работа на администрацијата, релевантна улога на градоначалникот и, конечно, одобрение од ОС. Одредбите за долг се разликуваат од земја до земја во смисла на применетите средства, вклучените чинители и ограничувањата што се утврдени со закон. Одредени ограничувања на долговите се одобрени (по потврдата од националните институции и од општинските совети), но можат да доведат до суспензија на активностите на општината и до распуштање. Општинскиот совет одобрува стекнување и отуѓување имот.

Македонија:

Плановите за набавка се интегрален дел од процесот за одобрување на буџетот, бидејќи тие идентификуваат некои од ресурсите доделени за јавните услуги и други трошоци. Системот за набавка е регулиран од националните закони (процедури, регистар на компании на кои им е дозволено да даваат услуги за јавни институции, видливост и транспарентност, и др.). Затоа, општинскиот совет е запознаен со ресурсите што се доделени и со можните проекти на кои им е потребна поддршка (за кои е потребен тендер за набавка/јавен повик) кога се одобрува буџетот.

Општинскиот имот се стекнува и се отуѓува со одобрение од општинскиот совет.

Локалните власти со одобрение од ОС ги одобруваат долговите (види ја точката за прекумерно трошење погоре).

Албанија	<p>Планови за набавка: Плановите за јавни набавки ги усвојува градоначалникот, а ги подготвува општинската администрација. Општинскиот совет усвојува план во рамките на општата одлука за буџетот. Плановите за јавни набавки треба да бидат објавени на општинските веб-страници. Меѓутоа, Законот за јавни набавки во Албанија не ги специфицира процедурите за плановите за јавни набавки.³⁹</p> <p>Имот: Продажбата или најмувањето општински имот и средства се предмет на транспарентна и конкурентна процедура. Средствата и имотот што се нудат за продажба или за најмување мора да бидат објавени заедно со критериумите што треба да бидат исполнети. Одлуката за продажба и купување имот првично ги носи општинскиот совет.</p> <p>Долгови: Општините можат да направат краткорочен долг согласно одлуката на локалниот совет за буџетот во тековната фискална година. Локалните власти можат да направат краткорочен долг само по негативен одговор од Министерството за финансии на барање за финансирање привремен буџетски дефицит преку бескаматен или мек кредит од државниот буџет.⁴⁰ Во рамките на краткорочните ограничувања за долгот, кои се дефинирани со овој закон, општинскиот совет ја ограничува реалната граница во чии рамки градоначалникот е овластен да одобри краткорочно задолжување во зависност од случај до случај.</p> <p>На следната седница на советот, градоначалникот го информира локалниот совет за краткорочно задолжување, заедно со неговите услови и договорот со кредитодавателот, критериумите и процесот на избор на кредитодавателот, како и доказите за придржување на ограничувањата на долгот што се утврдени со Законот за локални заеми.⁴¹</p> <p>Една општина може долгорочно да се задолжи согласно одлука што е соодветно усвоена од локалните власти и е одобрена од мнозинството.</p> <p>Мора да има известување пред седницата на која советот го разгледува решението за одобрение, и ова известување се објавува во дневен весник. Известувањето ги вклучува сите информации во врска со бараниот кредит.</p> <p>Општинскиот совет одлучува за договорите за земање кредит.</p>
-----------------	--

39 Член 54 – Обврски и овластувања на општинскиот совет – Закон за локална самоуправа.

40 Член 6 – Закон за локално задолжување (Албанија).

41 Член 7 – Закон за локално задолжување (Албанија).

<p>Србија</p>	<p>Планови за набавки: Општинското собрание ги утврдува правилата за јавни набавки. Документот ги регулира учесниците, обврските и начинот на спроведување на јавните набавки во согласност со законот што ги регулира јавните набавки, како и контролата на јавните набавки и начинот на следење на извршувањето на договорите за јавни набавки. Одлуки за планови за јавна набавка се усвојуваат и се објавуваат во <i>службениот весник</i> на општината. Повеќето општини имаат одделенија за јавни набавки одговорни за спроведување на процедурите за јавни набавки во согласност со законот, и за кои се обезбедени средства во буџетот или во финансискиот план. Инвестициите во инвестициски проекти обично се пријавуваат во буџетите за период од три години.</p> <p>Имот: Општинските собранија усвојуваат одлуки за внатрешните административни структури што се утврдени со Статутот. Секретаријатот за имот и правни прашања ја следи процедурата.⁴²</p> <p>Долгови: Општините во Србија не можат да прогласат стечај, бидејќи општините и градовите не се соочени со проблемот на сервисирање на долгот, туку со доцнење во исплатата на актуелните обврски или заостанати долгови. Меѓутоа, постојат утврдени законски механизми што кога се применуваат строго, се спречуваат такви „скокови“ од системот.</p>
<p>Словенија</p>	<p>Планови за набавки: Плановите за набавка ги усвојуваат градоначалниците, а ги подготвува општинската администрација.</p> <p>Имот: Со процедурата за купопродажба на имот согласно законот управува општинската администрација. Општинскиот совет усвојува само одлука за продажба или купување. Општинскиот совет⁴³ усвојува акт со кој имотот на општината се утврдува врз основа за билансот на имотот и инвентарот.⁴⁴</p> <p>Ослободувањето поединечни делови од општинскиот имот е одобрено само наспроти исплатата на нивната целосна вредност, која потоа станува дел од имотот на општината, освен ако дел од имотот не се донира за хуманитарни, образовни, научни или истражувачки цели од ваков вид. Одлуката за ослободување од поединечни делови од имотот ја носи општинскиот совет. Надзорните комитети го надгледуваат отуѓувањето на општинскиот имот.</p> <p>Долгови: Општинските совети го разгледуваат задолжувањето за покривање на тековните и идни трошоци со краткорочни кредити. Општините можат долгорочно да се задолжат за инвестиции одобрени од општинскиот совет.⁴⁵ На општините им е дозволено да се задолжат во износ што нема да надмине 10% од реализираниот доход во годината пред годината во која треба да има задолжување. Отплатата на главницата и на каматите не треба да надмине 5% од гарантираните расходи во една година.⁴⁶</p> <p>Договорите за задолжување ги склучува градоначалникот врз основа на усвоениот буџет откако е дадена прелиминарна согласност од министерот за финансии.⁴⁷</p>

42 Основните одлики на состојбата во врска со општинскиот имот во Србија, како и во други земји во транзиција, можат да се формулираат на следниов начин. Градовите имаат многу имот (што е типично за земјите во транзиција). Србија доцни во однос на повеќето постсоцијалистички земји на полето на општинското дефинирање на имотот. Правата на градовите/општините што се однесува до имотот (т.е. правото на користење или располагање со имот) се утврдени со Законот за државен имот од 2011 година. Општинското портфолио на имотот е сменето поради денационализација. Јавниот простор во сопственост на градовите/општините во голем (честопати најголем) процент е најмен на деловни субјекти. Општините доделуваат индиректни субвенции на кирациите преку цени што се пониски од тие на пазарот и тие не го оценуваат или следат износот на таквите субвенции. Не постојат среднорочни или долгорочни планови за развој на земјиштето. Управувањето на многу портфолија е доверено на компании и субјекти слични на претпријатија.

43 Законот за финансирање на општините (усвоен во ноември 2006 година) стапи на сила на 1 јануари 2007 година. Тој го замени претходниот Закон за финансирање на општините (усвоен во март 2006 година како консолидирана верзија на законот). Од неговото воведување во 2007 година, актуелниот закон е менуван и дополнуван неколку пати.

44 Правата на локалните власти за зајмување се регулирани во Законот за јавни финансии (1999) и во Законот за финансирање на општините.

45 Договори за задолжување ќе се склучат со градоначалникот врз основа на усвоениот буџет по прелиминарен договор на министерот за финансии, кој ќе одлучи за барањата за издавање одобрение во рок од десет дена од поднесувањето на барањата.

46 Општините можат да се задолжат за финансирање изградба на градби за домување, водоснабдување и елиминирање и чистење канализација во износ над 10% од реализираниот доход во годината пред годината во која настанало задолжувањето, доколку исплатата на главницата и каматите за една година на враќање на кредитот не надмине 3% од реализираниот приход.

47 Законот за јавни финансии на Словенија уредува дека општината може да зајми пари врз основа на претходна согласност дадена од министерот што е одговорен за финансии согласно условите дадени во ЗФО (Фискалната децентрализација во Словенија, Б. Брезовник, 2014).

<p>Литванија</p>	<p>Планови за набавки: Општинскиот контролор подготвува и поднесува заклучоци што се неопходни за општинскиот совет да донесе одлука. Овие заклучоци обезбедуваат основа за советот да ги одобри условите и процедурите за јавни набавки, како и главните услови за договарање партнерство со приватни субјекти. Откако општинскиот совет ќе ги дефинира условите и процедурите на јавната набавка, како и главните услови на договорот за партнерство со приватни субјекти, тој подготвува заклучоци во врска со конечниот нацрт на договорот за партнерство со приватните субјекти.</p> <p>Општинскиот контролор е задолжен за подготовка и поднесување мислење до општинскиот совет за групата консолидирани изјави од општината што била поднесена за одобрение, како и наодите што се неопходни за да се одлучи во врска со употребата од страна на општината на банкарски кредити, задолжување и последователните заеми.</p> <p>Имот: Општинските совети одлучуваат во врска со купопродажбата на локален државен имот.</p> <p>Според законот, општинските совети одлучуваат за управувањето, користењето и отуѓувањето државно земјиште и друг државен имот што ѝ е доделен на општината.</p> <p>Општинските совети одлучуваат за отуѓувањето имот што ѝ припаѓа на општината како нејзина сопственост, како и за утврдувањето на правилата на процедурата за управување, користење и отуѓување на таквиот имот.</p> <p>Долгови: Заемите не можат да ги надминат нормите што се утврдени со закон. Долговите се дозволени само во согласност со одлука на општинскиот совет и само во случаи кога недостасуваат фондови за финансирање инвестициски проекти на локалните власти (долгорочни кредити) или за покривање привремен недостиг на средства, доколку актуелниот имот е недоволен (краткорочно задолжување).⁴⁸</p>
<p>Данска</p>	<p>Планови за набавки: Нема никакви конкретни упатувања на плановите за обука за законската регулатива на локалните власти; набавката е регулирана со националните закони.</p> <p>Имот: Прашањата поврзани со имот ги разгледуваат општинските совети во согласност со интерната регулатива.</p> <p>Долгови: Законските ограничувања за инвестиции, зајмувања, даноци и персонал се вградуваат во договорите што слободно се склучуваат меѓу централните власти и ЛГДК и региони на Данска (Danske Regioner). Друг приход произлегува од повратот на капитал и инвестиции од продажба на имот или нето-финансиска камата.</p> <p>На општините им треба претходно овластување од Министерството за економија и од Министерството за внатрешни работи за склучување договор за кредит за покривање долгови. По реформата во данскиот систем на локална власт, општинските совети имаат надлежност да одлучат за долгорочни инвестиции во рамките на нивните општини. За да се постигне ова, тие постојано работат на креирање добри услови во нивните градови. Општините имаат овластување и средства да нарачаат проекти за градот, и за тоа добиваат 50% од државниот буџет. Над половина од општините во Данска имаат спроведено проекти за паметен град.⁴⁹</p>

48 Ограничувањата за зајмување за локалните власти што имаат инвестициски проекти финансирани од извори на ЕУ беа зголемени од 3% на 6%. Оваа привилегија не им беше дадена на општините Каунас и Вилнус бидејќи нивните финансиски услови се подобри во споредба со другите. Општите ограничувања за заеми утврдени со законот за локалните власти се следниве: за општините од големите градови (Вилнус и Каунас) 50%, а за останатите 35% од нивните сопствени буџетски ресурси одобрени од локалните власти за актуелната година.

49 **Паметен град** е урбана развојна визија за интегрирање на информациската и комуникациската технологија и технологијата на „Интернет на нешта“ на безбеден начин за управување со средствата на градот.

4.3.5. Внатрешна и надворешна контрола

Контролата може да биде внатрешна и надворешна. Процесите се регулирани со националните закони, општинските статuti и внатрешните одредби, а можат да се спроведат еднадвор, со редовни **ревизии** спроведени од надворешни компании.

Македонија има одредено ниво внатрешна контрола со редовни административни проверки, како и идентификуван внатрешен ревизор. Министерството за финансии постојано врши редовни ревизии во општините. Секоја општина може да очекува посета од контролор на секои три-четири години. Приватната надворешна ревизија не е ниту практика ниту обврска.

4.3.5.1. Внатрешна контрола

Во сите земји опфатени со овој преглед, локалните власти имаат тела за внатрешна ревизија и за следење на финансиите и буџетите. Општинскиот совет избира или назначува членови на комитети или внатрешни тела за ревизија од редовите на своите членови.

Албанија	Општинските совети назначуваат комитет за финансии задолжен за следење на трошоците. Во општината е формирана единица за внатрешна ревизија. Оваа единица ги спроведува своите активности во согласност со законот што ги регулира внатрешните ревизии.
Србија	Во српските општински собранија , телото што се занимава со финансиски прашања е Советот за буџет и финансии (задолжително тело според општинските статuti). Главните цели на Советот се состојат од разгледување и давања мислења во врска со буџетски и финансиски прашања, годишни буџети и завршни сметки , како и финансиските планови и извештаи за работата на јавните претпријатија и институции, притоа гарантирајќи дека сите предлог-одлуки и акти што имаат буџетски импликации ќе бидат разгледани.
Словенија	Во Словенија , општинскиот совет назначува или разрешува членови на надзорниот комитет . ⁵⁰ Овој комитет е независно тело за контрола на финансиите на општината и е специфично за словенечките локални власти. Општинскиот совет назначува членови на надзорниот комитет . Надзорниот совет е независно и автономно тело на општината, кое не треба да биде под влијание на градоначалникот или на општинскиот совет . Телата на една општина се општинскиот совет, градоначалникот и надзорниот одбор. Надзорниот комитет е највисокиот орган за надзор на јавните расходи на општината. ⁵¹ Членовите на надзорниот комитет ги вршат своите обврски на <i>доброволна основа</i> . Членовите на општинскиот совет, градоначалникот, заменик-градоначалникот, членовите на советите од потесните секции на општината, секретарот на општината, општинските државни службеници и членовите на раководството на организациите што се корисници на буџетски средства не можат да бидат членови на надзорниот комитет .

50 Како и други членови на комисији и комитети на Општинскиот совет. Членовите на надзорниот комитет треба да бидат назначени не повеќе од 45 дена по изборите.

51 Неговите обврски се: да врши надзор на отуѓувањето на општинскиот имот; да ја надгледува целисходноста и смислата на користење на буџетските средства; да врши надзор на финансиското работење на корисниците на буџетски средства.

<p>Литванија</p>	<p>Општинскиот совет го назначува претседавачот и заменик-претседавачот на контролниот комитет и ја одобрува работната програма на контролниот комитет. Контролниот комитет се состои од еднаков број претставници делегирани од сите политички групи општински советници и од група општински советници во случаи кога таа се состои од најмалку три општински советници. Се применува принципот на пропорционално застапување на мнозинството и малцинството. Општинскиот совет назначува претседавач на контролниот комитет на предлог на малцинството (опозицијата) од општинскиот совет и заменик-претседавач на контролниот комитет на предлог на градоначалникот. Главното тело задолжено за поднесување финансиски извештаи до општинските совети е „општинскиот контролор“ и службата за ревизија.⁵² Општинскиот контролор е назначен преку конкурс и се разрешува на начин пропишан со закон.⁵³ Тој спроведува ревизија на финансиското и општото работење на општинската администрација, во телата со кои управува општината и во претпријатијата под контрола на општината.</p> <p>Секоја општина има сопствена „општинска централизирана служба за внатрешна ревизија“.⁵⁴ За спроведувањето на функциите на општинска контрола и ревизија, општинскиот совет може да формира (и доколку бројот на жители на општината биде помал од 30 илјади, може да формира) општинска служба за контрола и ревизија по совет на општинскиот контролор. Општинскиот контролор ѝ дава насоки на оваа служба и е одговорен за нејзините активности. Доколку не е формирана општинска служба за контрола и ревизија, контролори од други општини (државни службеници од службата за контрола и ревизија) можат да бидат вклучени во спроведувањето на дворешна ревизија, како што е предвидено во планот.⁵⁵</p>
<p>Данска</p>	<p>Данска во голема мера го зајакна децентрализираниот систем во кој самоорганизацијата на општината претставува правило. Комисијата за буџет или финансии ја подготвува и ја контролира работата по прашања поврзани со буџетот на локалните власти по правила што исто така се идентификувани на национално ниво. Воспоставен е и строг надворешен систем за ревизија.</p>

52 Република Литванија: Закон за локална самоуправа, 7 јули 1994, No I-533, Вилнус (последен пат изменет на 28 јуни 2016 – No XII-2494), Глава VI, чл. 27.

53 Општинскиот контролор мора да има високо образование и најмалку три години работно искуство во сферата на финансиие, економијата, правото, ревизијата, контролата или јавната администрација.

54 Република Литванија: Закон за локална самоуправа, 7 јули 1994, No I-533, Вилнус (последен пат изменет на 28 јуни 2016 – No XII-2494), Глава VI, чл. 28.

55 Централизирана служба за општинска внатрешна ревизија ќе биде формирана од општинскиот совет кога се одобрува структурата на општинската администрација.

4.3.5.2. Надворешна контрола

Надворешните ревизии, исто така, можат да обезбедат важна поддршка за здраво и ефективно трошење на јавните средства. Меѓутоа, надворешните ревизии се прилично скапи и не се регулирани како такви во **Македонија**.

Албанија	По специјална одлука на општинскиот совет или регионалниот совет, извршните тела на единицата за локална самоуправа може да бидат подложени на ревизија спроведена од компании специјализирани за ревизијата. ⁵⁶ Секоја единица на локалната самоуправа е подложна на надворешна ревизија од страна на Врховната државна контрола на начин пропишан со закон. Сите извештаи за внатрешната или надворешната контрола за работата на единицата за локална самоуправа мора да бидат достапни за јавноста. Градоначалникот подготвува акциски план за спроведување на препораките на сите извештаи од надворешната ревизија и поднесува редовни извештаи до советот за напредокот постигнат во спроведувањето. ⁵⁷
Србија	Не се бара надворешна ревизија.
Словенија	Надворешната контрола се спроведува од независен ревизор и општински надзорен одбор (посебен општински орган составен од граѓани), кој поднесува извештај до општинскиот совет.
Литванија	На барање на Националното биро за ревизија на Литванија, извештаите подготвени од општинскиот контролор се доставуваат за надворешен надзор.
Данска	Сите општини се обврзани да ги поднесат своите завршни сметки до бирото за надворешна ревизија.

⁵⁶ Член 54 ЗЛС; Член 13 ЗЛС; Член 40 ЗЛС; Член 43 ЗЛС.

⁵⁷ Овие процедури се применуваат на сите нивоа на локалната самоуправа во Албанија. Одредбите се однесуваат на претседавачот на Единицата на локалната самоуправа, т.е. градоначалникот, во случајот на општините.

4.4. Улогата на општинските совети во доброто владеење и демократијата на локално ниво

Доброто локално владеење значи правилно и балансирано учество на сите засегнати страни, правични избори, транспарентност, одговорни и партиципативни општински совети и инклузивни и ефикасни градоначалници и извршни тела. Администрацијата, исто така, игра суштинска улога во обезбедувањето услуги и во спроведувањето на политичките одлуки на локално ниво. Учесството на сите нивоа и во секој процес на одлучување, на државните власти им овозможува да се осврнат на потребите на своите граѓани, генерирајќи чувство на припадност и одговорност меѓу граѓаните што не може да се обезбеди ако граѓаните се пасивни и исклучени.

Напорите за давање моќ на граѓаните и за обезбедување партиципативно локално владеење се моќен тренд во сите земји што се предмет на студијата. Иако овој инклузивен пристап на локалното владеење сè уште не е целосно спроведен, тој произлегува или од граѓанските иницијативи или преку одредбите понудени од локалните власти. Дијалогот и **партнерствата меѓу граѓанското општество и локалните власти нудат нови начини за ангажман на граѓаните и давање пристап до ресурсите и потенцијалите. Ова е особено релевантно во случаи на специфични потреби на ранливите групи граѓани. Улогата на специјализираните групи на граѓанското општество е од клучна важност за обезбедување пристап до законските права на сите граѓани на локално ниво.** Сепак, и натаму останува прилично ограничено кога се работи за инволвираноста на општинските советници, бидејќи се осврнува повеќе на извршните тела и на администрацијата.⁵⁸

Постои растечки тренд и потреба од **потранспарентно владеење**.⁵⁹ Користењето интернет, веб-страници и социјални мрежи за подобрување на транспарентноста сега е прилично раширено, иако не се покажува секогаш како ефективно. Меѓутоа, добрите примери вклучуваат дозвола за присуство на граѓаните на седниците на општинскиот совет.⁶⁰ Некои седници дури и можат да се следат онлајн.

Учесството на граѓаните на локално ниво исто така е клучен аспект на СИГМА принципите, со посебен акцент на учеството на жените како основна димензија на политиката на вклученост:

СИГМА-ОЕЦД, Принципи на јавната администрација (издание 2017):

- Принцип 1:** Владата има подготвено и усвоено ефективна програма за реформи во јавната администрација во која се осврнува на клучните предизвици.
- Принцип 4:** Реформата во јавната администрација има робусни и функционални структури за координација на управувањето, како на политичко, така и на административно ниво поради насочување на процесот на подготовка и спроведување на реформата.
- Принцип 6:** Одлуките на Владата се подготвуваат на транспарентен начин и се засноваат врз професионалниот суд на администрацијата; законската усогласеност на одлуките е обезбедена.
- Принцип 11:** Политиките и законската рамка се креирани на инклузивен начин што овозможува активно учество на општеството и дозволува координација на различни перспективи во рамките на Владата.⁶¹

58 На пример, развивањето **доброволни активности** за поддршка на обезбедувањето јавни услуги и јавни добра честопати е присутно (кампањи против загадување и за чистење), но овие активности ретко ги вклучуваат општинските советници.

59 Во Словенија, Законот за јавни информации е клучниот закон чија цел е да обезбеди отворено и транспарентно функционирање на јавните власти.

60 Исклучоци од ова постојат. Во Албанија, на пример, седниците на општинскиот совет можат да бидат затворени за јавноста на барање на градоначалникот или петтина од општинските членови.

61 http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration_Edition-2017_ENG.pdf. Повеќе детали можат да се најдат во принципот 11 и тие се однесуваат на националната Влада. Сепак, тие, исто така, ја вклучуваат и „власта“ на локално ниво.

4.4.1. Структурниот однос помеѓу општинските совети, градоначалниците и општинската администрација

Овој показател е релевантен за да се разбере односот меѓу клучните фактори на локално владеење. Дефакто, исто така поради попрофесионалната улога на градоначалникот, македонскиот случај го нагласува силното присуство на градоначалникот и извршните тела, што најверојатно честопати ја надминува димензијата на ОС и неговото носење одлуки на локално ниво.

Македонија:

Градоначалниците се избираат директно од граѓаните. Градоначалниците се носители на извршната власт и имаат професионална функција. Бидејќи има посебни избори за општинските советници и за градоначалниците, постојат случаи во кои градоначалникот не е од истата политичка партија како советниците.

Претседателот на Општинскиот совет се избира од членовите на советот со мнозинство гласови. Претседателот ги свикнува и ги води седниците на општинскиот совет и е одговорен за организацијата и за работата на советот. Седниците на советот се одржуваат најмалку еднаш на секои три месеци. Седниците можат да бидат свикани од претседателот на општинскиот совет или на барање на градоначалникот или на барање на една четвртина од членовите на општинскиот совет.

Стратешките работилници и состаноци, организирани како дел од овој преглед, открија дека **македонскиот контекст не ја вреднува доволно улогата на општинските советници, кои премногу се потпираат на улогата и одговорноста на градоначалникот.**

	Како се избираат градоначалникот /извршните тела	Кој претседава со Општинскиот совет/ Собранието	Коментари за односите меѓу градоначалникот/извршната власт и Општинскиот совет
Албанија	Градоначалникот се избира директно од граѓаните.	Со Советот претседава претседателот на Општинскиот совет	Ништо посебно нема да се забележи.
Србија	Градоначалниците на градовите и претседателите на општините се избираат од општинските или градските собранија. Членовите на општинските и градските совети се избираат од општински или градски собранија и се предлагаат од градските градоначалници или претседатели на општините. ⁶²	Со Општинските собранија претседаваат претседатели на собранијата. Претседателот (<i>Председник Скупштине општине</i>) е посебна позиција со различна функција во локалната власт.	Извршните тела на Општината се претседателот на Општината/ градоначалникот и Општинското собрание. (Општинските совети се нарекуваат општински собранија во Србија.) ⁶³ Претседателот на Собранието на Општината предлага кандидати за претседател на Општината. ⁶⁴
Словенија	Градоначалниците се избираат директно од граѓаните на истите избори како и општинските совети. ⁶⁵	Седниците на Општинскиот совет се свикнуваат и со нив претседава градоначалникот. Градоначалникот НЕМА право да гласа.	Општинските совети вршат надзор врз активностите на градоначалникот, заменик-градоначалникот и општинската администрација во врска со спроведувањето на одлуките на општинскиот совет. ⁶⁶

62 Види за повеќе информации за изборите и за територијалната поделба во Законот за локална самоуправа на Република Србија и во Законот за територијална организација на Република Србија.

63 Членовите на ОС (извршно тело што го придружува градоначалникот во случајот на Србија) не можат да бидат во исто време избрани членови на општинското Собрание. Членовите на ОС можат да бидат вработени во локалната самоуправа со полно работно време. Организацијата на работата на градскиот совет ќе се утврди од страна на градското собрание во согласност со Статутот на градот.

64 Кандидатот за претседател на Општината го предлага кандидатот за заменик-претседател на Општината од редовите на советниците избрани од Собранието на Општината на ист начин како и претседателот на Општината. Претседателот на Општината/градоначалникот претседава со советот и неговата најважна функција е „директно да спроведе и да обезбеди спроведување на одлуките и на други подзаконски акти на Општинското собрание“.

65 На избори во два круга, кои се одржани ако во првиот круг ниеден од кандидатите не освоил повеќе од 50% од гласовите.

66 Градоначалникот може да не дозволи објавување општински генерален акт ако тој/таа верува дека тој е неуставен или незаконски, па, во тој случај, градоначалникот предлага советот да усвои нова одлука за овој акт на следната седница. На оваа седница, градоначалникот мора да ги изнесе причините за тоа.

Литванија	Градоначалникот директно се избира од граѓаните во една изборна единица ⁶⁷ (од 2014 година со измените на законот). Градоначалникот исто така станува советник. Советот одлучува за формирањето на одборот на општинскиот совет на препорака на градоначалникот.	Со општинските совети претседаваат градоначалници.	Ништо посебно што треба да се забележи.
Данска	Општинскиот совет го избира еден од своите членови за градоначалник.	Со општинскиот совет претседава градоначалникот. Градоначалникот има обврска да ги подготви, да ги свика и да претседава со седниците на советот.	Градоначалникот претседава со Советот и со администрацијата, а му помагаат еден или повеќе заменици што исто така се избираат од страна и од редовите на членовите на советот. ⁶⁸ Градоначалникот е извршниот раководител што секојдневно раководи со администрацијата и мора да обезбеди да бидат спроведени сите одлуки на Советот.

4.4.2. Улогата на општинските совети во различни форми на учество на граѓаните (локални референдуми, граѓански иницијативи, јавни расправи и други форми на учество)

Воспоставени се иновативни начини за ангажман на граѓаните. Меѓутоа, **законите и регулативата честопати се применуваат помалку строго за да се остави простор за спонтани можности за интеракција, како што се јавни седници или редовни информативни сесии и јавни расправи.**⁶⁹ Учеството на граѓаните не е толку законска обврска, туку повеќе се работи за политички и социјален напор за постојана комуникација со граѓаните со сите можности. **Локалните референдуми** се споменуваат во низа земји што се предмет на прегледот, но со мала примена и премногу често само со **консултативна улога.**⁷⁰

Македонија:

Во македонското законодавство се спомнуваат три форми на граѓанско учество:

1. **Граѓански иницијативи:** Општинските совети треба да дискутираат и да одговорат на таквите иницијативи.
2. **Јавни собири:** Тие можат да бидат организирани по иницијатива на општинските совети или со 10% од жителите на општината. По јавниот собир, советот дискутира за своите резултати и заклучоци. Собирањето на резултатите и известувањето од јавните собири е задолжително.
3. **Локални референдуми:** Можат да се распишат на барање од најмалку 20% од избирачите на општината или по сопствена иницијатива на советот (за прашања од негова надлежност). Јавните консултации се задолжителни **само во случај на урбано планирање.**

67 Пред 2014 година, градоначалниците биле избирани во рамките на општинскиот совет, но законот бил изменет во 2014 година од страна на Парламентот (Seimas), и сега градоначалникот директно се избира од граѓаните во една изборна единица, во исто време кога се избираат општинските советници.

68 Во врска со структурата на извршните тела, Копенхаген (нако и Архус, Алборг и Оденсе) применува систем што се разликува од другите дански општини. Поконкретно, применува заедничко управување со политичките и административните одлуки за различни сектори на општинска интервенција.

69 <https://rm.coe.int/168071a7c6>, учество на граѓаните на локално ниво, документ на Совет на Европа, 2011 г.

70 Резултатите од референдумите не се обврзувачки.

Во партиципативната демократија, практиките честопати се поважни од законската регулатива и од прописите. Во Македонија, **форумите во заедницата** се значајна форма на учество на граѓаните. Законите ги обезбедуваат формите на интеракција со граѓаните: **месни и урбани заедници**. Постои потенцијал за поголем развој на таквите заедници.

<p>Албанија</p>	<p>Локалните референдуми се спомнати во законот, но ретко кога се спроведуваат.⁷¹ Тие се задолжителни во случај на промени на границите на општините. Меѓутоа, резултатите од референдумите не се обврзувачки.⁷²</p> <p>Во законот, исто така, се предвидени консултативни седници со заедницата.</p> <p>Пред да се разгледаат и да се одобрат актите, општинските и/или регионалните совети држат консултативни седници со заедницата. Консултациите со јавноста се држат во секој случај, како што е посочено во статутите на општинските совети (вклучително и отворени состаноци со жителите и засегнатите страни, состаноци со експерти, заинтересирани институции и непрофитни организации, или преку преземање иницијативи за организирање локален референдум).</p> <p>Секој граѓанин или група, кои ја претставуваат заедницата, има право да поднесе барања, жалби или приговори до органите на локалната самоуправа за прашања поврзани со функциите и овластувањата согласно јурисдикцијата на единиците на локалната самоуправа. Телата на единиците на локалната самоуправа се обврзани да ги разгледаат и да одговорат на таквите барања, жалби или приговори.</p> <p>Градовите можат да воспостават и да водат Совети на заедницата по иницијатива на нивните граѓани. Тие можат да бидат составени од четвртина од жителите и да бидат организирани на доброволна основа. Општинските совети ги одредуваат правилата на организацијата и работата на советите на заедницата. Службеник за врски со заедницата се избира од редовите на неговите членови со цел да ја организира и да ја менаџира работата. Неговата улога е да спроведува проекти во корист на заедницата.⁷³</p> <p>Граѓански иницијативи: Кога предлозите претставени пред општинските совети како граѓански иницијативи имаат финансиски последици по буџетот на единицата на локалната самоуправа, тие се разгледуваат од советот согласно агендата и не се одобруваат без да се чуе и да се разгледа мислењето на шефот на единицата на локалната самоуправа.</p> <p>Албанија неодамна спроведе големи реформи во локалната самоуправа и во територијалната структура. Сега предложи посистематски пристап кон транспарентноста и доброто локално владеење. Единиците на локалната самоуправа се обврзани да назначат координатор за транспарентност и да усвојат програма за транспарентност обезбедувајќи пристап за сите, особено за најсиромашните заедници. Јавните консултации на единиците на локалната самоуправа се промовираат и се поддржуваат. Телата на локалната самоуправа се обврзани да гарантираат јавно учество во процесот на одлучување. Секоја единица на локалната самоуправа е обврзана да назначи координатор за јавни објави и консултации во согласност со одредбите на важечкиот закон за јавни објави и консултации.⁷⁴</p>
------------------------	---

71 Границите на општините не можат да се сменат без претходно да се чуе мислењето на нивните жители. Овој услов е задолжителен, но нема обврзувачки ефект. Самоуправата кај локалните единици се остварува преку нивните претставнички органи и преку локалните референдуми.

72 <http://www.oldsite.idea.int/elections/dd/country.cfm?id=7>

73 Врз основа на одлуки на општинските совети, тие ќе имаат право да остварат одредени овластувања и функции. Тие можат да делегираат фондови од општинските совети, кои не можат да се користат за хонорари или бонуси за членовите на општинскиот совет. И покрај тоа, членовите на општинскиот совет можат да бидат финансиски наградени за својата работа врз основа на критериумите утврдени од општинските совети и согласно законот.

74 Албанија беше првата земја во регионот што ја усвои законската рамка за да им го обезбеди на граѓаните правото на информации и пристап до службените документи што не се класифицирани како доверливи согласно Законот бр. 8503 од 30.6.1999 година. Учество на граѓаните и граѓанското општество во одлучувањето. http://partnersalbania.org/wp-content/uploads/2015/12/study_citizen_participation.pdf

	<p>Законот за локална самоуправа во Албанија обезбедува основа за средби за консултации со заедницата. Секој акт што е одобрен од општинскиот совет се објавува на неговата официјална веб-страница и се истакнува на јавни места.⁷⁵</p> <p>Со поддршка на меѓународни донатори, практикувањето на партиципативното буџетирање се случува во Албанија со одредено ниво на успех,⁷⁶ но тие вклучуваат главно граѓани и претставници на извршната власт.</p>
<p>Србија</p>	<p>Формите за директно учество на граѓаните во локалната власт на Србија се градските иницијативи, состаноците на граѓаните и референдумите.</p> <p>Граѓански иницијативи: Преку граѓанските иницијативи, граѓаните можат да поднесат предлози до општинските собранија за усвојување законска регулатива што ќе регулира одредено прашање во рамките на надлежностите на градот; за измени и дополнување на статутот или други акти; и за свикување референдум во согласност со законот и Статутот. Граѓанските иницијативи се валидни доколку листата на потписници се состои од најмалку 10% од гласачите регистрирани на денот на актот за граѓанската иницијатива.</p> <p>Откако таквите предлози ќе бидат поднесени, од собранијата се бара да одржат претрес и да поднесат образложен одговор на граѓаните во рок од 60 дена од добивањето на предлогот. (Ова е законско решение што е крајно тешко да се примени во практиката. Според локалните НВО, поднесена е иницијатива за промена на оваа одредба). Некои случаи на партиципативен буџет се тестирани (види подолу).</p>
<p>Словенија</p>	<p>Локални референдуми: Општинските совети можат да свикаат референдум на предлог на градоначалникот или на предлог на членови на советот. Општинските совети мора да свикаат референдум доколку се побара со минимум 5% од општинското избирачко тело. Консултативен референдум може да се свика за целата општина или за делови од неа. Резултатите од консултативните референдуми не се обврзувачки за општинските тела.⁷⁷</p> <p>Во 2005 година, Словенија вовеле концепт на проактивна транспарентност на јавните податоци. Ова е суштински елемент за јавен надзор на законитоста на активностите на јавните органи и нивното користење на јавните средства. Општинските комисии и комитети мора да направат напор да обезбедат на јавноста колку што е можно повеќе информации за својата работа како дел од нивните обврски и во согласност со општинските власти.⁷⁸</p> <p>Други начини на учество: Минимум пет проценти од гласачите во општината можат да побараат општите акти и други одлуки донесени под јурисдикција на општинските совети или други општински тела да бидат издадени или укинати.</p>

75 Нов веб-портал за партнерските ЕЛС за охрабрување граѓанско учество http://partnersalbania.org/wp-content/uploads/2015/12/study_citizen_participation.pdf

76 http://siteresources.worldbank.org/INTALBANIA/Resources/PBP_Toolkit_Dec_06_Eng.pdf

77 Општинскиот совет свикува референдум во рок од петнаесет дена откако ќе добијат одлука или барање од гласачите за свикување референдум. Словенија е меѓу водечките земји во однос на користењето национални референдуми, но има слаби резултати кога се работи за локални референдуми. Види повеќе во "Direct Democracy in Slovenia: poor practice at Local Level", Bernard Nezmah.

78 Измените и дополнувањата на Законот (ZDIJZ-A) беа многу важни во смисла на обезбедување поголема транспарентност на јавните средства. Реформата утврди дека информациите за употребата на јавни средства секогаш треба да бидат јавно достапни.

<p>Литванија</p>	<p>Локалните власти можат да организираат анкети на јавното мислење за одлуки донесени од локалните власти и за други прашања. Меѓутоа, овие анкети не се обврзувачки и само се советодавни по својата природа. Нема никакви одредби за локалните референдуми.</p> <p>Жителите на општината можат директно да учествуваат во подготовка и дебатирање за нацрт-одлуки, организирање истражување, собранија, состаноци, јавни дискусии по молби, како и промовирање други форми на иницијативи.</p> <p>Друга добра практика во Литванија е соработката на групите на граѓанското општество и истражувачки центри со општинските совети при поднесување препораки до повисоки одлучувачки тела. Постојат многу форми на комуникација меѓу општините и НВО,⁷⁹ вклучително и часови на „отворена врата“, состаноци, е-влада, конференции, вклучување во општинско планирање буџет, лични разговори, и сл. Во руралните области има Групи за локална акција (ГЛА).⁸⁰</p> <p>Различните форми на граѓански ангажман можат да бидат поддржани и разгледани од општинските советници. Меѓутоа, за да се биде навистина ефективен, треба да има редовна соработка меѓу администрацијата, избраното раководство и граѓаните.</p>
<p>Данска</p>	<p>Локални референдуми: Данскиот устав дозволува одржување локални референдуми. На локално ниво, општинските совети имаат слобода да организираат локални референдуми за секое прашање што потпаѓа под нивниот опсег. Меѓутоа, таквите референдуми имаат само консултативна функција.</p> <p>Други иновации: Граѓанското учество, кое долго време се применува во различни облици во Данска, беше проширено со реформите од 2007 година, и покрај намалениот број општини и окрузи. „Граѓански собири“ и „граѓански совети“ на теми како што се здравство или просторно планирање се само некои од примерите на добри практики. Граѓанските собири се применети во неколку пригоди и главно се користат за прашања од областа на просторното планирање и долгорочните визии за заедницата. Нови технологии се применуваат заради споделување стратешко планирање и процеси во заедницата.⁸¹</p> <p>Данска, исто така, има воспоставено Совети на постари граѓани во некои општини. Советите на постари граѓани се општествено иновативна иницијатива што го поддржува учеството на постарите граѓани и влијае врз одлуките и активностите на нивните заедници.</p>

Случајот на партиципативен буџет во Србија: Партиципативното буџетирање и буџетите блиски на граѓаните се вклучени во Стратегијата за реформа на јавната администрација и акциските планови за 2018-2020 година, со посебно упатување на принципите на отчетност и транспарентност во јавниот сектор. **Општината Рума** е една од единиците на локалната самоуправа во Србија во која партиципативното буџетирање се применува систематски и континуирано. Дополнително на партиципативното буџетирање, општината Рума има воведено и практика на објавување на Насоките за граѓански буџет на официјалната веб-страница на општината.

79 За односите меѓу општините и невладините организации во Литванија. Студии на случаи од градската општина на Вилнус и општината Укмерге: https://www.mruni.eu/upload/iblock/237/A.%20Guogis_A.%20Stasiukynas.pdf

80 Види повеќе на: <http://mts.asu.lt/mtsrbid/article/view/689>. Овие групи имаат цел да го активираат руралното население и организациите на руралните заедници, да охрабрат иновации, да ја зајакнат конкурентноста на руралните области и да го намалат јазот меѓу градовите и селата.

81 <http://base-adaptation.eu/participatory-methods-applied-adaptation-planning-kalundborg-denmark>

4.4.3. Општинските совети и меѓуетничката инклузија

Македонија:

По потпишувањето на Охридскиот рамковен договор (ОРД), процесот на децентрализација беше ориентиран кон обезбедување еднакви права на граѓаните од сите етнички заедници во однос на локалните прашања. Законот за локална самоуправа, усвоен во 2002 година, предвидува формирање комисии за односи меѓу заедниците во сите општини во кои повеќе од 20% од населението е од етничката заедница што не го сочинува мнозинството. Таквите комисии можат да бидат формирани и во други општини на доброволна основа. Членовите на овие комисии можат да бидат членови на општинските совети, но и не мора. Бројот на членовите во таквите комисии го определува општината. Овие комисии се осврнуваат на прашања од интерес на заедниците во општината и формулираат препораки за општинскиот совет. Советот е обврзан да дискутира за овие препораки. Формирањето на овие комисии не е предвидено само во однос на еднаквите права на сите етнички заедници во Македонија, туку, исто така, е наклонето кон активно учество на граѓаните во локалниот јавен живот.

Прописите со кои се регулира вклученоста на етничките малцинства се артикулирани во повеќе детали во земјите на Балканот. Меѓутоа, финансирањето на активностите на комисиите за односи меѓу заедниците и нивните проекти ниту се идентификувани ниту се обезбедени.

Сличности:

Во сите земји што се предмет на овој преглед, внимание се посветува на тоа да има **претставници од етничките заедници** на локалните избори за општинските совети. Подобра решенија за мирна кохабитација меѓу малцинствата и мнозинството поверојатно е да се пронајдат на локално ниво на владеење. Исто така, тоа претставува чувствителен импулс што треба да пронајде соодветен баланс меѓу заштитата на различностите и идентитетите и целта за креирање кохезивно општество. Во Македонија, етничките заедници се претставени преку политички партии.

Специфичности:

Албанија	Неколку политички партии со забележливи етнички малцинства имаат истакнато кандидати за општинските избори, иако нема конкретни одредби. ⁸² Малцинските групи можеа да водат кампања слободно на сопствениот јазик на последните избори . Иако гласачите во 2013 година добиле пристап до избирачкиот материјал на малцинските јазици, гласачките ливчиња за локалните избори во 2015 година биле само на албански јазик. Меѓутоа, изборните власти обезбедиле едукативен материјал за гласачите на малцинските јазици. Иако припадниците на ромското малцинство и други маргинализирани групи се ранлива категорија за политичка експлоатација и шеми на купување гласови, како што е со давање ваучери за гориво и готовина, набљудувачите на ОБСЕ во 2015 година забележале дека малцинските заедници сè повеќе стануваат свесни за својата гласачка моќ и се повеќе политички ангажирани.
-----------------	---

82 HRUP, поставена на платформа што ги претставува сите национални малцинства, но, пред сè, во сојуз со грчкото малцинство и Грчкото етничко малцинство за иднината (GEMF), двете излегоа на избори посебно. Македонската алијанса за европска интеграција (МАЕИ) и Партијата за европеизација и интеграција (составена од Роми и Египќани), и двете учествуваа на изборите како дел од АЕА. Како забелешка, кандидатот на GEMF беше избран за градоначалник на Финиќ, а кандидат, етнички Македонец, беше повторно избран за градоначалник на општината Пустец. Кандидатите на Ромите и Египќаните беа претставени на листите на АЕА и PAWD; меѓутоа, тие обично не беа ставени на позиции на кои можат да бидат избрани.

Србија	<p>Во областите со силно присуство на малцинствата (пред сè, во Војводина), партиите што ги претставуваат малцинските заедници се вклучени во распределбата на места, дури и ако добиле помалку од 5% од вкупниот број гласови (5% е прагот за една листа да биде прифатена во пропорционалната распределба на местата).</p> <p>Успехот на таквите партии на локално ниво е прилично нерамномерен и зависи од финансискиот капацитет на локалните власти.⁸³ Институционалната рамка за таквите прашања вклучува канцеларија за вклучување на Ромите и локален народниот правобранител, додека, пак, во некои градови и во автономната покраина Војводина исто така има и локален совет за малцински права и канцеларија за бегалци и раселени лица.⁸⁴ НВО имаат проактивен став во однос на локалните власти, и соработката меѓу претставниците на граѓанското општество и локалните власти може да се смета за плодно, особено во економски послабите општини на југот од Србија.⁸⁵</p>
Словенија	<p>Постојат посебни одредби во Словенија за избор на припадници од италијанската, унгарската и од ромската заедница.⁸⁶ Конкретно, тие секогаш се избираат согласно принципот на мнозинството во општинските совети со помалку од 12 членови. Во секоја етнички мешана област со голем број Италијанци или Унгарци (како што е утврдено со закон), тие заедници имаат најмалку еден претставник во општинскиот совет. Доколку општинските тела одлучуваат за прашања поврзани со спроведување на посебните права на етничките заедници, тие прво мора да побараат претходно мислење од самоуправната етничката заедница, наречена Совет на етничката заедница. Во етнички мешани општини се воспоставува комисија за етнички прашања. Припадниците на една етничка заедница сочинуваат една половина од членовите на комисијата. Во областите населени од ромската заедница, ромската група треба да има најмалку еден претставник во општинскиот совет.⁸⁷</p>
Литванија	<p>Партија што ја претставува полската заедница⁸⁸ постигна добри резултати на неодамнешните избори, но не можеме да известиме за некакви законски одредби за општинските избори.</p>
Данска	<p>Германското малцинство е присутно во дел од земјата. Не е предвидено ништо конкретно за нагласување на нивната улога во општинските совети.</p>

83 <http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/en/mapping-of-social-protection-services-under-the-competence-of-local-self-governments-in-the-republic-of-serbia-survey-published/>

84 Види повеќе за советите на националните малцинства во "The national councils of national minorities in Serbia", Katinka Beretka and István Gergő Székely, January 2016.

85 Принципи на Програмата за Отворено Владино Партнерство – <https://www.opengovpartnership.org/about/about-ogp> – вклучени во креирање на стратегија по PAR – Србија 2018–2020 – Програма за добро владеење: <http://dobrauprava.rs>.

86 Членовите 6, 7, 8, ЗЛИ.

87 Во општините каде што етничките Словенци се малцинство, одредбите од овој закон што го регулираат претставувањето на италијанските и унгарските етнички заедници во општинските тела ќе се применат соодветно.

88 Изборна акција на Полјците во Литванија – *Lietuvos lenku rinkimu akcija (LLRA)*.

4.4.4. Законски одредби и политики ориентирани кон родова еднаквост на локално ново

Како што е побарано при набљудувањето на македонскиот контекст, посебно внимание во овој поглед и се посветува на **родовата перспектива** и на нејзината застапеност во општинските совети. Во **Македонија**, и на мажите и на жените треба да отпаднат најмалку 40% од кандидатските листи за општинските избори. Правниот систем не вклучува таква квота за листите кандидати за градоначалничките избори. Само четири од 81 градоначалник што се избрани на последните локални избори се жени.

<p>Албанија</p>	<p>Изборниот законик уредува дека листата политички партии треба да има еднаква застапеност од 50% на кандидати мажи и жени, но ова не е целосно постигнато. Со неодамнешните територијални реформи, според кои општинските совети ги избираат своите претставници во регионалните совети, 50% од назначените претставници треба да бидат жени.⁸⁹ Постои посебен детаљ во цитирањето на родовиот баланс и еднаквоста со сите нивни различни аспекти во неодамна усвоеното законодавство во Албанија. На локалните избори во 2015 година, 49,36 проценти (17.937 од 36.341) од кандидатите биле жени, што резултирало со значителна застапеност на жените во локалните совети. Процентот на жени во локалните совети се зголемил за речиси трипати од претходната година.</p> <p>Она што е важно е дека обука е предвидена за жените кандидати во националното законодавство, работата на локалните власти и личните вештини.</p> <p>Воспоставени се ефективни активности за поддршка на ангажманот на жените кандидати со обука и подигнување на свеста за националните институции, локалните институции и личните вештини поврзани со улогата на советникот.</p>
<p>Србија</p>	<p>Секој трет кандидат на кандидатските листи мора да биде член на помалку застапениот род (принципот на најмалку 30% од избраните жени). Србија, исто така, вовеле Комитет за родова еднаквост кај различните <i>Совети</i> (комитети).⁹⁰</p>
<p>Словенија</p>	<p>Словенија вовеле политика за вклучување на родот во главните текови со законот за недискриминација по нејзиното приклучување кон ЕУ. На локалните избори одржани во 2006 година беше задолжително најмалку 20% од предложените кандидати да припаѓаат на секој од родовите. Во 2010 година, оваа цифра беше зголемена на 30%, а во 2014 на 40%, додека, пак, кандидатите во првата половина од листата треба да се менуваат наизменично по род.⁹¹</p>
<p>Литванија</p>	<p>Литванија нема посебна одредба за родова застапеност во локалните власти освен општиот национален закон за балансирана застапеност на родот.⁹² Главниот град Вилнус беше првата локална власт што назначи лице одговорно за родова еднаквост во 2001 година.</p>

89 Оваа родова рамнотежа се применува во Албанија и за претставниците од селата.

90 На национално ниво е воспоставена Женска парламентарна мрежа (<http://www.womeninparliaments.org/wp-content/uploads/2014/07/Serbia-WPN-Washington.pdf>)

91 Имаше транзициски период, со 20% квота на локалните избори во 2006 година и 30% квота на изборите во 2010 година, додека, пак, квотата од 40% беше целосно спроведена на неодамнешните локални избори во 2014 година.

92 Родовата рамнотежа е обезбедена благодарейќи на Законот за еднакви можности за жените и мажите и Меѓуминистерската комисија за еднакви можности за жените и мажите, составена од претставници од голем број институции и од ОГО.

	<p>Жените сочинуваат до 52,8% од населението, но нивната вклученост во политичкиот живот и јавната администрација е многу пониска. Општинските избори во 2000 година покажаа пад во учеството на жените во јавната администрација: бројот на жени членови на советите на локалните власти се намали од 22% во 1997 година на 17,6% во 2000 година. Иако ставот за учеството на жените во политиката е сè попозитивен и бројот на оние што размислуваат поинаку значително се намалува, мнозинството население не верува дека повеќе жени на власт и на позиции на кои се одлучува ќе има позитивни или негативни последици по општеството. На партиско-политичко ниво, само една партија ги фокусира своите активности на стимулирање на ангажманот на жените,⁹³ особено во поврзувањето со жените што се претставнички на партии од други земји. Меѓутоа, важно е да се нагласи дека повеќето политички партии во Литванија не се свесни за обезбедувањето безбеден родов баланс. Постои национална програма насочена кон стимулирање на ангажманот на жените, но финансирањето на оваа програма е несигурно и тешко е да се предвиди како ќе напредува.</p>
<p>Данска</p>	<p>Данскиот закон не содржи посебна одредба за родова застапеност во локалните власти освен општиот национален закон за балансирана застапеност на родот. Жените не се доволно застапени во процесите на одлучување на локално ниво. На општинските избори одржани во 2013 година, 29,7% од избраните политичари биле жени (пад од 31% во 2009 година). Општинските избори од 2013 година завршија со 13% жени од градоначалниците во земјата, што претставуваше пад од 17% на изборите од 2009 година.⁹⁴ Сите јавни власти и општини треба да подготват извештај за родова еднаквост на секои две години што треба да биде поднесен до министерот за родова еднаквост.⁹⁵</p>

93 1) Вмрежување во рамките на партијата и со жените социјалдемократи од други земји; 2) Информативни и образовни активности за членовите на синдикатот; 3) Политички изјави и јавни иницијативи за прашања поврзани со правата на жените и родовата еднаквост; 4) Мониторинг на спроведувањето на принципите на родова еднаквост во партијата. Меѓутоа, важно е да се нагласи дека повеќето политички партии во Литванија не се свесни за обезбедувањето родов баланс во политичките тела за одлучување.

94 Има Министерство за родова еднаквост и Данска усвои Закон за родова еднаквост со кој се уредува дека секое тело за одлучување е обврзано да работи на родовата еднаквост и да интегрира прашања за родова еднаквост.

95 Види Deloitte, 'Ligestillingsredegørelser for kommuner, regioner og stat 2007', 2008. Види, исто така, податоци од Советот на жени на Данска: <http://www.womenlobby.org/Women-s-Council-in-Denmark?lang=en>

4.5. Други релевантни показатели

4.5.1. Управување со човечки ресурси и избор на шеф на администрацијата

4.5.1.1. Персонал и планови за градење на кариерата за државните службеници

Односот меѓу општинските совети и локалните државни службеници обично е ограничен бидејќи државните службеници одговараат главно пред, и работат најмногу со извршните тела на локалната власт и, особено, со градоначалникот и неговиот/нејзиниот кабинет. Општинските советници добиваат материјали и информации за одлуките на советот од персоналот на општината. Во некои од земјите вклучени во прегледот, советот одлучува за составот на персоналот од редовите на администрацијата, а во некои случаи одлучува и за платите на персоналот.

Македонија:

Македонскиот случај е особено интересен бидејќи им доделува значајна улога на општинските советници во одобрувањето на **систематските планови** (организација на локалните државни службеници). Платата на државните службеници е определена со национален закон и не може да се менува на локално ниво. Во Македонија, шеф на администрацијата е секретарот на Општината.

Албанија	Општинскиот совет го одобрува максималниот број вработени во општината и во други институции под контрола на општината. Советот ги одобрува платата и бонусите што им се исплаќаат на вработените и на други лица што се избрани и назначени. ⁹⁶ Градоначалникот ги одобрува структурата на организацијата, категориите/класите на плати за секое работно место во јавната администрација, и основните статuti на општинската администрација, општинските буџетски единици, и институциите контролирани од општината.
Србија	Општинските собранија, исто така, се задолжени да „носат одлуки за организацијата на општинската администрација“ и „да вршат надзор врз работата на општинската администрација“.
Словенија	ОС усвојува <i>постојани налози и акти за организацијата на активностите на општинската администрација</i> . Градоначалникот издава акт за систематизација на работните места во општинската администрација. Внатрешната организација и полето на работа се утврдени од општинскиот совет на предлог на градоначалникот или со општ акт. ⁹⁷ За назначување и вработување персонал во општинската администрација одлучува градоначалникот или секретарот на општината.
Литванија	Општинските совети ги одобруваат структурата , прописите и средствата за плати на општинската администрација и утврдуваат максимум можен број работни места на државни службеници и вработени. Советот одобрува директори на општинската администрација на препорака на градоначалникот. Советот одлучува за бројот на работни места за државни службеници од политичка (лична) доверба на градоначалникот и за формирање секретаријат на општинскиот совет . Општинските совети, исто така, одлучуваат за платата на градоначалникот и за бројот на заменици-градоначалници .

96 Со одобрение на Законот од 2015 година.

97 Во согласност со процедурата предвидена во Законот за државна служба и во Законот за работни односи.

Данска

Локалните власти (во согласност со нивните интерни прописи им доделуваат надлежности на различни тела, вклучително и на општинските совети) можат да ги одредат своите сопствени интерни административни структури за да ги приспособат на локалните потреби и за да обезбедат делотворно раководење: „Условите на службата на вработените во локалната самоуправа ќе бидат такви што ќе дозволат регрутирање персонал со висок квалитет врз основа на заслуга и компетентност; за оваа цел можат да се обезбедат соодветни можности за обука, плати и перспективи за напредок во кариерата“. Општините и регионите имаат слобода во дефинирањето на своите административни структури, **статусот на нивниот персонал и како ќе ги организираат нивната обука и платите**. Законот за локална самоуправа **не содржи правила** за општинските административни структури или обуката за персоналот; ниту, пак, постои некакво правило со кое се ограничува можноста на локалните совети да ги делегираат своите обврски на општинскиот персонал.

4.5.1.2. Избор на шеф на администрацијата

Македонија:

Шефот на администрацијата го назначува градоначалникот и тој е важен сојузник и поддршка во управувањето со општината. Меѓутоа, иако е задолжително да има секретар на општината како шеф на администрацијата, само 50 од 81 општина во Македонија имаат секретар. Извршната и управната власт на тој начин остануваат во рацете на градоначалниците.

Албанија	Општинските совети го назначуваат секретарот на општината .
Србија	Општинските совети го назначуваат и го разрешуваат шефот и заменик-шефот на општинската администрација со јавна објава.
Словенија	Градоначалникот е шеф на општинската администрација, додека, пак, со работата на општинската администрација директно раководи секретарот на општината, кој е назначен и разрешен од градоначалникот . Сепак, советот, исто така, може да одлучи за разрешувањето на секретарот или на градоначалникот.
Литванија	Директорот на општинската администрација се назначува на препорака на градоначалникот, со одлука на општинскиот совет врз основа на политичка (лична) доверба.
Данска	Секоја општина одлучува како да се справи со внатрешното раководење , вклучително и со тоа кој ќе раководи со администрацијата. Освен ако не е поинаку решено, градоначалникот е шеф на администрацијата.

4.5.2. Меѓуопштинска соработка и улогата на општинските советници

4.5.2.1. Меѓуопштинската соработка на национално ниво

Македонија:

Меѓуопштинската соработка се спроведува на доброволна основа и бара одобрение од општинските совети. **Таквата соработка може да биде предложена од страна на градоначалникот или член на советот на општината додека иницијатива за воспоставување на меѓуопштинска соработка може да покренат најмалку 10% од избирачите на општината**. Меѓуопштинската соработка има цел да им обезбеди на граѓаните поефикасни и порационални услуги (на пример, кога општината е премала за да може самата да набави одредена услуга). Меѓутоа, некои облици на меѓуопштинска соработка – дури и ако не се задолжителни – дефакто постојат (како што е користењето на шесте депонии на регионална основа што треба да се користат од сите општини во Македонија). Друг пример е кога услугите на две општини треба да бидат споделени бидејќи човечките и финансиските ресурси не можат да поддржат дупли служби (на пример, заедничка градинка меѓу Градско и Велес).

Меѓуопштинската соработка постои во прописите и во практиката на сите земји опфатени со овој преглед. Таквата соработка има облик на договор меѓу општините или може да биде организирана со јавни/приватни компании што даваат услуги. **Општинските совети мора да се согласат со воспоставување и организација на меѓуопштинска соработка и мора да одобрат ресурси доделени за таква соработка.**

<p>Албанија</p>	<p>Дозволена е соработката меѓу две или повеќе единици на локалната самоуправа:⁹⁸ <i>„Две или повеќе единици на локалната самоуправа може да ги вршат своите функции и да обезбедат конкретни услуги за општо добро во рамките на еден регион или од различни региони, можат заедно да ја вршат која било функција и/или услуга утврдена со закон преку склучување или спроведување заеднички договори, делегирање одредени овластувања и одговорности едни на други или ангажирање трета страна“.</i>⁹⁹ Договори за соработка на локално ниво се одобруваат од советите на секоја единица на локалната самоуправа што е потписничка на договорот. Финансиската обврска за секоја од единиците на локалната самоуправа што претставуваат страна во договорот се одобрува секоја година како посебна ставка во локалниот буџет.</p> <p>Постојат централни насоки за да може општините да соработуваат, на пример, во делот на водоснабдувањето.</p>
<p>Србија</p>	<p>Договорната меѓуопштинска соработка добива облик на долгорочни договори меѓу две или повеќе единици на локалната самоуправа во која еден град има улога на давател на услуга, а другата единица на локалната самоуправа има улога на корисник.</p> <p>Општинските совети можат да одлучат за создавање заеднички институции со единиците на локалната самоуправа, вклучително и тело со заеднички овластувања и трети страни. Општините можат да дејствуваат како основачи на Агенциите за регионален развој, па, во тој случај, тие преземаат обврски во управните тела што се воспоставени. Конкретни примери на меѓуопштинска соработка можат да се најдат во случајот на воспоставување регионални депонии што функционираат како јавни претпријатија – со кои заеднички управуваат неколку општини.</p> <p>Меѓуопштинската соработка може да се идентификува кога две или повеќе единици на локалната самоуправа (или нивните јавни претпријатија) прават заедничко вложување што може да добие форма на заедничко комунално претпријатие или заедничка компанија (ДОО или акционерско друштво). Меѓуопштинската соработка се финансира од локалниот буџет или од донаторски програми за поддршка (како што е програмата EXCHANGE во Србија, поддржана од ЕУ).</p>
<p>Словенија</p>	<p>Локалните заедници доброволно соработуваат едни со други поради здружување на силите во насока на регулирање и решавање на локалните прашања што се важни за јавноста. За оваа цел, тие можат да ги спојат своите фондови и, во согласност со законот, да воспостават тела и заеднички општински административни тела, да воспостават и да управуваат со фондови, јавни заводи, јавни компании и институции, и да ги поврзат едни со други за да формираат заедници, сојузи и асоцијации.¹⁰⁰</p> <p>На таквите асоцијации државата може да им покрие до 50% од нивните трошоци.</p>

98 Според членот 14 од Законот за локална самоуправа.

99 Повеќе за меѓународната соработка: Секој договор за соработка на локално ниво ќе биде одобрен од советите на двата инволвирани градови. Единиците на локалната самоуправа можат да склучат договори за локална соработка и со единици на локалната самоуправа во странски држави. Пред склучувањето такви договори, единиците на локалната самоуправа ќе го земат предвид мислењето на Министерството за надворешни работи. Во таа рамка, договорот ги дефинира својата цел и траење и сите правни и финансиски аспекти, како и функциите што треба да бидат остварени од секоја општина или заеднички. Две или повеќе единици на локалната самоуправа во рамките на еден регион или од различни региони можат да вклучат договори меѓу самите нив или со институциите на централната власт за креирање правно лице издвоено од партиите на кое тие ќе му дадат надлежност и посебни овластувања.

100 Што се однесува до спојувањето, законот го утврдува методот за промовирање на здружението и соработката меѓу општините и формирањето општини по пат на спојување две или повеќе општини со помалку од 5.000 жители или спојување такви општини со поголеми општини.

Општините независно носат одлуки за спојување поголеми заедници на локалната самоуправа и региони. Регионите регулираат и спроведуваат локални активности од поширок интерес што ги надминуваат капацитетите на општините. Државата може, согласно законот, да додели одредени поединечни функции што потпаѓаат под нејзина јурисдикција во некој регион, со претходна согласност или договор со регионот и да обезбеди средства за таква цел.

Литванија	Општинскиот совет носи одлуки во врска со инкорпорирањето, препознавањето или ликвидирањето на јавните и приватните правни субјекти и одлучува за воспоставување заеднички претпријатија заедно со другите општини, за здружување во општински сојузи, за соработка со општини од странски држави или поврзување во меѓународни самоуправни организации. Меѓуопштинската соработка во Литванија не е задолжителна и може да биде воспоставена на доброволна основа, иако ова не е чест случај во моментот. Главната форма на соработка меѓу општините е онаа на советите за регионален развој.
Данска	Меѓуопштинската соработка е истовремено и задолжителна и доброволна. ¹⁰¹ Според законот, меѓуопштинската соработка е задолжителна во делот за гаснењето пожари и за спречувањето несреќи. Локалните власти, исто така, можат да се вклучат во кооперативни партнерства со приватни компании (на пример, за природен гас, јавен транспорт). Со таквата соработка управува конкретно тело.

4.5.2.2. Меѓуопштинската соработка на меѓународно ниво

Меѓуопштинската соработка со меѓународните засегнати страни е опишана и како „**децентрализирана соработка**“.

Македонија:

Македонските локални власти имаат право да се вклучат во меѓународна соработка со други општини во други земји. Општинските совети се одговорни да одлучат за формалните обврски и за вложените ресурси.

Албанија	Законот за локална самоуправа јасно ги идентификува правата и обврските за соработка меѓу општините. „Општините имаат право да соработуваат со единиците на локалната самоуправа од други земји и да бидат претставени во меѓународните организации во согласност со овој Закон и законска регулатива што се на сила. Тие имаат право да се организираат во асоцијации во согласност со важечката законска регулатива.“
Србија	Српските општини имаат голема корист од меѓународната меѓуопштинска соработка на локално ниво, стимулирана преку разновидни програми за поддршка (пр. УСАИД и Програмата на ЕУ за напредок во Југоисточна Србија).
Словенија	Локалните власти се овластени да се впуштат во децентрализирана соработка во зависност од финансиските средства што им се на располагање.
Литванија /Данска	Меѓународната меѓуопштинска соработка главно функционира кај балтичките држави и со земјите од Источна Европа, и притоа се искористуваат пријателствата и соработката од минатото. Општинските совети треба да ги одобрат формалните чекори, но соработката честопати ја води извршната власт (односно градоначалникот и неговиот/нејзиниот тим).

¹⁰¹ Општините што сакаат да избегнат спојување мора да потпишат законски обврзувачки договори за заемна соработка согласно статут што е усвоен специјално за таа цел. Овој статут се применува на пет островски општини и само на две општини лоцирани во копнениот дел од Данска.

4.5.3. Инструменти за градење на капацитетите и планови за мотивирање на општинските советници

Прашањата поврзани со одредбата за обука, вклучително и со тоа кои тела треба да обезбедат таква обука (пр. државни институции, здруженија, посебни програми и сертифицирани заводи) и како е финансиски поддржана обуката, не се секогаш јасно идентификувани во законодавството и во други релевантни материјали.

Националната обука за општинските советници не се чини дека е законска обврска во повеќето земји од прегледов, иако се практикува во одредена мера. Одредбата за таквата обука се чини дека ќе биде суштинска за развивањето многу вештини (свест, компетентност, разбирање и одговорност). Погolem фокус секогаш се става на поддршката на државните службеници (акредитирани училишта и програми), извршните позиции и избраните лидери (градоначалници). Меѓународната поддршка повеќе е ориентирана на обезбедување градење капацитет кај администрацијата и извршната власт отколку кај општинските советници. Политичките партии честопати ги заменуваат општинските советници во оваа обука, но и натаму е далеку од она што е потребно. Програмите за обука за општинските советници треба да имаат своја патека, улоги и специфичности (за поглобално гледиште за локалната власт), но тие, исто така, често се предлагаат како транспозиција на обуката за државните службеници на локално ниво, што не е соодветно.

Македонија:

Неодамна беше организирана одредена обука за општинските советници (кратка, но одлично оценета) од страна на меѓународни организации, која вклучуваше и обука за улогата на општинските советници и за дијалогот со граѓаните. ЗЕЛС, исто така, има обезбедено материјал за обука, иако повеќе има за градоначалниците и локалната власт како целина.

Албанија	Општинските советници имаат право на професионална обука во согласност со програма одобрена од страна на општинскиот совет. Финансирањето на таквата обука е достапно во согласност со важечката законска регулатива, но фалат детални информации за обуката во Албанија.
Србија	Редовна обука за општинските советници не е планирана на национално ниво. Програмата за обука останува во рацете на Постојаната конференција на градови и општини – Асоцијацијата на градови и општини на Србија (СКГО).
Словенија	Асоцијацијата на единиците на локалната власт нуди и обезбедува обука за општинската администрација и за општинските советници во јавните набавки, јавното приватно партнерство, сметководството, финансиите и енергијата и сл.
Литванија	Обуката за општинските советници не се обезбедува ни од националните, ни од локалните власти. Асоцијацијата на локалните власти во Литванија обезбедува обука, особено за буџетот и за финансиските прашања. АЛАЛ е главниот консултативен центар за локалните власти. Одборите на општинските совети секоја година планираат приоритети за обука на општинските советници. ¹⁰² Литванските општини имаат голема корист од искуството на другите земји и модели на општинската организација во балтичките држави. Самите активни координатори на општинските месни заедници во Литванија честопати градат компетентност да станат општински советници. (Координаторите на месните заедници имаат право да се кандидираат на избори за идни општински советници).
Данска	Постои редовна бесплатна обука за советниците. Неодамна оваа обука беше повеќе фокусирана на општинските советници. Суштинска улога игра Асоцијацијата на локални власти. Докази од истражувањето покажуваат дека таквата обука треба да биде континуирана и да се обезбедува редовно и треба да започне набрзо по изборите за да се избегне вакуум по изборниот период.

¹⁰² АЛАЛ е регистрирана како: АЛАЛ - Центар за обука и консултации. Овој центар организира обука во различни области за општинските советници и општинските експерти, и сл. АЛАЛ, исто така, организира обука за градоначалници најмалку еднаш годишно и за општински експерти, директори во администрацијата и други согласно нивните потреби.

4.5.4. Национални и меѓународни можности за вмрежување на општинските советници

Општинските советници не се чувствуваат како да се дел од група како такви. Нивното чувство за припадност е повеќе на партиско ниво и на градско и општинско ниво отколку со другите советници во истата земја. Во Македонија, главната колективна точка за советниците е на состаноците на Заедницата на единиците на локалната самоуправа (ЗЕЛС), која обезбедува соодветно место за вмрежување на советниците.

Албанија, Србија и Словенија	Во моментот нема конкретни национални и меѓународни шеми за вмрежување за општинските советници.
Литванија	Асоцијацијата на локалните власти ги претставува градоначалниците на општините низ целата земја, но оваа Асоцијација не вклучува никакво посебно застапување на општинските советници.
Данска	Данските општини се претставени во национална асоцијација на општини (ЛГДК). Општините се членки на оваа асоцијација на доброволна основа. ЛГДК обезбедува различни услуги за своите членови, вклучително и информации, решавање проблеми, вмрежување, обука и образование. Некои услуги мора да бидат платени (т.е. услуги поврзани со конкретни прашања во поединечните општини), додека, пак, други се бесплатни (т.е. услуги поврзани со прашања од општ интерес), а некои се помеѓу (односно услуги на претплата за добивање на најновите информации од законодавството). Има неколку мрежи на општинските советници засновани главно на партиското членство или на одредена тема. Како што беше споменато претходно во документот, општините од балтичкиот регион имаат голема корист од регионалната солидарност и од размената на најдобрите практики во слични услови.

Меѓународните форуми и поддршка се чини дека се важни за претставниците на советниците. Меѓу нив се учеството на советниците на Конгресот на локални и регионални власти, за Литванија и за Данска, Комитетот на региони. Исто така, важно е учеството на општините во други мрежи на градови што ги вклучуваат градските советници во различни активности (примери: АЛДА – Европската асоцијација за локална демократија, фокусирајќи се на локалното владеење и на учеството на граѓаните; енергетски градови, работата на обновливи енергии и паметни градови, и сл.). Меѓутоа, важно е да се забележи дека советниците учествуваат (и имаат корист од) во активностите на мрежите помалку од оние од извршната власт или државните службеници. Дополнително, НАЛАС претставува извор на знаење и поддршка за општинските советници во балканскиот регион.

5. ИНТЕРВЈУА И ПОДДРШКА

Авторот посакува да ја искаже својата благодарност на:

- Партнери Албанија – **директор Јули Хоџа** (Juli Hoxha) и нејзиниот тим.
- Асоцијацијата на албански општини, **генерален директор Агрон Хаџимали** (Agron Haxhimali) и неговиот тим.
- Асоцијацијата на општини на Данска, консултант, канцеларијата во Копенхаген, **Расмус Шилке** (Rasmus Scheelke)
- Асоцијацијата на општини на Литванија, канцеларијата во Брисел, **Ива Андриулаитјте** (Ieva Andriulaitytė), **шеф на канцеларијата во Брисел**
- Асоцијацијата на општини на Словенија и Асоцијацијата за развој на волонтерската работа, Ново Место, **Митја Буковец** (Mitja Bukovec)
- Градот Крагуевац (Србија), **г. Добрица Миловановиќ** (Dobrica Milovanović), поранешен заменик-градоначалник на Крагуевац
- ЛДА Суботица и координатор на АЛДА за ЈИЕ, **Станка Параќ** (Stanka Parać)
- АЛДА – Европска асоцијација за локална демократија и тимот на АЛДА во Скопје (**Ивана Петровска** и **Милена Димитровска**), **Матео Мириљано** (Matteo Mirigliano), **Франческо Пала** (Francesco Pala)

За интервјуата и теренските посети во Скопје:

- **Г-а Кристина Колозова**, виш референт за Националната програма на Швајцарската амбасада
- **Г-а Душица Перишиќ**, извршен директор на Заедницата на единиците на локалната самоуправа на Република Македонија (ЗЕЛС), **г-а Ели Чакар**, член на Одборот на проектот и **г. Пламен Георгиевски**, одговорен за меѓуопштинската соработка од Министерство за локална самоуправа
- **Г. Харалд Шенкер**, главен технички советник и раководител на Единицата за добро владеење, УНДП
- **Г. Зоран Јанкуловски**, извршен директор на Здружението на финансиски работници (ЗФР)
- **Г-а Радмила Сандева**, член на Одборот на проектот, Министерство за финансии
- **Г. Трајче Донеv**, претседател на Советот на Општина Кисела Вода и претседател на Комитетот на совети во ЗЕЛС
- **Г-а Луиза Винтон**, постојан претставник на УНДП во земјата
- **Г-а Жанета Чаушевска**, градоначалник на Општина Градско

6. МАТЕРИЈАЛИ И БИБЛИОГРАФИЈА

- Извештај за „Локалната и регионалната демократија во Данска“ на Конгресот на локални и регионални власти на СЕ: <http://www.regioner.dk/media/1172/overvaagningsrapport-dk.pdf>
- Асоцијација на локални власти на Данска (LGDK) <http://www.kl.dk/English/Municipal-Responsibilities/>
- Закон за буџет на Данска: <https://www.retsinformation.dk/forms/r0710.aspx?id=142466#Kap5>
- Изборен законик: LBK No. 769 of 09/06/2015 - J.nr. 2015-3732: <https://www.retsinformation.dk/pdfPrint.aspx?id=170459>
- “Integration Policies in Denmark”, Per Mouritsen and Christine Hovmark Jensen (INTERACT Research Report 2014/06): http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/32020/INTERACT-RR-2014_06.pdf
- Устав на Република Литванија
- Закон за локална самоуправа на Република Литванија
- Закон за буџетска структура на Република Литванија
- Закон за методологијата за утврдување на општинските буџетски приходи на Република Литванија
- Закон за избор на општински совети Република Литванија, 7 јули 1994, Бр. I-532 Вилнус, (Последни измени и дополнувања на 2 октомври 2012 – No XI-2267)
- Европска повелба за локалната самоуправа.
- “The establishment of local action groups in Lithuania”, Vilma Atkociuniene, Ruta Petrauskiene, from the Lithuanian University of Agriculture
- “Analysis of the finance system of Lithuanian local authorities”, Gediminas Davulis, of Mykolas Romeris University
- “Lithuanian Municipal Ethics Commissions against Corruption Outsets”, Algirdas Astrauska, University of Mykolas Romeris and Dalia Paulauskait, Chief Official Ethics Commission
- “Lithuania - Constitutional Rights of Local Government”, Vitalija Tamavičiūtė, University of Trento, “Co.Co.A. Comparing Constitutional Adjudication” - A Summer School on Comparative Interpretation of European Constitutional Jurisprudence 2nd Edition – 2007
- “Citizen Participation in Local Public Service Provision and Quality Improvement”, Edita Stumbraitė-Vilkišienė, Mykolas Romeris University
- “Budgeting in Lithuania”, Ian Hawkesworth, Richard Emery, Joachim Wehner and Jannick Saegert, OECD Journal on Budgeting Volume 2010/3
- “Access to electoral rights Lithuania”, Dainius Žalimas, EUDO Citizenship Observatory, June 2013
- Participatory aspects of strategic sustainable development planning in local communities: Experience of Lithuania”, Remigijus Čiegis & Dalia Gineitiene, Technological and Economic Development Baltic Journal on Sustainability, 2008, 14:2, 107-117
- “Government-Community Conflict: the Lithuanian Public Governance Challenge”, Mantas Bileišis, Arvydas Guogis, Aušra Šilinskytė, Mykolas Romeris University
- “Legal regulation on municipal budgets’ expenditure”, Dovile Mingelaite and Vaitiekus Novikevicius, Mykolas Romeris University, Faculty of Economics and Finance Management, Lithuania
- LFMI Releases 2015 Индекс на литванските општини: <http://4liberty.eu/lfmi-releases-2015-lithuanian-municipality-index/>
- “On Relationships between Municipal and Non-Governmental Organisations in Lithuania”, Arvydas Guogis, Andrius Stasiukynas, Mykolas Romeris University; објавен во Public Policy and Administration Journal, 2011, T. 10, No. 1, p. 115-126
- <http://www.cbss.org>
- <http://www.balticcouncil.org/en/sakums/>
- <http://denmark.dk/en/society/greenland-the-faroes-and-the-german-minority/the-german-minority-in-denmark>

- Закон 115/2014 за административно-територијалната поделба на единиците на локалната самоуправа во Република Албанија (англиска верзија) http://www.reformaterritoriale.al/images/Law_115_2014.pdf
- Појаснување на законот 115/2014 (англиски) http://www.reformaterritoriale.al/images/presentations/relacion_projektligji_ndaarja_administrativo_territoriale_eng_.pdf
- Принципи на Програмата за отворено владино партнерство <https://www.opengovpartnership.org/about/about-ogr> вклучени во креирањето на стратегија по PAR
- Србија 2018-2020, Програма за добро владеење <http://dobrauprava.rs>.
- <http://sociojalnoukljucivanje.gov.rs/en/mapping-of-social-protection-services-under-the-competence-of-local-self-governments-in-the-republic-of-serbia-survey-published/>
- 'The national councils of national minorities in Serbia', Katinka Beretka and István Gergő Székely, January 2016

