



**LOCAL  
COMMUNITY  
DEVELOPMENT  
FOUNDATION**



ЛОКАЛНА  
АГЕНЦИЈА  
ЗА РАЗВОЈ  
СТРУГА



## Анализа на постоечките практики на користење на механизмите за консултација со граѓаните во креирањето на локалните политики и нивната ефективност

Проектот е финансиран  
од Европската Унија



Издавач: Фондација за развој на локалната заедница Штип

За издавачот: Невенка Лонгурова Гирова

Автор: Кристина Хаџи-Василева,

Превод од англиски на македонски јазик: Александра Арсова

Печат: Мотив плус

Тираж: 300 примероци

Бесплатен/некомерцијален тираж

CIP - Каталогизација во публикација

Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје

061.2:35.077(497.7)(0.034.44)

ХАѢИ-Василева, Кристина

Анализа на постоечките практики на користење на механизмите за консултација со граѓаните во креирањето на локалните политики и нивната ефикасност [Електронски извор] / [Кристина Хаџи-Василева]. - Штип : Фондација за развој на локалната заедница, 2017. - 1 оптички диск (ЦД-РОМ) ; 12 см

Библиографија: стр. 41-42

ISBN 978-608-4886-02-0

а) Јавна политика - Граѓанско учество - Македонија - CD-а  
COBISS.MK-ID 102379018

Поимник на кратенки употребени во анализата:

БС - Бизнес Сектор

ГО - Граѓанска Организација

ДУП - Детален Урбанистички План

ЕУ - Европска Унија

ФГ - Фокус Група

ФРЛЗ - Фондација за Развој на Локалната Заедница

ГУП - Генерален Урбанистички План

ЛЕР - Локален Економски Развој

ЕЛС - Единица на Локалната Самоуправа

ЛС - Локална Самоуправа

МЗ - Месна Заедница

УЗ – Урбана заедница

МС - Меморандум за Соработка

ОЕСР - Организација за Економска Соработка и Развој

ОРД - Охридски Рамковен Договор

УзР - Услови за Работа

## Извршно резиме

Консултацијата со граѓаните е основен предуслов за практикување на партиципативно и транспарентно владеење. Се базира на идејата граѓаните да го подобруваат својот живот преку сопствени идеи, учество и административен развој на отчетна локална власт на која може да ѝ се верува.

Основните форми на консултација со граѓаните се елаборирани во правни документи усвоени во државата, и на национално, и на локално ниво. Сепак, не постојат рестрикции на методите што локалните власти можат да ги употребат во барањето на граѓански придонес за сите прашања во рамките на нивните надлежности. Оваа анализа претставува обид да се направи увид на моменталниот статус на практиките кои се користат од страна на локалните власти во државата, генерално.

Анализата го разгледува степенот и различните димензии на механизмите за граѓанско учество, фокусирајќи се примарно на перцепциите на претставниците од локалните власти и граѓаните, како и нивните искуства, и кои стратегии ги имаат на располагање во справувањето со процесот на консултација. Исто така ги разгледува и ефектите од користењето на овие средства.

Наодите се базираат на резултатите од 412 интервјуа со граѓани од различни региони во државата, 32 структурирани интервјуа со релевантни чинители (градоначалници и општински советници) од сите 8 региони во Македонија и 8 регионални фокус групи (ГО-и, новинари, бизнисмени итн.) со 105 учесници.

Анализата покажува дека постои мислење помеѓу граѓаните дека локалните власти прават обиди за консултирање со граѓаните. Обидите се посилни и поефикасни кога станува збор за информирање на граѓаните за работата на општинската власт. Во тој поглед, општините ги користат сите достапни средства за да ги прошират информациите за (најчесто позитивни аспекти) од работата на градоначалниците и повеќето граѓани имаат општа претстава за тоа што работи нивната локална власт.

Кога станува збор за вклучување на граѓаните како еднакви партнери во процесот на донесување одлуки, ситуацијата е предизвикувачка. И граѓаните и локалните власти на располагање имаат средства и механизми претставени во правните документи, но сепак се воздржуваат од нивно користење. Обете страни ги сметаат овие механизми за комплицирани за користење поради правно-обврзувачките процедури кои треба да ги содржат. Како резултат на ова, граѓаните ретко ги иницираат, а локалните власти селективно ги употребуваат и ги лишуваат од правните карактеристики, што значи дека ги користат во упростена и адаптирана форма. Така, референдум, граѓанска иницијатива и граѓански собир, скоро никогаш не се употребуваат како алатки за консултација во пропишаниот формат.

Граѓаните преферираат директен контакт со носителите на одлуки. Претставниците на локалните власти исто така го прифаќаат овој пристап и го сметаат за најефикасен, па, следствено, собираат на граѓани (обично на ниво на месна заедница), досега претставувале најчеста форма на консултација со граѓаните, како и директните средби со локалните власти на отворените денови или јавните трибини. Покрај правно понудените средства и механизми, обете страни употребуваат и други форми на консултација, како форуми во заедницата, социјални медиуми (Facebook, Twitter) и веб-страни (форуми) обично иницирани од донатори и ГО-и.

Буџетот, развојот на урбанистичките планови како и капиталните инвестиции се темите за кои граѓаните најмногу се интересираат, дополнително се интересираат и за

комуналните дејности и локалната инфраструктура. Претставниците на локалната власт се свесни за ова, но многу често консултацијата со граѓаните по овие прашања е површна и ја користат како алиби пред овластените органи, дека тие дејствуваат и постигнуваат резултати. ГО-и сметаат дека локалните власти најчесто ги вклучуваат граѓаните во случаи од кои тие имаат директна корист, како аплицирање за донаторски средства или искористување на експертизата на граѓанските организации при развој на различни тематски стратегии (ЛЕР, животна средина, родова еднаквост, итн.).

Граѓаните, од друга страна, покажуваат мошне мал степен на учество. Поголемиот број на граѓани воопшто ѝ немаат пристапено на нивната локална власт за проблеми од нивна надлежност, што беше истакнато и во резултатите од анкетата и од интервјуата со градоначалниците и советниците. Ова може директно да се поврзе со ефектите од учеството и одлуката да се преземе акција. Загрижувачки е фактот дека притисокот врз граѓанските групи и ГО-и ретко донесува резултати во корист на граѓаните. Често се случува и резултатите да бидат целосно спротивни од договореното помеѓу граѓаните и носителите на одлуки. Ова, наизменично, ги демотивира луѓето да се активираат и да иницираат промени.

Градоначалниците и граѓанските организации сметаат дека правно понудените алатки и механизми за консултација со граѓаните не се доволно адаптирани на реалноста, како на пример условите за организирање на референдум, и апелираат за надминување на недостатоците и дупките во системот.

Поради фактот дека граѓанската партиципативност е повеќеслојна, пристапот на справување со овој комплексен проблем, бара разновидност на акции. Овде спаѓаат преработување на постоечката легислатива, дефинирање на дополнителни средства, едукација на граѓаните за нивните права и достапните механизми за заштита, како и мотивација за нивна употреба.

Оваа анализа нуди сет на препораки за различни чинители за справување со прашањето за граѓанска партиципативност на општинско ниво.

## Содржина

Вовед.....	6
Македонскиот правен контекст .....	7
Граѓанското учество во соседните земји, членки на ЕУ .....	11
Методологија.....	13
Анализа на податоци.....	15
Резултати од анализата .....	15
Целокупна оценка на постоечките практики за граѓанско учество во Македонија .....	15
Перцепции на отвореност на општините .....	15
Граѓанска активност.....	17
Квалитет на соработка помеѓу граѓаните и општините .....	22
Општински механизми за консултирање со граѓаните и искуство при нивната употреба .....	26
Ефективноста и ефикасноста на постоечките механизми за граѓанско учество .....	33
Клучни наоди, заклучоци и препораки .....	37
Клучни наоди.....	38
Заклучоци.....	40
Препораки .....	40
Ограничувања на анализата .....	42

## Вовед

Вклучувањето на граѓаните во процесите на донесување на одлуки е тесно поврзано со децентрализацијата. Успешната децентрализација бара високо ниво на учество на локалната заедница во овие процеси. Локалните власти, ориентирани кон ефективна комуникација со граѓаните, се во позиција да им служат на граѓаните и да се фокусираат на “вистинските” приоритети и со тоа ефективно да ги користат општинските буџети. Поради тоа, комуникацијата помеѓу граѓаните и општинските власти мора да се одвива преку институционални механизми што можат да бидат сменети и подобри. За граѓаните ова претставува можност да се вклучат и да влијаат на проблемите што имаат директен ефект врз секојдневниот живот, а за властите можност за зголемување на поддршката за нивните идеи и пронаоѓање на нови, иновативни начини за решавање на проблемите.

Секој обид, темата за граѓанско учество да се донесе во преден план на јавните политики кои целат кон подобрување на постоечките партиципативни механизми или кон донесување на нови, генерално, во својата основа мора да има цврста рамка од квантитативни и квалитативни податоци. Имајќи го ова на ум, целта на оваа анализа беше да се соберат информации кои ќе ја проценат моменталната состојба во однос на практиките на локалните власти за консултација со граѓаните, со цел да информираат за изгледот на идните интервенции за подобрување на овие механизми и да ја зголемат партиципативната демократија во Македонија. Оваа анализа исто така ќе понуди увид во употребата на постоечките механизми и од страна на граѓаните и од страна на локалните власти, ефектите на нивната употреба и како таква, ќе понуди податоци кои можат да придонесат кон поширока јавна дебата за проблемот и правните промени. Исто така може да послужи како алатка за лобирање кај општините за да воведат нови и поразлични средства за консултација.

Конкретните цели на анализата се следниве:

- Да се анализира моменталната состојба во однос на механизмите за консултација на граѓаните во процесот на креирање јавни политики на локално ниво;
- Да се овозможи дискусија помеѓу локалните чинители (ЕЛС, ГО-и, БС);
- Да се стимулира споделување и реплицирање на добри практики на механизми за консултација помеѓу единиците на ЛС;
- Да се лобира кај единиците на ЛС за институционализација на предложените механизми.

Овие цели се во согласност со заложбите на ЕУ да се поддржува и промовира демократијата и човековите права преку зајакнување на партиципативната и репрезентативната демократија, засилување на целосниот демократски циклус, особено преку зајакната активна улога на граѓанското општество во овој циклус, и владеење на правото. Оваа тема е тесно поврзана со процесот на проширување на ЕУ, од аспект на членство, како и експанзија од аспект на нејзините компетенции. Во тој контекст, идејата за директно граѓанско учество во европското креирање на политики стана поважна и попредизвикувачка. Голем број на одлуки се донесуваат на ниво на директно влијание врз повеќе од 500 милиони лица во рамките на комплексните институционални структури на ЕУ.

## Македонскиот правен контекст

Во согласност со Член 2 од Уставот<sup>1</sup> на Република Македонија, суверенитетот на државата произлегува од граѓаните и им припаѓа на граѓаните. Тие учествуваат во власта преку директно избрани пратеници, преку референдум и други видови на директно застапување. Покрај тоа, Член 9 наведува дека сите граѓани имаат еднакви права и слободи, независно од полот, расата, бојата на кожата, националното и социјалното потекло, политичко и верско уверување, имотната и општествената положба. Генерално, Уставот ја овозможува основната рамка во која граѓаните можат да ги артикулираат нивните права поврзани со слобода на изразување и влијание врз легислативата.

Граѓанското учество и децентрализацијата се тесно поврзани. Еден успешен процес на децентрализација бара учество на локалната заедница во процесот на донесување на одлуки и креирање политики. Општините кои се граѓански ориентирани и во постојана комуникација со своите граѓани, се во позиција подобро да ги препознаат локалните потреби и поефикасно да менаџираат со јавните трошоци. Од друга страна, пак, процесот на децентрализација ја зголемува можноста за граѓанска инклузија во процесите на креирање на политики и донесување на одлуки. Следствено, размената помеѓу локалните власти и граѓаните треба да се изведува преку институционален механизам кој може да биде модифициран и подобрен со текот на времето.

Македонија стана децентрализирана држава со усвојувањето на Законот за Локална самоуправа<sup>2</sup> во 2002 година, што следува по потпишувањето на Охридскиот Рамковен Договор<sup>3</sup> во 2001. Овој закон ги утврдува правните рамки за организација на системот на локална самоуправа во државата и ги нуди главните насоки за функционирање на нејзините единици. Со овој закон, голем број на надлежности беа префрлени од централно ниво на власт, на локално. Локалните власти добија ингеренции за урбанистичко планирање, заштита на животната средина, локален економски развој, комунални дејности, култура, социјална заштита и заштита на децата, образование, основна здравствена заштита, менаџирање со кризи и противпожарна заштита. Овие одговорности повлекоа потреба за создавање на голем број на сервиси во корист на граѓаните, со што комуникацијата помеѓу граѓаните и општинските власти стана важно и неодложно прашање.

Непосредното учество на граѓаните се дефинира како индивидуално или колективно учество на населението на општината во донесувањето одлуки во врска со прашања од локално значење, на различни нивоа на одлучување. Граѓаните можат директно да учествуваат во овој процес преку неколку механизми приложени во Законот. Трошоците за спроведување на директна партиципативност на населението во процесот на носење на одлуки треба да биде поккриен од општинскиот буџет.

Законот ги пропишува следниве форми на граѓанска партиципативност:

- Граѓанска иницијатива;
- Собир на граѓани;
- Референдум;
- Претставки и предлози;
- Јавни трибини, анкети и предлози.

<sup>1</sup> Устав на Република Македонија, 2011.

<sup>2</sup> Закон за локална самоуправа, 2002.

<sup>3</sup> Охридски рамковен договор, 2001.



Со Законот за Референдум<sup>4</sup> и другите форми на непосредно изјаснување на граѓаните, како посебен закон, се уредува начинот и постапката за распишување и спроведување на референдум, покренување граѓанска иницијатива и свикување и одржување собир на граѓани. Практично, се регулираат механизмите за имплементација на граѓанската иницијатива, без разлика дали тие се однесуваат на прашања од национална или локална важност. Во контекст на ова, полето за активирање на механизмите за поширок граѓански придонес по прашања од државни политики, како и политики на локално ниво, е значително сеопфатно, па така, многу прашања може да се стават на тест и да се преиспитаат. Референдумот на локално ниво се распишува од страна на Советот, за прашања под негови ингеренции, на негова иницијатива или на барање од најмалку 20% од граѓаните на општината. Одлуката усвоена на референдумот е обврзувачка за советот.

Референдум на локално ниво може да се распише за донесување на пониски правни акти, за прашања што треба да се уредат во општината, за преиспитување на акти на општината, коишто претходно се донесени или за прашања кои не се регулирани со правните акти. Одлуките се сметаат за донесени ако се изгласани од мнозинството од вкупниот број на граѓани кои гласале, доколку повеќе од половината од вкупниот број граѓани запишани во изводот од Избирачкиот список за општината излегле на гласање. Советот на општината е должен во рок од 60 дена по објавувањето на резултатите од референдумот да го уреди прашањето, по кое се одлучувало на референдумот во согласност со резултатите од референдумот.

За да се покрене граѓанска иницијатива, потребно е да биде поддржана од најмалку 10% од гласачите на општината, односно од месната заедница која е засегната за прашањето. Потоа, советот на општината е должен да го разгледа предлогот во рок од 90 дена по покренувањето на иницијативата и да ги информира граѓаните. Граѓанската иницијатива претставува облик на непосредно изјаснување на граѓаните во одлучувањето, со покренување на иницијативи пред Парламентот и општинските совети. Граѓанската иницијатива може да се покрене за поднесување предлог за пристапување кон измена на Уставот на Република Македонија, предлагање за донесување на закони и за распишување на референдум на државно ниво. Исто така може да се употреби и за донесување на одредени акти на општините и распишување на референдум на локално ниво.

Собирот на граѓани го свикува градоначалникот на општината, по сопствена иницијатива, на барање на советот или на барање од најмалку 10% од граѓаните, регистрирани во избирачкиот список на општината, односно на месната или урбана заедница за која е свикан собирот. Градоначалникот е должен да го свика собирот во рок од 30 дена по приемот на барањето. Органите на општината се должни во рок од 90 дена од денот на одржувањето на собирот да ги разгледаат заклучоците и да ги информираат граѓаните за своите решенија. Граѓанските собири претставуваат облик на директно изјаснување на граѓаните во одлучувањето за прашања од локално значење и прашања од значење за месната или урбаната заедница. Собирот на граѓани се свикува заради изјаснување на граѓаните за одделни прашања од значење за МЗ или УЗ и заради покренување на иницијативи за решавање на прашања од локално значење. На овие собири, граѓаните со живеалиште во таа област, ги разгледуваат проблемите, заземаат ставови и подготвуваат предлози во однос на темите од непосредно и секојдневно значење за животот и работата на општината или месната заедница.

Секој граѓанин има право, поединечно или заедно со другите да доставува претставки и прелози за работата на органите на општината и општинската администрација. Во

---

<sup>4</sup> Закон за референдум, 2005.

овој случај, градоначалникот е должен да создаде услови за доставување претставки и предлози; да достави образложен одговор до подносителот најдоцна во рок од 60 дена од денот на приемот на претставката и претставките и предлозите кои не се однесуваат на работи од надлежност на органите на општината да ги достави до соодветниот надлежен орган и за тоа да го извести подносителот.

Во текот на изготвувањето на прописите на општината, советот, односно градоначалникот, може претходно да организира јавни трибини, да спроведе анкети или да побара предлози од граѓаните.

За разгледување на прашања и утврдување предлози кои се однесуваат на квалитетот на услугите на јавните служби на општината, советот може да формира Комисија за заштита на потрошувачите, составена од претставници на поголемите групи на корисници на јавните услуги. Составот, начинот на избор на членовите и делокругот на работа на Комисијата се уредуваат со општинскиот статут.

Според Законот за локална самоуправа, документ со најголема правна моќ во општините е статутот. Статутот ги регулира организацијата и дејствувањето на општинските органи, како и останатите важни аспекти кои се однесуваат на граѓанската вклученост во одлучувањето, како организација на начинот на информирање на граѓаните, случаите со исклучување на јавноста од седниците на советот, претставки и предлози кои се однесуваат на работата на граѓаните и постапување по нив, начинот на организирање на јавни трибини, спроведување анкети и прибирање предлози од граѓаните. Секоја општина може, во својот статут, да предложи други начини на непосредна граѓанска партиципативност согласно со Уставот и овој Закон. Таков е примерот со статутите на 2/3 од општините во Македонија кои вклучуваат „форуми во заедницата“<sup>5</sup> како еден од начините за непосредно учество на граѓаните во одлучувањето.

Исто така, законот наложува седниците на советот да бидат јавни и да не се исклучува присуството на јавноста во дебатите за општинскиот буџет, годишните општински финансиски сметки и извештаи и за урбанистичките планови.

Законот пропишува и дека во општината можат да се основаат облици на месна самоуправа како урбани заедници (во градовите) и месни заедници (во другите населени места). Граѓаните можат да ги користат урбаните и месните заедници за разгледување прашања, заземање ставови и изготвување предлози за прашања од непосредно и секојдневно значење за животот и работата на жителите од тоа подрачје. Исто така можат и да учествуваат во изборот на совет на урбаната, односно месната заедница.

Градоначалникот може да го делегира вршењето на определени работи од непосреден интерес и секојдневно значење за животот и работата на жителите на претседателот на советот на урбаната, односно месната заедница, на начин утврден со статутот.

Друга значајна легислатива претставува Законот за слободен пристап до информации<sup>6</sup>. Се смета дека со усвојувањето на овој закон, во 2006 година, ГО-и и пошироката јавност се стекнале со моќна алатка за остварување на правото на информираност. Практично, Законот обезбедува транспарентност и отвореност во работата на имателите на информации и им се овозможува на физичките и правните

---

<sup>5</sup> [www.forumivozaednicata.com.mk](http://www.forumivozaednicata.com.mk)

<sup>6</sup> Закон за слободен пристап до информации, 2006.

лица да го остваруваат правото на слободен пристап до информациите од јавен карактер. Поврзано со имплементацијата на овој Закон е конституирањето на Комисијата за заштита на правото за слободен пристап до информации која, исто така, ги креира упатствата за употреба на овие законски обврски.

Покрај фактот дека Законот за локална самоуправа беше усвоен во 2002 година, вистинската децентрализација на надлежности започна на 1ви јули, 2005 година, со усвојувањето на Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа<sup>7</sup> при што надлежностите кои беа префрлени од ниво на централна власт на ниво на локална власт, добија финансиска поддршка. Законот го претстави фазниот пристап во процесот на фискална децентрализација и беше насочен кон поставување на финансиски механизми за локалните власти базирани на транспарентни и објективни критериуми и мерки. Покрај одредувањето на изворите на приходи и нивната намена во рамките на општинскиот буџет, Законот, во Член 32, пропишува дека општината е задолжена да подготвува квартални финансиски извештаи одобрени од советот и доставени до Министерството за финансии, кои исто така треба да бидат споделени со граѓаните. Истото се однесува и за годишните општински финансиски извештаи.

Главната процедура на подготовка, усвојување и извршување на буџетите на локалната самоуправа, како и известувањето, се пропишани во Законот за извршување на буџети<sup>8</sup>. Постојат 7 основни начела на кои се базираат буџетите на општините и државниот буџет и едно од нив е транспарентноста. Буџетите во Македонија се однесуваат на една фискална година, која има 12 месеци и почнува на 1ви јануари, а завршува на 31ви декември. Во законот е пропишан и буџетскиот календар кој го одредува целиот процес на локално буџетирање на локално ниво вклучувајќи го периодот за јавна расправа за буџетот. Член 54 пропишува дека финалниот финансиски извештај и финалната сметка на општината треба да бидат објавени во официјалниот општински билтен.

Македонија, како држава, својата посветеност кон економската, социјалната и политичката блискост на правната рамка веќе ѝ ја има покажано на ЕУ, преку ратификацијата<sup>9</sup> на Европската повелба за децентрализација, документ на Советот на Европа, во јуни, 1997 година. Повелбата се базира на принципот дека правото на граѓаните да учествуваат во управувањето со јавните работи е еден од основните демократски принципи споделени од сите земји-членки на Советот на Европа. Според извештајот на ЕУ<sup>10</sup> за напредок во пристапувањето од 2015 година, децентрализацијата, којашто е клучен елемент на Охридскиот Рамковен Договор, покажува знаци на стагнација со една општина која сè уште ја нема завршено втората фаза од фискалната децентрализација и одреден прогрес со донесувањето на Стратешката програма за децентрализација 2015-2020 и Акцискиот план за истата.

Едно од основните начела наложени од Министерството за локална самоуправа, во Програмата за одржлив локален развој и децентрализација 2015-2020<sup>11</sup>, е принципот на супсидијарност и учеството се смета како гаранција дека граѓаните не се сметаат само за корисници на услуги, туку и за активни учесници во одлучувањето на локално ниво. Програмата е во согласност со стратегијата Европа 2020 и ги зема предвид резултатите од Истражувањето за задоволството кај граѓаните од локалните услуги, спроведено од Министерството, во ноември, 2014 година, кое покажува дека граѓаните најмалку се задоволни од демократијата, транспарентноста и отчетноста, посебно во

<sup>7</sup> Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа, 2004.

<sup>8</sup> Закон за извршување на буџети, 2012.

<sup>9</sup> Декрет за ратификација на Европската повелба за локална самоуправа, 1997.

<sup>10</sup> Работен документ на комисијата, Поранешна Југословенска Република Македонија, извештај 2015.

<sup>11</sup> Програма за одржлив локален развој и децентрализација 2015-2020

полето на информирање за општинското трошење на буџетот, борбата со корупцијата и граѓанската партиципативност во донесувањето стратешки одлуки од локално значење. Стратегијата за рамномерен регионален развој 2009-2019<sup>12</sup>, исто така се базира на принципот на транспарентна и отчетна локална власт.

## Граѓанското учество во соседните земји, членки на ЕУ

Важноста на граѓанското учество во процесите на одлучување е призната во Европа и многу меѓународни и меѓувладини организации развиваа документи, прирачници и модели за поддршка и зајакнување на процесот. Иако многу од овие документи не се правно-обврзувачки, тие поставуваат стандарди, принципи и добри практики коишто треба да бидат земени предвид во иницијативите на државно ниво.

Во 2001 година, во Белата книга за европско владеење<sup>13</sup>, Европската комисија ги истакна петте принципи за добро владеење. Тие се: отвореност, учество, отчетност, ефективност и кохерентност и треба да важат за сите нивоа на власт.

Европскиот парламент усвои резолуција, заснована на перспективите на Развој на граѓански дијалог, под Договорот од Лисабон од 2009 година<sup>14</sup>, каде се зајакнува значењето на консултацијата и се повикува институциите на ЕУ да усвојат обврзувачки рокови во врска со назначувањето на претставници на граѓанското општество, методите за организирање на консултации и нивно финансирање, и повикува да одржуваат регистри на активни ГО-и.

Претходно спомнатата Европска повелба за локална самоуправа, претставува уште еден суштински документ и е првиот меѓународен обврзувачки договор кој ги гарантира правата на заедниците и нивните избраници и го воспоставува принципот на супсидијарност. Исто така, прашањето за учество е опфатено во неколку препораки на Советот на Европа како Кодексот на добра практика<sup>15</sup> што го издвојува дијалогот како активен облик на учество и предуслов за соработка. Потребна е „двонасочна комуникација изградена врз заеднички интереси и потенцијални заеднички цели да се осигура редовна размена на мислења“.

ОЕСР<sup>16</sup> воведува три различни нивоа на соработка помеѓу граѓаните и властите при креирањето јавни политики:

**Пристап до информации** - прво и основно право на кое се заснова целиот процес на партиципативност. Ова е еднонасочен процес каде информацијата тече од властите кон граѓаните. Ваквиот вид на интеракција овозможува пасивен пристап до информациите по барање на граѓаните и активни мерки на властите да ги дистрибуираат информациите до граѓаните (пр. барање за официјални документи, службен весник, интернет страници на властите).

**Консултација** - двонасочна врска во која властите ги повикуваат граѓаните да го дадат своето мислење, коментари, гледишта и повратна информација за одреден документ. Ова е реактивен начин на учество - јавноста се инволвира по барање на власта (пр. коментари за нацрт-закон или законски предлози).

**Активно учество** - повисоко ниво на двонасочна комуникација во која граѓаните активно се вклучуваат во предлагањето на алтернативни решенија и во

<sup>12</sup> Стратегија за рамномерен регионален развој, 2009-2019, 2009

<sup>13</sup> Европско владеење - Бела книга, 2001.

<sup>14</sup> Резолуција на Европскиот парламент, 13 јануари 2009.

<sup>15</sup> Граѓанско учество во процесот на одлучување: Кодекс на добра практика

<sup>16</sup> Граѓаните како партнери: ОЕСР прирачник за информирање, консултирање и јавно учество во креирањето политики, 2001.

оформувањето на политичкиот дијалог. Може да се опише како ситуација во која претставниците на јавноста седат на иста маса со органите на државната управа (пр. стратешко партнерство, членство во работни групи).

Во земјите-членки на ЕУ, учеството на граѓаните е под големо влијание на два аспекти: правно обврзувачките документи и добрите практики. Во постарите земји-членки, учеството повеќе се базира на необврзувачки документи кои имаат широка примена и значаен ефект<sup>17</sup>.

Вкупната партиципативност во Грција<sup>18</sup> е доста висока, со скоро 47% од граѓаните зачленети во најмалку едно здружение (стручно, културно, спортско, општинско, земјоделско, итн.) или организација (политичка партија, религиозна, невладина). Стручните/трудоите организации имаат најголем број на членови, додека политичкото учество е застапено со 7%, што се смета за висок процент имајќи го предвид процентот на учество во 27те земји-членки на ЕУ кој изнесува 4.7%. Мажите традиционално се позастапени од жените. Сепак, урбаните центри, како Солун и Атина<sup>19</sup> на пример, започнуваат да се трансформираат во некој вид на „живи лаборатории“ во кои граѓаните и граѓанското општество заземаат повеќе улоги за да надоместат за променетата работа на државата и слабеењето на системот за социјална помош, како резултат на финансиската криза. Во овој правец, се појавуваат нови обиди за граѓански ангажман и се зголемува интересот на граѓаните да ја преземат работата во свои раце. Така, авторите забележуваат пораст на академскиот и активистичкиот интерес за мали иницијативи водени од граѓаните како герилско градинарство, прехранбени маркети, креативни интервенции врз напуштени згради, краткотрајни продавници и други. Меѓусебната соработка се создава преку разновидност на учесници од актери и политичари, до граѓански иницијативи и приватни компании (како ресторани, барови и сл.). Наведените причини за користењето на овие методи, често се желбата да се интервенира врз урбаниот простор без да се навлегува во традиционалните процеси кои неретко се бирократски, долготрајни и нереактивни.

Бугарија се приклучи кон ЕУ во 2007 година. Процесот на интеграција во ЕУ, значително ја промени контекстуалната средина<sup>20</sup>, додавајќи три нови димензии: ново ниво на одлучување; влијание на ЕУ врз домашните реформи и нови партнери во одлучувањето и креирањето политики, во форма на институции на ЕУ. Ова претставуваше нов поттик за ГО-и во оформувањето на нивната агенда и улога во општеството и креирањето политики. Државата прикажа недостаток на ангажман, недостаток на желба за вклучување, ниско ниво на доверба и „инкапсулација“ во рамките на семејството што го ограничија потенцијалот за градење на заедница. Социјалните врски помеѓу граѓаните се слаби и неодржливи; довербата во јавните институции и ГО-и е ниска. Овие трендови резултираат со апатија помеѓу граѓаните за активностите на ГО-и, но, и овозможуваат пораст на неформалните граѓански групи кои, се чини, имаат потенцијал за мобилизирање на граѓанска моќ за поддржување на интересите на граѓаните.

Надминувањето на отуѓувањето и летаргијата и охрабрувањето на постојан дијалог и партнерство помеѓу граѓанското општество и носителите на одлуки се едни од најголемите предизвици со кои државата се соочила, без разлика дали помеѓу политичарите, самите граѓани или медијаторите за граѓанско учество.

<sup>17</sup> Граѓанско учество, Добри практики во Западен Балкан и Европската Унија, 2011

<sup>18</sup> Граѓанско учество во Грција, 2013.

<sup>19</sup> Евангелиа Атанасиу, 2015.

<sup>20</sup> Индекс на граѓанско општество 2008-2010 Граѓанско општество во Бугарија: Граѓански акции без ангажман, 2011.

Како што е назначено во Извештајот за државен човечки развој<sup>21</sup>, желбата на граѓаните за учество во државното владеење е многу поголема од она што го покажува нивното фактичко учество. Главна пречка за поголема граѓанска партиципативност е граѓанската несигурност за влијанието што тие можат да го имаат во процесите на одлучување и последователната насока на развој. Надминувањето на изолацијата на граѓаните и креирањето услови за ефективна интеракција со владата се неопходни услови за постигнување на консензуална власт, а, со тоа, и одржлив развој.

## Методологија

Оваа анализа се заснова на методологија специјално развиена за неа, врз база на УзР и во координација со и одобрена од Фондацијата за развој на локалната заедница, Штип. Методологијата вклучува:

- Деск-анализа

Со цел да се испита правната состојба на граѓанско учество и информирано да се развие методологијата на работа, беа спроведени деск-анализи на законите и подзаконските акти и беше разгледана академска и научна литература. Деск-анализата ја опфати правната рамка за граѓанско учество во креирањето политики на локално ниво. Беа анализирани следниве закони: Закон за локална самоуправа, Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа, Закон за буџети и др. Деск-анализата исто така вклучува информации за состојбата на граѓанското учество во соседните држави, членки на ЕУ.

- Фокус групи

Во периодот помеѓу 7ми јуни и 1ви јули, беа организирани и одржани 8 фокус групи, предводени од главниот истражувач, и вклучуваа претставници од ГО-и, новинари и претставници на бизнис секторот. Фокус групите беа организирани во 8 градови во републиката, во седиштата на планските региони (освен во Вардарскиот регион, каде фокус групата се одржа во Свети Николе наместо во Велес), но, ги опфати општините во рамките на планските региони со цел да има национална покриеност. Беа вклучени вкупно 105 учесници, од кои 63 беа жени. Сите учесници беа контактирани преку мрежите на граѓанските организации, социјалните медиуми и лични контакти. Фокус групите се одржуваа во просториите на локалните граѓански организации, освен во Пелагонискиот регион каде се одржа во хотел. Пред фокус групите, граѓаните беа информирани и замолени да потпишат информирана согласност и формулар за одобрение. На граѓаните им беше платено по 1000 денари (околу 15 евра) за учество. Сите учесници се согласија на условите за учество и го потпишаа формуларот. Сосотаноците кои траеја 120 минути беа одржани со секоја фокус група, со модерирање на дискусијата од страна на главниот истражувач. Сите дискусии беа снимени (аудио снимки) и беа фаќани при белешки во текот на интервјуата.

- Интервјуа со градоначалници

За потребите на оваа анализа беа интервјуирани вкупно шеснаесет градоначалници, во периодот од 19ти април до 4ти јули, 2016 година. За жал, првичниот план да се интервјуираат 6 градоначалници од урбаните и 6 од руралните општини, не беше изводлив, поради тоа што не можеше да се добие погоден термин со градоначалниците од урбаните општини од Полошкиот и Пелагонискиот регион. Следствено, тие беа заменети со двајца градоначалници од руралните општини. Поради малиот број на жени градоначалници во државата, не можеше да се пронајде соодветен термин со ниту една од нив, па така не постои родов баланс во примерокот.

---

<sup>21</sup> Дотчо Михаилов, 2001.

Сите интервјуа беа полуструктурирани и одржани на место одбрано како соодветно од страна на чинителот, што во сите случаи беа канцелариите на интервјуираните. Пред интервјуто, тие добија информативен лист и формулар за согласност за учество што беше потпишан од сите чинители. Само еден од сите шеснаесет изречно побара целосна анонимност.

Интервјуата беа изведени од клучен експерт и беа гласовно снимени, освен во случаите каде интервјуираните не дадоа согласност за снимање. Сите интервјуа траеја од 60 до 90 минути, беа со формат на слободно одговарање и само темата на разговорите беше одредувана од интервјуерите. Во текот на интервјуто и непосредно по завршувањето беа фаќани забелешки.

- Интервјуа со општински советници

За да се обезбеди методолошка конзистенција, беа интервјуирани 16 наместо 12 советници. Тие претставуваат различни политички партии од урбаните и руралните општини. Интервјуата се одвиваа во периодот од 19ти април до 4ти јули, 2016 година. Осум од нив беа од урбаните и осум од руралните општини, од сите 8 региони во државата.

Сите интервјуа беа полуструктурирани и одржани на места одбрани од чинителите, од кои сите, освен во два случаи, беа канцелариите на интервјуираните. Пред интервјуто, тие добија информативен лист и формулар за согласност за учество што беше потпишан од сите чинители. 3 од 16 советници беа жени.

Интервјуата беа одржани од клучен експерт и беа гласовно снимени, освен во случаите каде интервјуираните не дадоа согласност за снимање. Сите интервјуа траеја помеѓу 60 и 90 минути, беа во формат на слободно одговарање и само темата на разговорите беше одредувана од интервјуерите. Во текот на интервјуто и непосредно по завршувањето беа фаќани забелешки.

- Анкета

Со цел да се испита мислењето на граѓаните во врска со нивното учество во креирањето јавни политики на локално ниво, во периодот од 25ти април до 25ти мај, 2016 година, беше спроведена анкета која ја опфати цела држава. Девет анкетари испитаа 400 граѓани, опфаќајќи ги сите 8 региони. Структурата на анкетари беше следна:

- 2 од Штип, покривајќи го Источниот плански регион;
- 1 од Струга, покривајќи го Југозападниот плански регион;
- 1 од Охрид, покривајќи го Пелагонискиот плански регион;
- 1 од Велес, покривајќи го Вардарскиот плански регион;
- 1 од Куманово, покривајќи го Североисточниот плански регион;
- 1 од Радовиш, покривајќи го Југоисточниот плански регион;
- 2 од Дебар, покривајќи го Полошкиот и Скопскиот плански регион.

Секој од нив интервјуираше 35 граѓани од урбаните и 15 од руралните области, од над 18 годишна возраст. Со цел да ги подготват за нивната задача, пред собирањето на податоците, на анкетарите им беше наведено да прашуваат за добро владеење и партиципација. Анкетарите им приоѓаа на испитаниците на најфреквентните јавни места, а некои беа посетени и дома.

Анкетата беше достапна и онлајн, преку Google forms и беше пополнета од 12 лица. Прашалникот се состоеше од затворени прашања, а, отвореното прашање беше за наведување идеи за подобрување на граѓанското учество во процесот на одлучување. Прашалникот беше полноважно завршен со 412 испитаници, над 16 години. Од вкупно 412 испитаници, 49% беа жени. Возраста е поделена во следниве возрастни групи: 5.6% беа 19 годишни и помлади за време на интервјуто; 26.5% беа од 20 до 29 години, 26.9% беа од 30 до 39 години, 17.7% помеѓу 40 и 49 години, 17% помеѓу 50 и 66 години и 6.3% беа 65 годишни или постари.

Вкупно, 302 или 73.3% од испитаниците беа етнички Македонци, 62 или 15% беа етнички Албанци. Покрај овие етнички групи, имаше и Роми (2.2%), Срби (1%), Турци (2.7%), Власи (1.5%), Бошњаци (3.6%), и други испитаници (0.7%).

324 испитаници беа од урбани општини, а 88 од рурални општини.

Примерокот покажува високо образовно достигнување - 48% од испитаниците се или моментално запишани во високото образование или со завршено високо образование или со научно звање. 10% од испитаниците се со основно образование, а 174, односно 42.2%, со завршено средно образование. Повеќето од испитаниците се вработени (66.3%), а, 33.7% невработени.

## **Анализа на податоци**

Податоците од анкетата беа анализирани со Google софтвер, достапен на интернет, како и со Excel програмата. Податоците од фокус групите и интервјуата беа содржински анализирани преку слободно преслушување на снимките, фаќањето прибелешки и нивна споредба. Не постојат строги ограничувања на анализата.

## **Резултати од анализата**

### **Целокупна оценка на постоечките практики за граѓанско учество во Македонија**

#### **Перцепции на отвореност на општините**

Првиот чекор кон зголемување на транспарентноста во работата на општините е на граѓаните да им се овозможи пристап до податоци и информации за работата. Ова особено се однесува на политичката желба за отвореност и споделување. Па така, во централниот интерес на оваа анализа се ставени прашањата за отвореност, инклузија и подготвеност за употреба на овие можности. На главното прашање дали општината ги вклучува граѓаните во одлучувањето, добивме мешани одговори. Од една страна, како што ќе видиме подолу, резултатите од анкетата откриваат дека поголемиот број на испитаници сметаат дека општината е инклузивна и ги вклучува граѓаните (38.8%), а, сепак околу 2 третини одговорија дека „не знаат“ или дека општината не ги вклучува. Исто така, кога беше побарано да ја оценат подготвеноста на локалните власти за нивно вклучување, половина од нив (50%) ја оценија како добра. Останатата половина е скоро симетрично поделена помеѓу лоша (23%) и одлична (27%). Од друга страна, пак, повеќето учесници во интервјуата и фокус групите одговорија дека остваруваат добра соработка со локалните власти и покрај фактот дека беа испитувани во време на растечка политичка тензија<sup>22</sup>. Ова вклучуваше и јавна клевета на ГО-и и нивните членови, како и оцрнување на ликот на одредени јавни фигури кои работеа на grassroots активизам. Оваа состојба треба да се напомене поради нејзиното можно влијание врз одговорите и мислењата, односно, како причина за огромниот недостаток на иницијатива и учество покажан од испитаниците, како што ќе видиме понатаму во текстот.

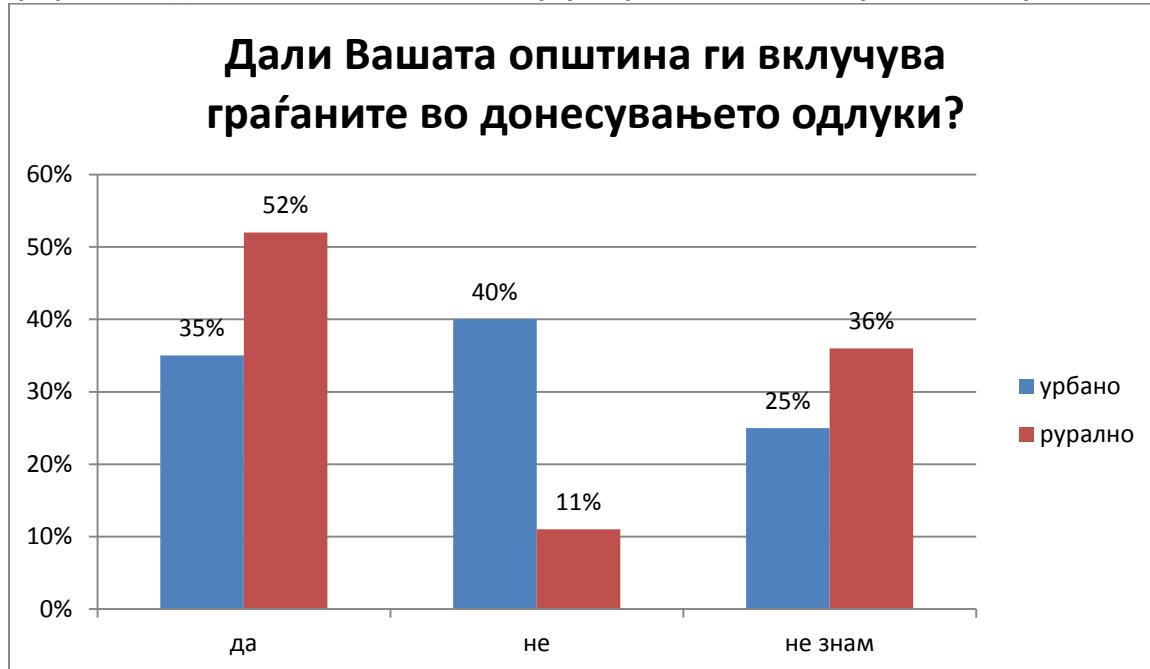
---

<sup>22</sup> Политичка криза во Македонија која настана како резултат на обелоденетата прекината комуникација и правните дејства што следуваа по неа, што доведе до зголемена тензија во јавниот дискурс за време на подготовката на анализата



Во контекст на ова, значајно е да се напомене дека испитаниците од руралните области сметаат дека повеќе се вклучени во одлучувањето во нивните општини во споредба со испитаниците од урбаните средини, што е во согласност со гледиштата од дискусиите во фокус групите и интервјуата.

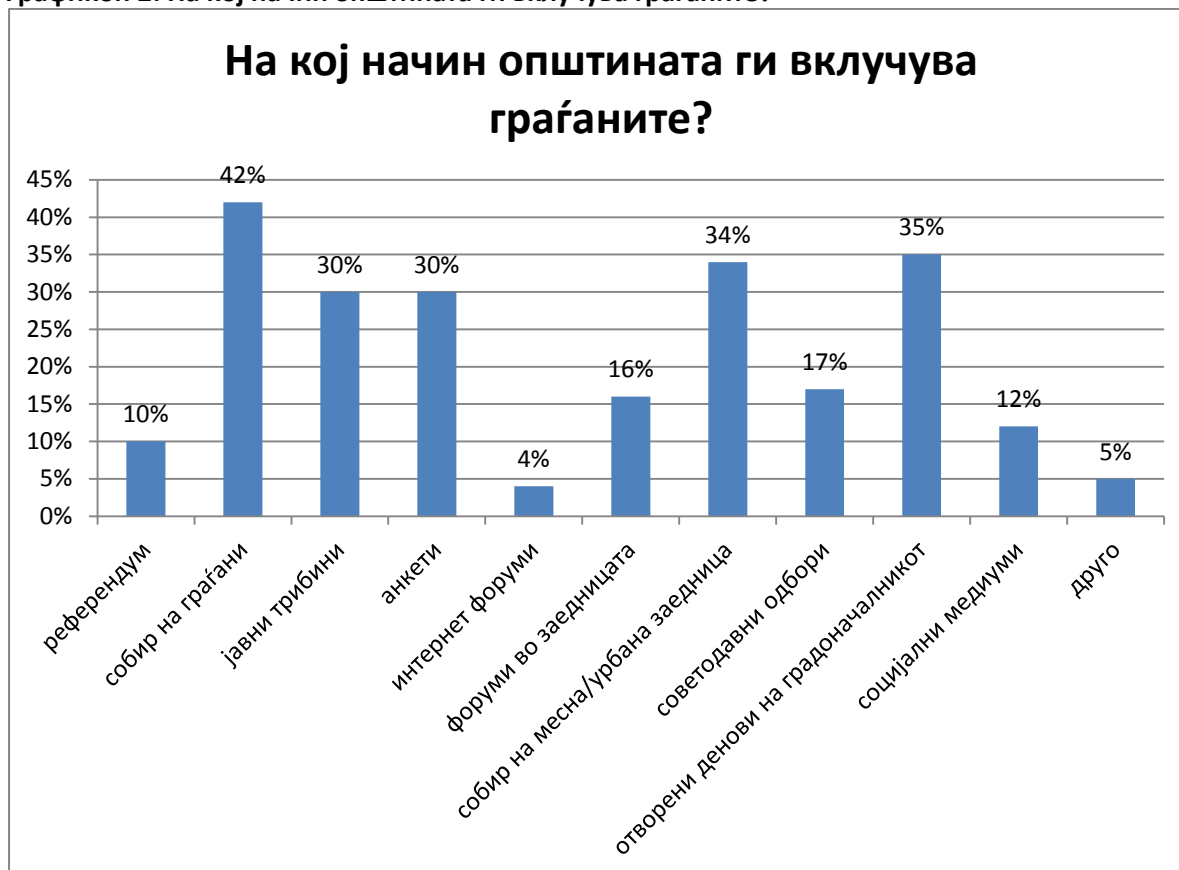
**Графикон 1: Дали Вашата општина ги вклучува граѓаните во донесувањето одлуки?**



За разлика од Македонците, чиј одговор на прашањето за вклученоста во одлучувањето беше еднакво распореден на трите опции (да, не, не знам), помеѓу Албанците постои мислење дека се вклучени повеќе, што е случај и кај останатите етнички групи, освен кај Турците.

Во врска со начините кои општината ги користи за инволвирање на граѓаните во одлучувањето, уште еднаш се покажува израмнување во резултатите и од анкетата и од интервјуата и фокус групите. Едно од најважните прашања од анкетата од аспект на дознавање како општините ги вклучуваат граѓаните во процесот на одлучување, покажа најголем број на одговори кои се однесуваат на непосреден контакт, како граѓански собири (42%), па следуваат отворени денови на градоначалникот (35%) и состаноци на месните заедници (34%).

Графикон 2: На кој начин општината ги вклучува граѓаните?



Преку интервјуата со градоначалниците и советниците, се потврдува дека директниот контакт со гласачите е најефикасниот и најкорисниот начин за комуникација, а со ова, очигледно е дека е и најкористениот начин. Преку следното прашање на истражувањето, сакавме да откриеме кој е ефектот на ваквото вклучување и дали тој е позитивен или негативен. 49% од интервјуираните сметаат дека вклучувањето на граѓаните има ефект, а 68% сметаат дека ефектот е позитивен. Навраќајќи се на оценувањето на вклученоста на граѓаните во одлучувањето на локално ниво, во однос на нејзините ефекти, скоро половина од граѓаните ја оцениле вклученоста како ефективна, а 68% го сметаат тој ефект за позитивен. Изненадувачки е фактот дека не постои значителна разлика во мислењата за овие прашања помеѓу мажите и жените.

### Граѓанска активност

Како што можеме да видиме во пита-графиконот подолу, повеќе од две третини од испитаниците (73%) немаат учествувало во процесот на одлучување во нивната општина.

Пита-графикон 1: Дали сте учествувале во донесувањето одлуки во Вашата општина?



Постои мала разлика во одговорите на граѓаните од урбаните и од руралните општини во корист на руралните кои се покажале како поактивни, иако ова не ја менува целокупната слика на недостаток на желба за учество.

На прашањето колку пати во изминатата година учествувале во процесот на одлучување, огромен број граѓани (79%) одговориле дека воопшто не учествувале, додека 10% учествувале само еднаш. Само 3% од испитаниците учествувале повеќе од 3 пати во настани организирани од општината за консултација со граѓаните.

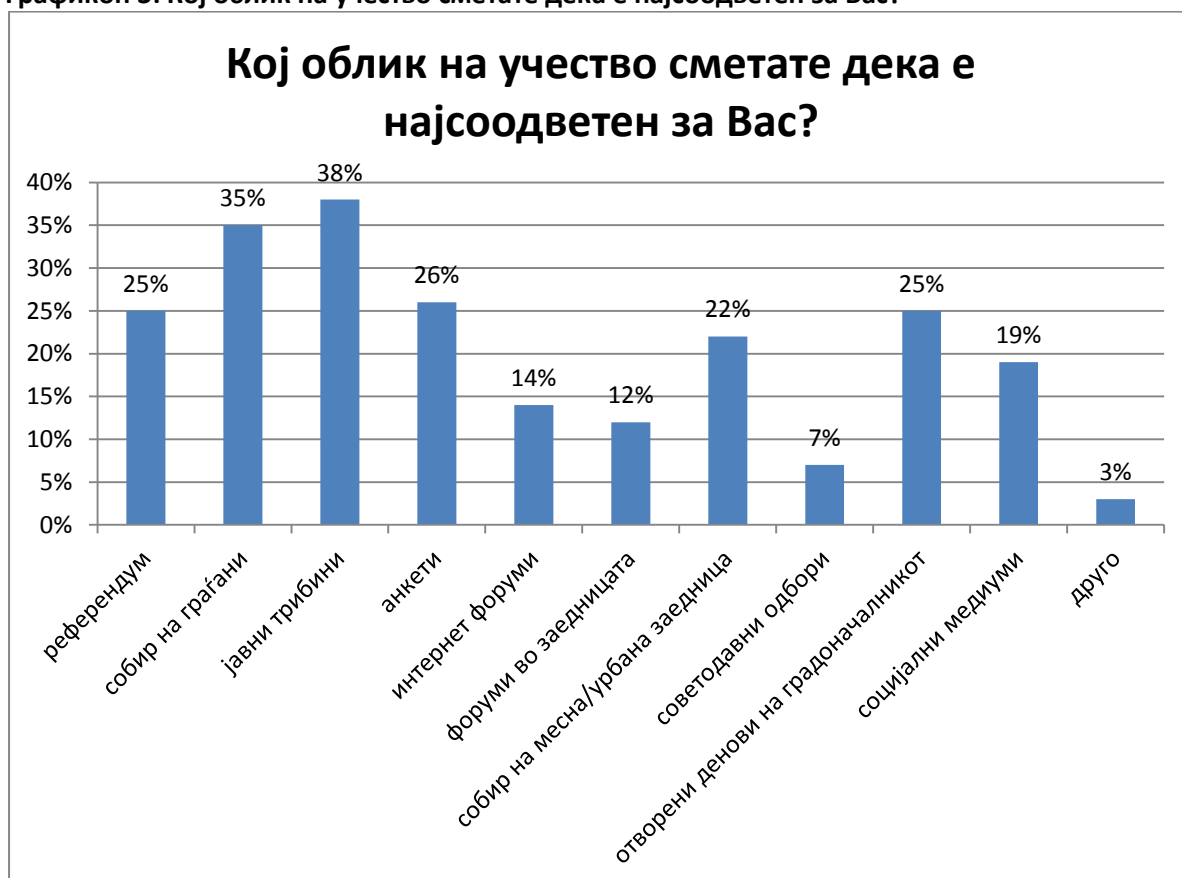
Пита-графикон 2: Колку пати во последнава година сте учествувале во донесување одлуки во општината?



За да се открие дали средствата за партиципативност, користени од локалните власти, имаат влијание врз процентот на неактивни граѓани, ги прашавме кој механизам на партиципативност го сметаат за најсоодветен. Поголемиот број на испитаници одбраа методи на непосредна комуникација - јавни трибини (38%) и граѓански собири (35%), најчесто истакнати од испитаниците како соодветни алатки кои би ги мотивирале да учествуваат, како и отворени денови на градоначалникот (25%), состаноци на месни или урбани заедници и форуми во заедницата. Исто така, испитаниците често го одбираа и референдумот како соодветно средство за нивен придонес (25%).

Во однос на испитаниците од интервјуата и фокус групите, не земајќи го предвид полот како фактор за нивното гледиште за партиципативноста, уште еднаш беше забележана разлика во резултатите од анкетата. Еден од аспектите што го разгледавме беше прашањето кои облици на учество се најчесто одбирани од женските испитаници. Најбројни беа одговорите: „интернет форуми“ и „социјални медиуми“, а веднаш после нив „анкети“. Овие одговори ја потврдија очигледната разлика во начините на учество погодни за мажи и жени. Додека мажите се стремат да бидат подиректно вклучени во општествените прашања преку јавни собири/трибини, жените, посебно оние од руралните области, се заинтересирани да учествуваат, но на начин кој не го оптеретува нивното време и не ги попречува во секојдневните обврски.

**Графикон 3: Кој облик на учество сметате дека е најсоодветен за Вас?**



Во обид да ги оцениме факторите кои имаат најдиректно влијание врз одлуката дали да учествуваат во процес на консултација организиран од страна на општината, понудивме неколку одговори и побаравме испитаниците да ги оценат на скала од 1 до 5, со 1 за најретка, а 5 за најчеста причина која ги мотивира да учествуваат.

Испитаниците, ги оценија следниве три фактори како најважни при одлуката дали активно да се вклучат во консултации со локалните власти:

- важноста на темата на дискусија,
- присуството на градоначалникот и советниците,
- лична покана од градоначалникот.

Некои од другите релевантни фактори се близината на местото каде се одржува консултацијата и достапноста на превозот, како и времето на настанот.

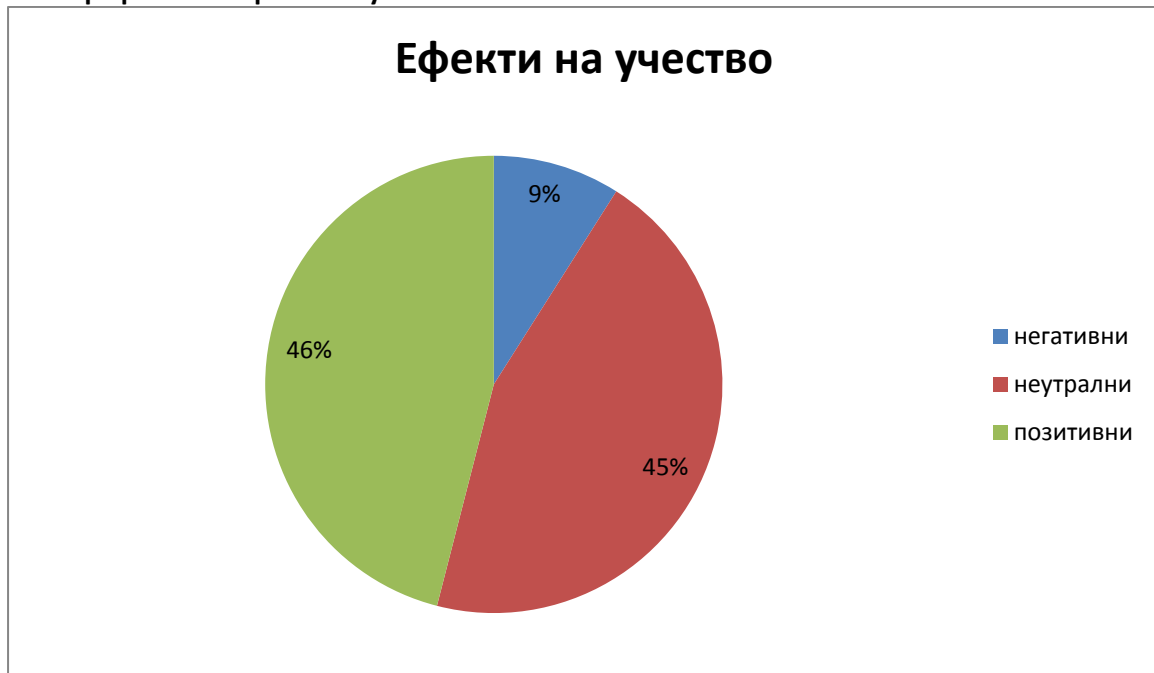
**Графикон 4: Фактори кои придонесуваат да учествувате во процесот на донесување одлуки на општинско ниво**



Согледувањето на отвореноста и општинската иницијатива за консултација со граѓаните, не е помалку важно од самите процеси на консултација кои се одвиваат во заедницата, бидејќи тоа влијае на активноста на граѓанинот и неговото право на учество, како што потврдивме и со истражувањето и со интервјуата и фокус групите. Во контекст на ова, не е лесно податоците да се протолкуваат директно, бидејќи интервјуата и фокус групите потврдуваат дека најупотребуваната алатка од градоначалниците за барање на граѓански придонес, соодветствува со опциите одбрани од поголемиот број на граѓани. Па, тогаш, единственото оправдување за ниската стапка на учество на испитаниците (исто така потврдено и со честиот избор на анкетите како метод) во процесите на одлучување може да се најде при анализата на ефектите од учеството.

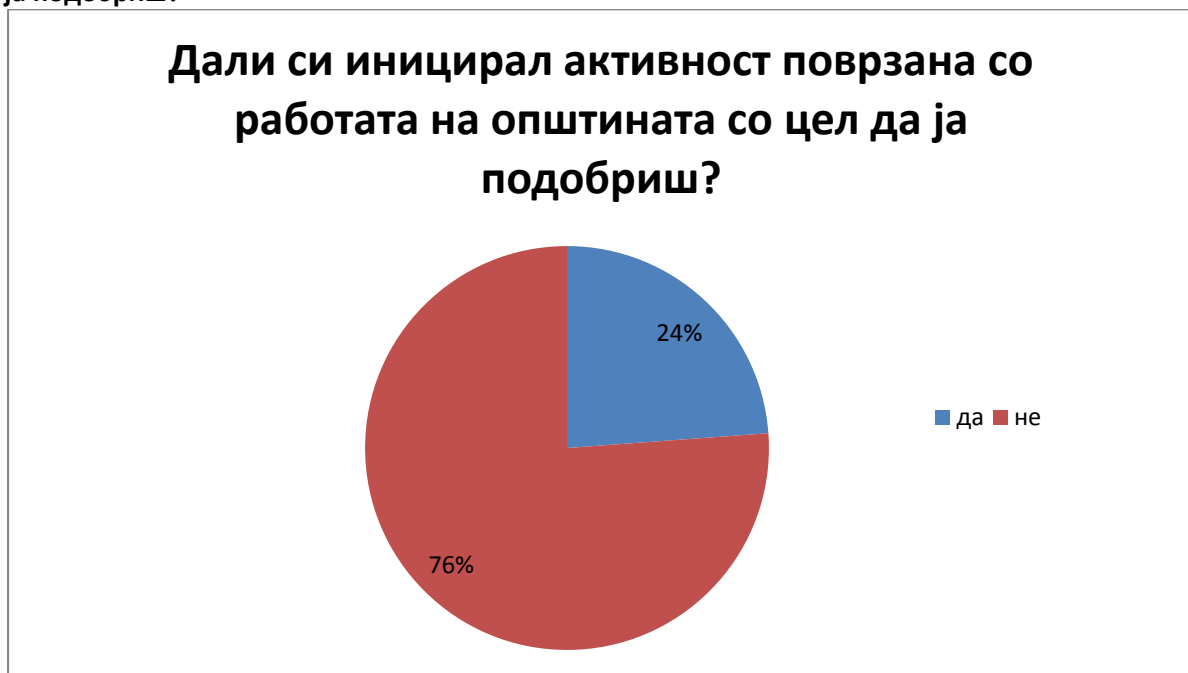
Повторно прашани за ефектите на учеството, скоро половина од испитаниците не гледаат промени предизвикани од нивното учество, а 9% сметаат дека има негативен ефект.

Пита-графикон 3: Ефекти на учество



Дури и испитаниците кои потврдија дека имаат иницирано некое дејство поврзано со работата на општината, со цел таа да се подобри, известуваат дека резултатите/ефектите не донеле скоро никакви промени.

Пита-графикон 4: Дали си иницирал активност поврзана со работата на општината со цел да ја подобриш?



Пита-графикон 5: Кои беа ефектите на иницијативата?



Споредувајќи ги резултатите на анкетата со фокус групите, забележавме дека граѓаните се разочарани од недостатокот на ефективност на нивните дејства. Од една страна, ова е разбирливо бидејќи секој заслужува да добие признание за својот труд и сака да види резултати во разумно време. Од друга страна, пак, ниската стапка на активност и интерес за покренување иницијатива, го поставува прашањето дали граѓаните имаат превисоки очекувања со барањето на непосредни резултати во ретките случаи кога одлучуваат да преземат акција.

## Квалитет на соработка помеѓу граѓаните и општините

Во фокусот на оваа анализа е соработката помеѓу ГО-и, граѓаните, приватните бизниси, академските институции и новинарите. Што се однесува до централното прашање каков е квалитетот на соработката со органите на општините, како сите релевантни чинители ја гледаат оваа соработка и дали тие соработуваат со општинските власти, добивме различни одговори. Од една страна, мнозинството испитаници од ФГ-те изјавија дека имаат добра соработка, со исклучок на ГО-и од Југоисточниот регион кои изјавија дека нивната соработка е одлична. Последново веројатно се должи на фактот што повеќето од учесниците во ФГ-та од Југоисточниот регион се од општина Струмица. Ова е важно да се напомене поради тоа што можеби влијаело на одговорите и мислењата или со други зборови, влијаело на причината за превисокото мислење во врска со квалитетот на соработка во целиот регион. Истиот контекст се одразува и на ГО-и во Полошкиот регион, каде мнозинството претставници истакнаа недостиг на соработка и повеќето од нив се од општина Тетово. ГО-и забележаа разлика во квалитетот на соработка меѓу општините варирајќи од тотален недостиг на соработка до одлична соработка. На пример, во Источниот регион, претставниците од Штип и Делчево пријавија тотален недостиг на соработка со нивните МЗ-и, за разлика од нив, ГО-и од Веница пријавија многу добра соработка. Ова укажува на фактот дека соработката зависи од личноста на градоначалникот и политичката посветеност за воспоставување партнерства и здружени иницијативи наместо од постојните институцијализирани системи и процеси.

ГО-и, градоначалниците како и советниците нагласија дека општините имаат воспоставено некаков вид на соработка. Сите градоначалници кои беа интервјуирани изјавија дека се консултираат со граѓаните во врска со работата на општината. Мнозинството од нив тоа го прават на формален начин, регуларно, најмалку 2 до 3 пати годишно. Сите од нив се консултираат со граѓаните континуирано и на неформален начин во зависност од потребата и важноста на поставените прашања. Ваков е случајот во руралните општини каде што заедниците се поврзани и луѓето се поблиски едни со други. Некои од организираниите состаноци се со политичка позадина, вообичаено под директиви на централната власт или политичките партии.

*“Најчесто преку нашата советничка група (коалицијата на ВМРО-ДПМНЕ) организирано одиме по месните заедници/населени места.“ (општински советник, Пробиштип)*

*“Како задолжение од централната власт или нашата партија преку нивна директива месечно имаме пракса со минимум три населени места со посебна агенда заедно советниците и градоначалникот да се организираат средби на кои се собираат податоци и предлози од граѓаните.“ (општински советник, Новаци)*

Дел од општинските совети имаат посебни канцеларии и денови за прием на граѓани. Друга опција користена за консултирање со граѓаните се регуларните теренски активности. Консултациите и средбите се организирани на барање на граѓаните најчесто заради нивните лични проблеми, но, исто така и во други случаи заради проблеми кои ја засегаат локалната заедница. Досега, најчесто користените форми на консултација се состаноците во руралните и урбани МЗ-и како и формалните и неформалните состаноци. Се организираат посебни собири за одредени теми.

ГО-и укажаа на постоењето на основна соработка со релевантни чинители преку обезбедување на писма за поддршка, или МЗ-и, за апликациите поднесени од страна на ГО-и до донаторски програми, бесплатно користење на објекти за ограничен број на ГО-и, слична соработка за одредени настани или иницијативи (бесплатни простори, озвучување, механизација итн.)

*„Ќе потпишеме меморандум ама не барајте средства, е главното што го кажуваат. (учесник на фокус група, Скопски регион)*

Некои општини обезбедуваат финансиска поддршка за активностите на ГО-и. Ова е спроведено на различни начини започнувајќи од доделување на одредена сума на пари без јавна постапка или делејќи ја сумата подеднакво за сите ГО-и во една општина, без оглед на потребите и целта, завршувајќи со употреба на транспарентен систем за распределба на средствата на ГО-и врз основа на јавни повици и постапки за оценување (Струмица, Скопје). Многумина од испитаниците истакнаа дека се донесуваат одлуки и се распределуваат средствата за ГО-и, меѓутоа тие не ги добиваат овие средства. При ребалансот на буџетот, средствата потоа се пренасочени и се наменети за поитни прашања кои ја засегаат заедницата.

ГО-и во регионот на Скопје посочија дека општините се заинтересирани да ги ислушаат ГО-и, но не се подготвени да преземат нешто повеќе од тоа. Повеќето ГО-и во државата изјавуваат дека локалните власти се заинтересирани за соработка со ГО-и за прашања кои се од помала важност или да се вклучат во заеднички помали проекти или активности, додека поважните прашања покренати од страна на ГО-и како што е рециклирањето (Скопскиот регион), управување со отпад и диви депонии, загадување на воздухот (Тетово) остануваат незабележани. Оттука, резултатите од заедничката соработка се ефикасни на микро ниво.



*„Имавме еден проект каде испорачувавме обуки за родовите комисији и така прифатија иако беше бесплатна услуга, тие само просторија дадоа ништо друго, ни едно кафе. Можеа да не одбијат и за тоа.“ (учесник на фокус група, Скопски регион)*

*„Како граѓанин може да имате соработка со ЕЛС до 2 кат од 5 ката. Тие ги вршат редовните работи ама кога ќе се зафатите со покрупните пари и прашања како ДУП-ови, ГУП-ови, избор на директори на школи итн. тогаш НЕ.“ (учесник на фокус група, Скопски регион)*

ГО-и се жалат дека ако добијат средства за иницијативи или за проекти од ЛС, многу често надлежните не се заинтересирани за резултатите. Една ГО од југозападниот регион објасни дека тие аплицирале за средства од ЛС за реализација на една нивна идеја и добиле средства само за еден дел од проектот. Како и да е, тие го имплементирале и го споделиле извештајот, вклучувајќи ги резултатите и препораките, со ЛС. Немало никаква реакција, ниту пак продолжение на нивната иницијатива. Друга организација од истиот регион објасни како тие организирале уметнички клуб и снимање на документарен филм. Тие успеале да го обезбедат учеството на градоначалникот преку лични контакти, но тој не се појавил на јавната презентација и на дебатата за истата.

Постои разлика помеѓу квалитетот и отвореноста меѓу градоначалникот и ЕЛС. Претставници на ГО-и објаснуваат како соработката може да варира меѓу различни сектори. ГО-и добро соработуваат со некои сектори/единици во општината и ова се должи на фактот што вработените се запознати со некои специфични прашања (како што се на пример животната средина или родовата еднаквост). Некои ГО-и од Североисточниот регион го посочија проблемот со капацитетот на човечките ресурси во ЛС кој влијае на можностите за соработка.

*„Им треба едукација на тие што сакаат да соработуваат со невладини. Многу зависи од луѓето, тие да знаат што е демократија, жртви на семејно насилство, итн. Порано институциите имаа луѓе кои знаат.“ (учесник на фокус група, Североисточен регион)*

Некои ГО-и кои имаат 10-15 години искуство работење во заедницата се сметаат за исклучени од нивните локални власти. Исто така, укажуваат на влошување на претходно остварените врски со ЛС и постојано намалување на оваа соработка. Тие чувствуваат дека соработката е намалена поради селективниот пристап кон ГО-и и се извршува само формално, најчесто во зависност од потребите на општината (особено како доказ за аплицирање за донаторски средства).

*„..... не не канат на ништо, не не вклучуваат во ништо. Имаат некои свои НВО со кои си работат.“ (учесник на фокус група, Источен регион)*

*„Во Штип порано имаше референт за ромски прашања и организиравме во општинските простории инфо сесии за стипендирањето на ромите и се одеше лесно и потоа стана со барање по мејл, па ни побараа пари за просторијата и ние се откажавме.“ (учесник на фокус група, Скопски регион)*

Повеќето ЛС-и имаат вработени за комуникација со ГО-и, но организациите сметаат дека ова не е релевантно за нивната работа.

Само во Источниот регион имаше академски претставници кои јасно изјавија дека нема соработка помеѓу Универзитетот и ЛС.

*„Нема соработка и локалната самоуправа не ги користи ресурсите на универзитетот.“ (учесник на фокус група, Источен регион)*

Во тој контекст, ГО-и беа исто така самокритични изјавувајќи дека треба да бидат поорганизирани, да формираат поцврсти сојузи со цел да застапуваат побитни прашања во заедницата. Една од причините за слабата соработка со ЛС, некои ГО-и ја пронаоѓаат во фактот што не ги вклучуваат општините при развивање на нивните проекти, други пак изјавуваат дека главната вина е во изборните кампањи кога кандидатите (на политичките партии) даваат нереални ветувања кои не се основани на разумна економска логика, па граѓаните имаат големи очекувања кои не можат да се постигнат.

Граѓаните воглавно се информирани за работата на нивната општина. Некои општини имаат сопствени електронски билтени или општински весници. Некои од нив ги емитуваат седниците на советот на локалните/регионалните медиуми. Мнозинството новинари изјавија дека имаат постојана и добра соработка со ЛС, тие добиваат навремени информации, а некои дури и покани за седниците на советот и состаноците на општинските комисии. Но, квалитетот на добиените информации зависи од темата. Сите ЛС-и се скромни при соопштување информации кои ги промовираат нивните активности и градоначалници. Ваква е состојбата кај некои од помалите општини каде што нема локални медиуми. Општините покажуваат интерес за вклучување во некои настани на ГО-и како што се некои големи културни или спортски настани, при што ќе се види нивната активност.

Кога општината сака да сподели нешто, тоа го прави без проблеми, употребувајќи ги сите постоечки канали, како што велат новинарите. Тие испраќаат писмени покани, свонат на телефони, испраќаат смс-и, плаќаат патни трошоци на медиумите и споделуваат материјали. Но, ситуацијата е различна кога новинарите бараат информации. Во такви случаи, споделените информации се основни, без никакви детали, или пак, се бара од медиумите да поднесат писмени барања за добивање на информации, што претставува проблем за нив. Вообичаено, „великодушност“ за споделување на информации од страна на општината се однесува за настани кои веќе се случиле, па така, ова се „пост фестум“ информации.

Скоро сите општини имаат назначено лица за односи со јавноста кои комуницираат со медиумите.

*„Со медиумите имаат добри односи, службата за односи со јавност е единственото што функционира таму.“ (учесник на фокус група, Полошки регион)*

Многу од испитаниците се пожалија за подготвеноста на општините да прикажат резултати и притоа создаваат лажна реалност со ваков вид на информирање. Ова, за возврат создава фрустрација и ја намалува довербата во власта. Како што беше посочено:

*„На пример, пишува дека патот кој се реконструира е во завршна фаза, а јас возам по тој пат и гледам дека едно минимално делче се прави.“ (учесник на фокус група, Источен регион)*

ГО-и многу често го користат Законот за слободен пристап до информации со цел да добијат информации од општинските институции. Ова се случува кога локалните власти не се заинтересирани да соработуваат со ГО-и, но мораат да ја почитуваат законската обврска наложена во овој закон. Во ваков случај, ГО-и се жалат дека информациите не се доволно исцрпни.

Во моментот, ситуацијата е доста тешка во Битола каде што поради моменталната политичка ситуација<sup>23</sup> не постои комуникација помеѓу медиумите и ЛС, тие само повремено добиваат пишани информации. Што се однесува на прашањата од медиумите, одговорот на општината е „не знаеме.“

Новинарите секогаш отворено изјавуваат дека не може да има истражувачко новинарство во Македонија. Доколку се задлабочиме повеќе, очигледно е дека ова е директно поврзано со фактот што скоро сите регионални медиуми се финансирани од ЛС. Некои од интервјуираните новинари се вработени во општината, или пак, во институции под раководство на општината (како што се јавните комунални претпријатија) и работат како репортери за локалните или национални медиуми.

*„Нам ни зависи судбината дали градоначалникот ќе потпише средства за мојот медиум, и при тоа не можеме да зборуваме за транспарентност. Кога сакам да истражувам не ми треба општината, можам сам да дојдам до тие информации ама си правам автоцензура оти ќе пропадне медиумот ако ја објавам. Истражувачкото новинарство не е возможно во Македонија. Принудени сме да глумиме дека веруваме во тоа што го кажуваат.“ (учесник на фокус група, Пелагониски регион)*

Еден претставник на ГО ги сподели резултатите од нивната анализа на веб-страниците на општините во неговиот регион нагласувајќи дека на повеќето од нив има многу информации кои се незначајни за граѓаните. Нема граѓански буџет, ниту пак разбирлив план за јавни набавки.

## **Општински механизми за консултирање со граѓаните и искуство при нивната употреба**

ГО-и најчесто се консултирани и вклучени од локалните власти во развивање стратешки документи. Друг начин на вклученост зависи од потребите на општината, како што е доказот при аплицирање за донаторски средства, дека општината го вклучила граѓанското општество во одлучувањето.

Многу ГО-и се поканети од локалните власти да учествуваат во процесот на развој на стратегија. Вакви случаи има во сите региони и воглавно вклучуваат ГО-и во зависност од нивното поле на експертиза, како што се стратегии за млади и проблеми на млади, волонтирање, полово рамноправност, заштита на средината, превенција од дроги, сексуално образование. На овој начин општините профитираат од локалната експертиза и новите идеи предложени од граѓаните.

Дел од општините немаат специфични документи или стратегии на развој, како што се општински стратешки план или стратегија за економски развој. Овие општини вообичаено преземаат акција раководејќи се по буџетскиот план. Во некои од општините овие документи се со поминат рок, бидејќи покриваат 3 до 5 години и најчесто се потребни финансиски средства за да се креираат нови. Општините кои подготвуваат нови стратешки планови изјавуваат дека граѓаните се постојано вклучени преку вообичаените форми на консултација како и преку јавните состаноци.

---

<sup>23</sup> Како резултат на политичката криза во Македонија поради прислушкуваните телефонски разговори и законските постапки кои следеа, градоначалникот на Битола е моментално во куќен притвор и притоа нема назначена замена за неговата позиција во општината.

*„Нашите стручни служби во општинската администрација се во отворена и активна комуникација со граѓаните и сите можни начини на комуникација се користат за информирање на граѓаните, како и други состаноци и форуми во заедницата се организираат за подготовка на нашите општински стратешки планови.“ (општински советник, Македонски Брод)*

Некои ГО-и, како што се Центрите на заедницата во Струга, Струмица и Центар, претставуваат врска помеѓу граѓаните и општините. Тие им помагаат на општините при развивање на стратешки документи со помош на процесите на учество притоа употребувајќи го моделот на Форумите во заедницата. Но, дури и овие резултати не се секогаш усогласени од страна на општинските власти, како што се комуникациските стратегии или базата на податоци на ГО-и во Струга.

Што се однесува на референдумот како алатка, само градоначалникот на Општина Центар изјави дека има организирано референдум за заштита на стариот Трговски центар во Скопје од добивање на барокна фасада. Референдумот беше организиран од страна на граѓански организации, но беше крајно одобрен по иницијатива на советот, без дополнително чекање на 20% од потребните потписи, со цел да се зачува време. Други два градоначалници нè информираа за два неуспешни референдуми во минатото, првиот случај во Новаци (2003), за воведување на канализациона мрежа во селото Новаци, и другиот случај во Радовиш (2009), за самофинансирање на градскиот пазар од страна на граѓаните.

Од другите средства утврдени со Законот (граѓанските претставки/предлози, јавните собири и анкети/истражувања) граѓанските претставки и предлози се користат во сите општини. Вообичаено тие се користат од страна на граѓаните за барање на финансиска поддршка во случај на природни катастрофи, потешки социјални потреби како и финансиска поддршка за спорт и културни настани. Доста често тие се користат за различни проблеми како што се градежна инспекција, урбанистичко планирање и прашања кои ја засегаат работата на општината. Овие предлози и претставки се разгледуваат од страна на различни сектори во општината или од градоначалникот (особено во руралните општини), а потоа се презентирани и усвоени од страна на Советот.

Дел од општините користат анкети за да ги дознаат потребите на граѓаните поврзани со „не толку сериозни“ проблеми како што се избор на изведувачи за време на општински настани, избор на грбот на општината или пак какво е задоволството од некоја активност спроведена од општината. Најчесто се спроведуваат преку веб-страниците на општината.

Што се однесува на анкетите и јавните собири, интервјуерот понекогаш имаше потешкотии при разграничувањето на општинската вклученост со вклученоста во политичките партии. Иако е очигледно дека јавните собири се законска обврска за усвојување на урбанистички планови и се организираат за таа цел, тие исто така се користат и за презентација на програмите и фондовите на националните институции (министерства, агенции), со иницијатива на ГО-и, за теми кои се релевантни на нивната соработка со локалните власти, како и со политичките партии за консултирање со нивните членови за нивните потреби и проблеми. Градоначалниците и општинската администрација, како и советниците, присуствуваат на сите овие настани. Слично на ова, партиите спроведуваат анкети, 5-6 пати во годината, со цел да ги информираат центрите на партијата за подготовка на изборни програми.

*“Немаме анкети како општина, но од партијата има иницијативи често за работата на општината, за проблемите на граѓаните или нивни идеи предлози. 5-6 пати во годината ги организира партијата и тие анкетни ги*

*презема централната власт за подготовка на програми на избор на градоначалник или други избори. “ (градоначалник, Демир Капија)*

*„Трибини се организираат заедно со централната власт, односно партијата, за промоција на политичка платформа или разни проекти каде има присуство на многу граѓани (и до 200). Понатаму претставници на владата заедно со нас организираат вакви трибини за да имаат можност функционерите да слушнат кои се нашите проблеми и затоа дали се вистинити барањата кои општината ги поднесува до владата.“ (градоначалник, Новаци)*

Вообичаените комисиии, како што се комисијата за ЛЕР; за Статут и Прописи; за Буџет и Финансии; за Урбанизам и комунални активности; за полова рамноправност меѓу жените и мажите; за односи меѓу заедниците; за екологија и земјоделство итн., се воспоставени и функционираат во скоро сите општини. Општинските комисиии се дел од советот, нивните членови се советници, понекогаш надополнети од надворешни членови како експерти. Секоја од комисиите најчесто се состои од 5 членови (советници) кои припаѓаат на различни политички партии, со различна етничка припадност и пол кои се застапени во советот на општината. Нивните одговорности и задачи се состојат од олеснување на работата на советот на општината, особено при организацијата на официјалните седници и подготовка на општинските одлуки, анализи и други релевантни документи.

На прв поглед, може да се каже дека ниту еден од интервјуираните градоначалници не иницираше користење на средства утврдени со Законот за локалната самоуправа. Сепак, факт е дека тие се користат надвор од законски предвидените рамки. На тој начин сите градоначалници и советници се изјаснија дека секојдневно примаат иницијативи најчесто од МЗ-и или од групи на граѓани, кои се земени предвид од страна на советот на општината. Овие иницијативи обично се поврзани со решавање на некој специфичен проблем во населбите, на пример, транспортната инфраструктура, водоснабдувањето и отпадните води, јавната чистота и други комунални проблеми. Граѓанските собири, исто така, се организираат редовно со цел да се сретнат граѓаните од различни подрачја на општината и да дискутираат за тековните проблеми со кои се соочуваат. Овие собири се вообичаено организирани од страна на МЗ-и.

Во врска со нивните одлуки за работата на општината, советниците во општинските совети најчесто се информираат од свои лични контакти или ја користат својата експертиза, надлежните општински комисиии и деловникот, локалните закони и други релевантни документи. Граѓаните се консултираат најчесто за поважни проблеми кои директно ги засегаат нив и нивната заедница. Вообичаено, општинските совети организираат состаноци со граѓани 3-4 пати годишно преку МЗ. Кога е потребно, овие состаноци се одржуваат почесто. Најчесто, состаноците се организираат во соработка и присуство на градоначалникот и други службеници на општинската заедница, во зависност од темите што се дискутираат. За време на состаноците, општинската администрација прави белешки и записници за да ги забележи сите прашања и предлози спомнати во дискусијата кои подоцна се прегледуваат и се земаат предвид од страна на градоначалникот и Советот на општината за да би биле вклучени во акциските планови и стратегии.

*„Од другите форми освен директна и лична комуникација со граѓаните, еднаш или два пати месечно се среќаваме со урбаните и месните заедници на кои дискутираме за нивните проблеми и предлози.“ (општински советник, Радовиш)*

Покрај тоа, градоначалниците ги нагласуваат отворените денови на градоначалникот и општинските форуми, како форми на консултација со граѓаните. Информирањето на граѓаните е спроведено преку локални и/или регионални медиуми, општинските веб-сајтови и Фејсбук страници. Градоначалниците ги истакнуваат социјалните медиуми како доста корисен и директен начин за комуникација со граѓаните.

Полот, класата, етничката припадност, инвалидитетот се социјални поделби кои се меѓусебно поврзани резултирајќи во одредени општествени односи, кои ги прават членовите на овие загрозени групи уште исклучени при искажувањето на своите проблеми.

Една од клучните разлики што само одреден број градоначалници ја разбираат, е дека за да ги слушнат потребите на специфичните групи на граѓани, неопходно е да се користат посебно прилагодени пристапи. Во тој правец, ромската популација и жените од руралните средини во Македонија се најзагрозени, како и лицата со посебни потреби. При разговорот со еден од градоначалниците на рурална средина, тој ја сподели неговата радост која се должи на фактот дека жените го „лајкнуваат“ неговиот профил на Фејсбук, притоа не задлабочувајќи се во причината, но во исто време признавајќи дека жените потешко се мобилизираат за учество во јавните трибини и општинските форуми во неговата општина. Неколкумина други градоначалници го потврдија овој заклучок на интервјуерот, бидејќи се чинеше дека не беа свесни за изјавата дека организираат состаноци со граѓани во џамии, кафулиња и други места кои најчесто не се посетувани од жените во овие заедници. Во вакви случаи се чини дека социјалните медиуми (воглавно Фејсбук) се начин за вклучување на жените, што ни беше потврдено и со анкетите.

Како што е истакнато погоре, она што може да се разбере од одговорите на интервјуираните е дека некои форми на граѓанско учество се користат на локално ниво, но лишени од правни препораки за проценти и броеви. Како резултат на погоре кажаното, бројни иницијативи се покренати од страна на граѓани/ГО-и за прашања што ја засегаат заедницата, најмногу во форма на потпишани петиции. Такви беа иницијативите во Тетово, Битола, Чаир/Скопје во врска со загадувањето (на воздухот), во Куманово заради преселување на Центарот за зависници од дрога и алкохол, во Штип поради воведување на платен паркинг, во Струга поради реконструкцијата на кејот на реката и решението за сообраќајот преку националниот парк Галичица во Охрид како и во Карпош и Аеродром за зачувување на зелените површини и многу други.

Едно од прашањата покренати од испитаниците е во врска со избирачкиот список кој се смета за неточен<sup>24</sup> и ја оспорува одредената бројка, односно процентот на гласачи кои се неопходни за легално да се имплементира процедурата на механизмите за граѓанско учество, што е пропишано со закон. Проблемот овде, според нашите испитаници, е фактот дека претседателот на државата се избира со 40 проценти од гласачите, додека за референдумот се потребни 51%. Според пресметките на еден од испитаниците, на секои 42 секунди едно лице мора да даде потпис во одредена единица на Министерството за правда, за да можат да бидат собрани потребните потписи за покренување на референдум, во рок од една недела.

Од прогласувањето на Независноста на Македонија па наваму, беа организирани неколку референдуми на локално ниво. Таков беше референдумот во општина Центар, во 2015 година. Општина Штип организираше референдум за парите собрани со донации од граѓаните за реката Козјачка, да бидат наменети за брана на реката

---

<sup>24</sup> Овој проблем е една од сегашните точки на дебата помеѓу четирите најголеми политички партии во Македонија, според Договорот од Пржино, по политичката криза во Македонија.

Отиња. Референдумот беше неуспешен и донациите сè уште се наоѓаат на сметка на општината и се употребуваат за покривање на буџетските дупки.

Во неколку наврати, темите кои ги поттикнаа луѓето се од национално значење и компетенција, како што беше граѓанската иницијатива во Дебар против градење на брана на реката Радика, со цел да се зачува природата. Беа собрани 10.000 потписи од страна на граѓаните со цел усогласување со законодавството и локалната власт застана на страната на граѓаните во овој случај. Иницијативата беше успешна и акцијата беше запрена.

Покрај спротиставените ставови на темата дали протестите се сметаат како алатка за граѓанско учество или слободно можеме да заклучиме дека: *„правни форми на директна акција, како што се бојкотите, граѓанските иницијативи и демонстрациите, станаа стандарден дел од граѓанскиот репертоар на политичко однесување во модерните плуралистички демократии.“*<sup>25</sup> Во тој смисол, не може да се избегне спомнувањето на „Шарената револуција“ која ја одбележа сферата на активизам на граѓаните во Македонија во текот на 2016. Илјадници луѓе во главниот град, Скопје, и во некои други големи градови во Македонија ги презедоа улиците и ги фарбаа зградите на државните институции три месеци последователно и притоа бараа оставка на корумпираната влада.

Од спроведените интервјуа можеме да заклучиме дека претставките и предлозите се доста често користени од страна на граѓаните, индивидуално, но и од страна на некои ГО-и. Поединци изјавија дека своите проблеми ги решаваат подобро преку приватните врски и пријателства, додека ГО-и имаат добри и лоши искуства. Во Винаца, на пример, заради предлогот на ГО, беше иницирано јавно-приватно партнерство и личните светилки беа заменети со „штедливи“ светилки.

Општините доста ретко користат анкети за да се испита задоволството на граѓаните од нивните услуги. Сепак, една таква анкета покажува друго гледиште во врска со проблемите на граѓаните. Согласно со нашите резултати од анкетите, општината Свети Николе спроведе ограничена анкета (40 анкетирани) која покажа дека никој од граѓаните не побарал нешто од локалните власти.

Покрај законски пропишаните форми на вклучување на граѓаните, локалните власти имаат на располагање многу други алатки и механизми за консултирање со граѓаните, кои се воведени од страна на интернационални организации, донаторски програми, здруженија на локалните власти и ГО.

Една од најупотребуваните алатки за консултација со граѓаните остануваат граѓанските собири на ниво на урбани или рурални МЗ-и. Сите градоначалници активно ја употребуваат оваа алатка за различни цели почнувајќи од комунални работи до одлучување на општинскиот буџет. Во врска со транспарентноста на ваквите јавни собири, мислењата се поделени. Некои ги перцепираат како состаноци организирани од политички партии, на кои се донесуваат одлуки кои се во корист само на најлојалните членови на партијата и служат како пропаганда за политичките партии, додека други ги перцепираат како начини за справување со проблеми важни за локалната средина. Транспарентноста е засенета од мислењето дека повеќето претседатели на МЗ-и се формално избрани, во отсуство на било какви законски надлежности и скоро сите од нив се мажи. Сепак, сите испитаници нагласија дека би биле корисни доколку се организираат според правилата и прописите и доколку се отстрани влијанието на политичките партии.

---

<sup>25</sup> Касе и Њутн 1995

Форумите во заедницата се исто така едни од најкорсистените и најспомнувани алатки од страна на многу општини како резултат на 10 годишна имплементација на Програмата „Форуми во заедницата“<sup>26</sup> поддржана од Швајцарската Агенција за развој и соработка во околу 2/3 од општините во Македонија. Влијанието и резултатите од оваа програма се очигледни и се очекува дека пристапот на форуми во заедницата ќе се одржува во повеќето општини. Форумите во заедницата беа исто така споменати од страна на учесници во фокус групите како добра алатка за вклучување на граѓаните, но тие се свесни дека овој пристап, засега, е инициран и поддржан од страна на донатори.

За планирање и подготвување на буџетот, повеќето од општините се консултираат со граѓаните преку МЗ-и. Некои тоа го прават регуларно, неколку пати годишно, додека други тоа го прават за време на последните месеци во годината кога општините имаат веќе подготвен нацрт-буџет. Товарот за подготовка на новиот буџет воглавно паѓа врз одделот за буџет и финансии во општината, кој, врз основа на придонесите од другите општински сектори и градоначалникот, го подготвува новиот буџетски план. Дел од општините ги користат форумите во заедницата за подготвување на буџетот на општината. Општинските советници изјавуваат дека при подготовката на буџетот сите начини на комуникација со граѓаните во текот на годината се важни, секое барање или предлог од граѓаните е прегледано и вклучено во новиот општински буџет.

*„Во последните неколку години за подготовка на општинскиот буџет ги практикуваме форумите во заедницата, но истотака консултацијата со граѓани за буџетот ја водиме преку состаноци со месните заедници.“*  
(општински советник, Пробиштип)

Општините ретко користат надворешна експертиза или советодавни комисии, најмногу заради недостиг на финансиски средства. Во овој случај, градоначалниците се потпираат на фактот дека во некои администрации бројот на вработените е голем, при што потребните задачи и обврски би се извршиле навремено. Само мал број на општини користат надворешна експертиза од консултанти за придобивање на финансиски средства.

Користењето на социјалните медиуми како алатка се зголемува и сите општини се трудат да го следат овој нов тренд. Сите интервјуирани општини имаат официјални веб- страни кои се користат за информирање на јавноста. Во прилог на ова, повеќето општини како и нивните градоначалници имаат официјални Фејсбук профили. Комуникацијата преку Фејсбук е постојана и повеќето претставници на општинскиот совет изјавија дека комуникацијата на општината со граѓаните е подинамична на овој начин, бидејќи оваа алатка ја користи голем дел од населението поради брзиот пристап до информации, директната комуникација преку пораки и неговата дигитална компонента (слики, видео, презентации).

Поголемиот дел од општините и нивните активности се опфатени и се емитуваат од страна на локалните и регионални телевизии и радија. Исто така, граѓаните се доста често информирани преку електронски пошти.

*„Општината има официјална веб страна и Facebook страна преку која се објавуваат сите информации поврзани со работата и случувањата во општината. Преку веб страната се објавуваат службените гласила како и сите други релевантни информации.“* (општински советник, Пробиштип)

---

<sup>26</sup> [www.forumivozaednicata.com.mk](http://www.forumivozaednicata.com.mk)



*„Во нашата општина се користи мејл комуникацијата, како и комуникацијата преку веб страната на општината, потоа фејсбук комуникација прераснува како многу атрактивна и корисна алатка. Покрај ова имаме локална ТВ која редовно ги покрива активностите на општината, седниците на совет и другите општински настани.“ (општински советник, Росоман)*

Деновите на идеи се доста бројни, но оценети како фарса од страна на испитаниците. Тие се жалат дека информациите за најава на настанот се пренесуваат во последен момент (вообичаено еден ден пред настанот), па така, луѓето немаат доволно време да се подготват. Во многу општини оваа иницијатива е укината.

БС го спомна постоењето на Економско-Социјалниот Совет како консултативно и советодавно тело во општината, кое ги спојува општината, организацијата на работодавците и сојузот на синдикатите. Овие совети (во општините каде што постојат) вообичаено имаат за цел да придонесат со идеи, мислења и препораки до советот на општината во врска со економски и социјални прашања. Во зависност од контекстот, и други чинители можат да бидат дел од советот, како што се агенции за вработување, претставници од образовни институции, претставници на занаетчиите и др. Членовите со кои што разговаравме не беа задоволни од активноста на нивниот совет и неговите иницијативи.

Законот за просторно и урбанистичко планирање<sup>27</sup> кој предвидува јавна дискусија за новопредложените урбанистички планови и нивни модификации е почитуван од страна на сите општини. Новинарите објаснуваат дека тие дури добиваат и писмени покани кои треба да ги потпишат како доказ дека се примени. Сепак, овие дебати се организирани формално, само колку да се задоволат законските прописи. Јавните огласи се, по правило, поставени на огласната табла на општината додека временскиот период за проверка на планот е вообичаено 2 недели и во рамките на работното време. Еден таков случај, кој се здоби со многу интерес од страна на локалните медиуми, е проблемот со паркот во Штип. Парче зеленило кое се наоѓа меѓу неколку станбени објекти и кое служи како мало паркче за жителите на оваа населба беше продадено на приватни инвеститори за изградба на нови згради на негово место. ГО-и посочуваат дека формално, според документите, целата процедура беше почитувана, па дури вклучува и писмена поддршка од соседните објекти. Како и да е, жителите дознале за овој договор кога огласот за јавна набавка на земјата бил објавен и сега ја оспоруваат одлуката тврдејќи дека тие не биле консултирани. Примери како овој беа посочени од страна на ГО-и во сите региони, вклучувајќи и слични случаи како горенаведениот во општините Аеродром, Карпош и Чаир.

Совети на младите беа исто така спомнати како облици за вклучување на младите во сите општини. Многу испитаници нив ги назначија како начин на вклучување на младите зачленети во политички партии во општествениот систем.

На прашањето за комуникацијата со општинските советници кои ги претставуваат граѓаните за време на советите, одговорите на ФГ-те беа дека советниците не комуницираат со граѓаните, бидејќи тие ги дискутираат проблемите во нивните политички партии. Општиот впечаток на испитаниците е дека советниците за време на седниците само ги пренесуваат ставовите на политичките партии и дека немаат сопствено мислење.

*„Само прават тоа што го бара од нив партијата.“ (учесник на фокус група, Пелагониски регион)*

---

<sup>27</sup> Закон за просторно и урбанистичко планирање, 2014.

Интервјуираните општински советници изјавија дека тие ги придружуваат градоначалниците на јавните собири/трибини и исто така неформално комуницираат со граѓаните. Тие истакнаа дека немаат посебен буџет или поддршка за да организираат состаноци со граѓаните.

Некои ГО-и ја истакнаа добрата соработка со општинските комисии како што се оние за меѓуетнички односи, образование, еднакви можности, Комисија за заштита на пациенти (Делчево), сообраќајна заштита (Охрид) и заштита од малолетничка деликвенција. Работата на овие тела вообичаено се разликува од една до друга општина, па оттука потекнуваат и различните мислења за нивното влијание и соработка со ГО-и.

Куќните совети во урбаните општини беа посочени како добар пример за решавање на проблемите. Луѓето треба да бидат поврзани во мали заедници и да бидат мобилизирани преку нив, велат ГО-и.

Телевизиските емисии во кои градоначалниците и претставниците на ЛС одговараат на повиците и прашањата на граѓаните, беа исто така спомнати како пристапи кои се употребуваат за комуникација со граѓаните како и отворените денови на општинските комисии. Некои општини употребуваат различни телефонски линии преку кои граѓаните можат да пријават проблем.

Преку интервјуата и дискусиите беа презентирани и многу други активности и идеи кои го убедија интервјуерот дека постојат многу можности и дека многу други можат дополнително да се создадат доколку постои политичка волја за да се стори истото.

## **Ефективноста и ефикасноста на постоечките механизми за граѓанско учество**

Во споредба со општинските власти, ГО-и и граѓаните не се толку задоволни со ефективноста и ефикасноста на постоечките механизми за учество на граѓаните. Високиот цензус за референдум и граѓанска иницијатива и неопходното ажурирање на изборниот список ја намалуваат ефикасноста на веќе постоечките модели за граѓанско учество.

Иако правото на граѓаните и јавноста за учество на седниците на советот е загарантирано со закон и општински статuti, тоа значително малку се применува во пракса. Ова се случува како недостиг на традиција и е основано на фактот дека општинските советници се директно одбрани од страна на граѓаните за да ги застапуваат и да донесуваат одлуки во нивно име. Некои општини се обидуваат да мобилизираат повеќе граѓани за учество на седниците на општинскиот совет преку навремено информирање и употреба на различни методи на мобилизација, но како и да е, тие изјавуваат дека граѓаните најчесто земаат учество кога се разгледуваат проблеми кои имаат директно влијание врз нив или пак кога се во прашање нивните апликации и барања. Понекогаш, на седниците на општинскиот совет учествуваат претставници на МЗ-и или ГО-и. Во однос на ова, како начин да се компензира или да се обезбеди подобро информирање на граѓаните во врска со работата на општината и советот, повеќето локални власти ги најавуваат агендите, дневните редови и одлуките на седниците на општинскиот совет. Во многу општини седниците на советот директно се емитуваат преку локални/регионални медиуми (телевизија и радио) или пак се прикажуваат следниот ден.

*„Граѓаните се информирани, знаат за седниците, меѓутоа не доаѓаат на седниците иако ја имаат како можност. Ако дојде некој, обично се од месните заедници, или доаѓаат граѓани повеќе за нивни лични проблеми или како населено место/населба.“ (општински советник, Демир Капија)*

*“Локалните медиуми редовно не покриваат за време на седниците и други активности.” (општински советник, Демир Капија)*

Сите анкетирани се изјасниле дека најсоодветените, најефикасните и најфункционални форми на комуникација со граѓаните на локално ниво, се директните средби и собирите на месните заедници.

*„Луѓето сакаат внимание, и разговор со нив, дури и ако не може понекогаш да се помогне реално и да се реши проблемот самиот акт дека го слушаш им значи многу.“ (општински советник, Могила)*

Ова најмногу се должи на веќе утврдената традиција на ваквите форми на комуникација и на начинот на организирање на заедницата, големината на општините и населбите. Ваквите форми на комуникација особено доаѓаат предвид во помалите и руралните области.

*„Ние сме мала општина, па комуникацијата со граѓаните е многу честа и директна, особено со тие граѓани од регионите каде што сме избрани и ние доаѓаме и живееме.“ (општински советник, Новаци)*

Многу градоначалници ги истакнуваат „општинските форуми“ како многу практична и успешна алатка за вклучување на граѓаните на локално ниво.

*„Последниве години во нашата општина се покажа дека Форуми во заедницата е најдобра и најефикасна алатка за вклучување на граѓаните. На средбите со месните заедници граѓаните најчесто ги кажуваат личните или нивните локални желби и потреби, во форумите на заедницата тие јавно пред сите месни заедници и населени места најпрво ги кажуваат а потоа и сами или заедно ги избираат најприоритетните проекти за општината, и се случува понекогаш да се одлучат да поддржат и проекти од другите населени места.“ (градоначалник, Македонски Брод)*

Од друга страна, граѓаните изјавуваат дека, доколку локалната самоуправа сака да ги мотивира луѓето, може да употреби други методи. Тие отворено изјавуваат дека повеќето општини се затворени и незаинтересирани да комуницираат со граѓаните. Еден пример на кој најдовме ја прикажува оваа незаинтересираност за соработка и е од ГО во Ресен. Претставникот на организацијата објаснува дека развиле локална стратегија за млади која била доставена до Општината, но не била прифатена. Потоа ја предложиле преку советничката група на главната опозициска партија и не била усвоена од страна на мнозинството. Ова е очигледен показател дека Општината не е заинтересирана за документ креиран од страна на граѓаните. Од друга страна, локалната власт не презема иницијатива да го поттикне развојот на ваква стратегија, под изговор на недостиг на средства.

Повеќето општини не обезбедуваат определени средства кои би ги покривале процесите за консултација со граѓаните, врз основа на тоа што овие трошоци се вообичаено мали и можат да се покријат од страна на други буџетски ставки, во зависност од потребата. Повеќето состаноци се одржуваат во општински објекти како спортски сали, школи, општински културни центри, кои се во надлежност на општината.

Само неколкумина градоначалници резервираат суми за активности на граѓанско учество.

*„Имаме посебна ставка за соработка и поддршка на граѓаните која изнесува приближно околу 200.000 денари.“(градоначалник, Македонски Брод)*

*„Со стратегиите сме се обврзале да го зголемуваме буџетот за 7 до 10% за консултации со граѓаните.“ (градоначалник, Центар)*

Сепак, дури и месните заедници не се толку моќни кога поддршката на граѓанските иницијативи е во прашање. Таков беше случајот со изградбата на зградите во центарот на Скопје (позади местото „Аутомакедонија“) кога и покрај граѓанските протести спроведени преку УЗ, зградите сепак беа изградени.

Постојат и неколку други слични случаи во Скопје, каде што граѓаните, организирани на ниво на населено место или општина, се обидоа да иницираат промена во врска со прашања кои влијаат на нивниот секојдневен живот. Две иницијативи се одржаа во Карпош, една за населбата Карпош 4, каде што граѓаните не успеаа да соберат 5.900 потписи за да се запре процесот на донесување на Деталниот Урбанистички План (ДУП)<sup>28</sup> и да се зачуваат зелените површини во општината, и другата иницијатива, во населбата Тафталиџе, за да се запре изградбата на градежни објекти на зелената површина што граѓаните ја користеле како парк. Во Аеродром, по притисокот од јавноста по вжештената дебата на 50 граѓани кои присуствуваа на јавната расправа за ДУП за населба во општината, неговото донесување беше суспендирано.<sup>29</sup>

Како што беше нагласено погоре, ГО-и ја бараат вината во нив самите, изјавувајќи дека не ги познаваат нивните права и обврски и дека не се добро организирани и упорни во вршење притисок врз локалните власти за да делуваат.

Заедничкиот развој на стратешки документи е добар пример за заедничката работа на општината и нејзините граѓани, но многу од нив го оценуваат ова како нефункционално во смисла на влијание. Овие стратешки документи, често не ги вклучуваат финансиските последици и често не се спроведени. Акциските планови не се почитувани и не се врши мониторинг на процесот или ефектите.

Деновите на идеи можат да бидат корисни доколку се најавени однапред, со фиксни датуми за целата година, така што ГО-и и граѓаните ќе имаат време да се подготват. Информациите се разгласуваат во последен момент (вообичаено еден ден пред настанот).

Еден од предизвиците со кои се соочува транспарентноста на буџетот се чини дека е неинформираноста кога е во прашање буџетот. Еден од интервјуираните посочи дека ова е случај посебно кај младите, кои не се подготвени да ги следат дури ни домашните буџети, а не пак општинските. Тој изјави дека едукацијата на граѓаните и подигањето на свеста се важни аспекти на транспарентноста на буџетот. Медиумските претставници изјавуваат дека тие одбиваат да присуствуваат на седниците на советот кога тема на дискусија е буџетот, бидејќи имаат потешкотии при разбирање на темата, а не сите медиуми имаат новинари специјализирани за економски теми. Друг важен аспект кој се појави во дискусијата беше дека буџетот е веќе договорен на седниците на општинската комисија кога позицијата и опозицијата ги усогласуваат своите ставови за буџетот и е само формално усвоен за време на седниците на советот. Во овој

<sup>28</sup> <http://lokalno.mk/inicijativata-za-spas-na-zeleniloto-vo-karposh-4-dosega-sobra-2-300-potpisi/>

<sup>29</sup> <http://a1on.mk/wordpress/archives/595395>; <http://plusinfo.mk/vest/62014/opshtina-aerodrom-krie-od-gragjanite-kolku-novi-zgradi-kje-niknat>

контекст исто така беше истакнато дека е тешко да се следат јавните набавки преку интернет страницата на општината.

Еден од најголемите предизвици во врска со урбанистичките планови, покрај формалноста на процедурата која се презема, е фактот дека граѓаните се соочуваат со потешкотии при разбирање на цртежите и техничките документи кои им се на располагање за разгледување и коментирање. Како резултат на тоа, интересот да учествуваат на ваквите настани е многу мал. Вообичаено, на овие собири се појавуваат луѓето кои се директно засегнати со специфичен проблем.

Капиталните инвестиции се една од темите за кои граѓаните во општините се најмногу заинтересирани, најчесто инфраструктурните проекти, како што се патишта, канализација, водоводни системи итн. Во некои општини консултацијата со граѓаните за капитални инвестиции се врши во рамките на други редовни состаноци за општа намена, или кога се подготвува буџетот на општината. Во други случаи, се одржуваат посебни состаноци или консултации. На пример, кога се планираат конкретни инвестициони проекти во една или повеќе месни заедници, консултацијата или состаноците се организираат со граѓаните или лидерите на локалните заедници од соодветните населби.

Во интервјуираните општини, ретко се организираат посебни процеси на консултација во врска со ефикасноста и задоволството на граѓаните со општинските јавни услуги. Евентуалните прашања или проблеми вообичаено се пријавуваат на директните состаноци и со оплаки од страна на граѓаните до општината. Само во неколку општини ова прашање се јавува како дел од јавните собири и средби.

*„Ова прашање тековно се разгледува на редовните средби на градоначалникот со месните заедници. Мислам дека има и јавна анкета за работата на општинската администрација.“ (општински советник, Пробиштип)*

Кога подлабоко ја анализираме причината за незадоволството од ефикасноста на користените средства за учество на граѓаните, забележавме дека многу често постои јавна дебата во врска со важни проекти и интервенции во заедницата, но резултатите се разликуваат од договорените исходи. Граѓаните се чувствуваат манипулирани бидејќи конечните одлуки никогаш не ги одразуваат нивните проблеми и потреби. Еден од ваквите примери, кој беше споделен со нас, е за велосипедската патека во Битола, каде после дебатата, конечната одлука се разликувала од она што било договорено со граѓаните.

Многу петиции покренати од граѓаните за одредени проблеми, се чини дека не го постигнале посакуваниот резултат. Многу одлуки сè уште се во тек, а сосема малку се прегледани и/или модифицирани како би ги вклучувале потребите на сите релевантни чинители. Како резултат на формалноста, некои иницијативи започнуваат да изумираат исто како и деновите предвидени за идеи или состаноците на советот со граѓаните (Свети Николе). Општинските власти изјавуваат дека граѓаните се пасивни и незаинтересирани да учествуваат, но ГО-и нагласуваат дека ова е резултат на злоупотребената доверба.

Од друга страна, вработените во Општината ја објаснија неинформираноста на граѓаните во врска со надлежностите на локалните власти, што ги попречува во помагањето.

Се чини дека, главното незадоволство на граѓаните, во однос на општинските напори за нивно вклучување, е дека тие не гледаат на локалната самоуправа како орган кој ги

води овие процеси. Многу често, тоа се донаторски иницијативи кои ги спроведува локалната власт.

Досега, јавните дебати се покажаа како најнеефективен начин за справување со проблемите на граѓаните и треба да продолжат понатаму. Сепак, ГО-и, наместо тактика на универзален пристап, предлагаат подиректно креиран пристап, кој се фокусира на различни групи на граѓани и ја зема предвид поставеноста на различни социјални групи во заедницата и нивните специфични потреби. Многу често, ранливите етнички заедници се користат само за гласање и се подмитуваат со храна и пари. Потоа во наредните 4 години од политичкиот мандат се исклучени од сите процеси. Немаат право на глас или пак учество. Мора да се креираат посебни механизми за вклучување на овие групи во донесувањето на одлуки на локално ниво.

Беше посочено дека референдумот и граѓанската иницијатива не се употребуваат, бидејќи се премногу комплицирани алатки за кои е потребно да се вложи многу труд и време, како и висок цензус за локални прашања. Последново треба да биде намалено. Истовремено, се наведува дека локалните власти можат да користат разни други алатки за вклучување на граѓаните и да бидат креативни при развивање на различни пристапи, но за да се оствари сето ова потребна е политичка волја.

ГО-и, исто така, забележале дека треба да ја подобрат нивната улога во општеството и да го зголемат изборното тело. Работата врз мотивацијата на граѓаните да бидат активни, со цел да побараат отчетност од политичарите, обезбедува повеќе можности за тие да се вклучат, како и едуцираат за разликата помеѓу политики и политички партии.

Со цел да се зголеми соработката помеѓу локалните власти и ГО-и, некои од организациите предложија да се обезбеди место за ГО-и на седниците на советот. Сличен пример веќе постои во Општина Центар, каде што практично постои место резервирано за ГО-и на седниците.

Медиумите беа предложени како доста ефикасна алатка која може да иницира решение на итен проблем и да го зголеми интересот на локалните власти за нивно вклучување во некои региони. Новинарите, пак, ја посочија потребата општинските интернет страници да бидат подостапни за користење и поинтерактивни.

## **Клучни наоди, заклучоци и препораки**

Учеството на граѓаните е еден од клучните предуслови за практикување директна демократија и за обезбедување на транспарентност и отчетност во заедницата. Може да има различни облици и норми, но главната цел останува иста, а тоа е, да нуди различни платформи на граѓаните за да се вклучат, да се слушнат нивните проблеми и потреби, како и можни нови идеи и решенија за постоечките проблеми, со цел да се обезбеди развој на заедниците. Во оваа анализа, ние се обидовме да дадеме увид во состојбата на практиките поврзани со консултирање со граѓаните на општинско ниво во Македонија. Анализата ги разгледа видовите на постоечки и практикувани форми на консултации, нивната употреба од страна на различни чинители и ефектите кои тие ги постигнуваат или не ги постигнуваат, фокусирајќи се на урбаните и руралните општини и различни искуства.

## Клучни наоди

- Општо земено, постои одреден степен на соработка помеѓу граѓаните/граѓанските организации и единиците на локалната самоуправа во Македонија.
- Фокусот на локалната власт е повеќе од страна на преземање на активности за информирање на граѓаните, а не нивно вклучување во процесите на донесување одлуки.
- Од аспект на органите на локалната самоуправа, вклучувањето на граѓаните е најзастапено при проблеми поврзани со ГУП/ДУП, капитални/инфраструктурни проекти, како и проекти кои настанале на барање на различни делови од заедницата и можат да станат дел од буџетските програми. Дел од овие консултативни процеси се законски пропишани (како за развој на урбанистички планови или капитални инвестиции со средства од донатори) и мора да следат одредена постапка. Дебатите во рамките на урбаните и рурални месни заедници за проекти/иницијативи, многу често, не се вклучени во буџетот. Како резултат на ова, по јавните дебати, често одговорноста да бараат начини за да ги вклучат овие проекти во буџетот на општината и да се обезбедат средства за нив, е во рацете на градоначалникот и општинската администрација. Учесството поврзано со општинските услуги е уште помало.
- Најчесто користени форми за консултации со граѓаните/граѓанските организации се оние кои нудат директна комуникација како што се јавните собири, јавни трибини и директни средби со градоначалникот, кои главно се одвиваат во месните заедници. Овие форми се користат различно од законски пропишаната форма и се изменети за да им служат на локалните потреби. Исто така, од страна на граѓаните често се користат претставки и предлози и најчесто се однесуваат на поединечни барања и прашања.
- Граѓаните/ГО-и се формално вклучени во процесот на донесување на одлуки во органите на единиците во локалната власт со ограничен капацитет. Обично тие и приоѓаат на општината со лични проблеми. Локалната власт, кога одлучува да ги вклучи граѓаните во процесот на донесување одлуки, обично тоа го прави во процесот на развој/размена на идеи/проекти, но не овозможува повратни информации за резултатите од размената ниту пак вклучува претставници на граѓаните во понатамошниот процес. Исклучок од ова се општините кои го користат форумот во заедницата како алатка за учество на граѓаните во креирање на буџетот на општината, кој по својата структура бара постојано и активно учество на граѓаните во целиот процес на развој на буџетот, негово донесување и извршување.
- Советниците, во очите на граѓаните, се нивни претставници во локалната власт и многу често донесуваат одлуки во нивно име. Повеќето од нив (со некои исклучоци) не организираат посебни, формални, консултативни средби со граѓаните, туку на нив им се пристапува неформално од страна на оние кои имаат некој интерес или потреба.
- Поради испреплетеноста меѓу партијата и општинските активности, многу често локалните власти немаат граѓански пристап кон процесот на консултации со граѓаните.
- Онлајн комуникацијата меѓу граѓаните и локалните власти сè почесто се појавува како облик, и кај двете страни.
- ГО-и се вклучени во работата на општините со ограничен капацитет. Локалните власти профитираат на стручноста и капацитетите на граѓанските организации, особено при изработката на општинските стратешки документи. Единиците на локалната самоуправа делумно финансираат некои активности на избраните ГО-и. Најчесто, поддршката од локалната самоуправа е ограничена само на потпишување на Меморандуми за соработка, обезбедување на некаков вид на

поддршка, и е ограничена на не толку битни прашања, кои немаат големо влијание врз животот на граѓаните.

- Мнозинството единици на локалната самоуправа не одделуваат посебни средства за консултација со граѓаните. Тие го оправдуваат ова, напоменувајќи дека за ваквиот вид активности не е потребна голема сума на пари и доколку е потребно, може да се користат различни буџетски ставки. Најчесто, средствата за организирање на консултативни средби со граѓаните се обезбедуваат од буџетските ставки: градоначалник, ЛЕР, транспорт, печатење и др. Советниците не можат да се потпрат на општинскиот буџет за консултантските активности со граѓаните.
- Референдум, анкети и анализи се најмалку користени како алатки за придобивање на информации од граѓаните. Користењето на јавните трибини како алатки се намалува и тие најчесто се користат на барање на институциите на централната власт за презентирање/дискутирање на политики/интервенции поврзани со нивната работа кои директно влијаат на локалните власти, како и од политичките партии. Најпосакувана форма на учество е директната комуникација преку јавни собири, обично во месните заедници. Граѓаните во руралните области покажуваат поголем интерес за учество во локалните консултации.
- Мажите се најчесто директно вклучени во прашањата од локално значење преку јавни собири/трибини, додека жените, особено оние од руралните средини, покажуваат интерес за учество, но на начин кој не создава дополнителен товар на нивното време и кој не би ги попречувал при извршувањето на нивните секојдневни обврски. Како резултат на тоа, тие ги преферираат интернет форумите, социјалните медиуми и анкети. Неколку општини се свесни за овој проблем и практикуваат посебни пристапи за мобилизирање на жените, со цел и нивниот глас да биде слушнат, додека други се сосема родово слепи и не се свесни за овој проблем и притоа не прават напори за да се консултираат со жени. Мнозинството од единиците на локалната самоуправа не се фокусираат на вклучување на специфични/ранливи групи на граѓани во процесот на одлучување и не користат посебни прилагодени пристапи кон овие целни групи.
- Само ограничен број на градоначалници го сфаќаат фактот дека, со цел да се слушнат потребите на одредени групи на граѓани, како и да се разберат нивните проблеми, неопходно е да се користат одредени прилагодени пристапи. Во тој контекст, најмногу се погодени ромската популација и жените од руралните средини во Македонија, како и лицата со посебни потреби.
- Единиците на Локалната Самоуправа, многу ретко користат надворешни експерти во облик на советодавни тела. Бидејќи многу од нив немаат внатрешна експертиза и буџет, тие не ги прегледуваат и надградуваат нивните стратешки документи.
- Моделите за консултација со граѓаните понудени со законот не се ефикасни и се неупотребливи бидејќи ниту граѓаните, ниту локалните власти можат да ги исполнат законските услови за да ги спроведат.
- Граѓаните се често немоќни да направат промени во заедницата, поради манипулациите и недостатокот на резултати од нивното учество. При вклучувањето, тие се воздржуваат од користење на институционалните механизми поради недостаток на доверба кон институциите.



## Заклучоци

При оваа анализа на обемот и постоечките политички пристапи кон прашањето за консултирање на граѓаните при донесувањето на одлуки на локално ниво, беа откриени многу недостатоци кои бараат итно внимание од страна на државните и локалните институции.

Главните заклучоци се следниве:

- Сегашното законодавство и политики не успеваат да обезбедат лесни механизми за учество на граѓаните кои, исто така, би ги земале предвид потребите на различни групи на граѓани.
- Пол, класа, етничка припадност, хендикеп, се социјални поделби меѓусебно поврзани едни со други, што резултира во одредени општествени односи што ги прави членовите на загрозените групи уште поисклучени во искажувањето на нивните потреби. За да се откријат потребите на одредени групи на граѓани, како и да се разберат нивните грижи, е неопходно да се користат одредени прилагодени пристапи. Во тој контекст, ромската популација и жените од руралните средини во Македонија се најмногу загрозени, како и лицата со посебни потреби.
- Учесството на граѓаните повеќе се гледа како процес на информирање на граѓаните за работата на локалната власт, додека учеството во процесот на донесување одлуки е сведено на индивидуално однесување, а не на поголем општествен проблем.
- Општините не се ограничени со закон и можат да развијат свои механизми за вклучување на граѓаните во согласност со околностите во заедницата.
- Граѓанските организации не се доволно моќни да влијаат повеќе врз прашањата поврзани со благосостојба на граѓаните.
- Граѓаните се демотивирани да бидат активни граѓани, бидејќи тие се често манипулирани и нивните иницијативи се заобиколени.

## Препораки

Препораките кои произлегуваат од анализата може да се групираат на следниов начин:

### 1. Законски измени

#### Препораки:

- Промена/Прилагодување на правните обврски за имплементација на сите форми на граѓанско учество. На пример, прифаќање на мнозинство на гласачи на референдум без оглед на бројот на гласачи.
- Да се спроведе попис на национално ниво. Ова би го помогнало имплементирањето на законски дефинираните алатки и механизми за граѓанско учество преку овозможување на соодветна примена на критериумите за алатки за учество. На пример, ќе се обезбеди точната бројка која се однесува на 10% од регистрираните гласачи во заедницата.
- Да се развијат и вклучат дополнителни форми на граѓанско учество во статутите на општините, со цел да се создаде обврска за нивно користење и да се задржи одговорноста на локалните власти. Не постојат законски ограничувања за креативноста на општините при смислувањето модели за

вклучување на граѓаните. Таков процес е веќе започнат со форуми во заедницата.

- Регулација/ревизија на статусот на урбани/месни заедници во нови законски рамки и обезбедување на детални надградени насоки за нивната работа, вклучувајќи и законски обврски како и нивни последици.
- Да се обезбеди поттик за забрзување на процесот на децентрализација и промена на моменталната на status quo состојба.
- Да се создадат услови и механизми за јасна разграниченост меѓу политичките партии и општинските активности, за да се ограничи можноста за злоупотреба на општинските фондови за активности на политичките партии.

## 2. Локалните власти

Нашата анализа покажува дека промената на организациската култура и посветеноста кон вистинско граѓанско учество е предизвик кој е структурно вкоренет во институциите на системот, и ние очекуваме дека овде предложените промени ќе бидат најтешкиот дел за спроведување, бидејќи од оваа област беа идентификувани најмногу недостатоци.

### Препораки:

- Да се иницираат и применуваат различни алатки за учество на граѓаните, не само оние кои се наведени во законот. Ова им овозможува на општините да бидат креативни и иновативни при консултација со граѓаните. Исто така, да се креираат прилагодени пристапи за детектирање на потребите на одредени групи и за разбирање на нивните грижи. Во тој контекст, најзагрозени се ромската популација, жените од руралните средини во Македонија и лицата со инвалидитет.
- Да се овозможи полесен пристап до веќе постоечките алатки за граѓанско учество од страна на граѓаните и граѓанските организации, преку нивно подобрување. На пример, да се промени практиката на претставување на детални општински урбанистички планови на механички начин и при дискусиите да не се употребуваат технички термини со цел да се остави простор за граѓаните да ги изложат своите проблеми и притоа да има доволно време за дискутирање и презентација на урбанистичките планови; да се обезбеди удобна и широка локација за јавни собири; да се обезбедат клучни документи како што е општинскиот буџет во формат кој ќе биде разбирлив за граѓаните.
- Да се зголеми учеството на граѓаните во органите на локалната самоуправа. Ова може да се изведе со дополнување на постојните комисии како што се Комисијата за еднакви можности на мажите и жените и Комисијата за односи меѓу заедниците со претставници на граѓански организации и граѓани. Дополнително, овие комисии, во рамките на својот мандат, треба да ги прегледат сите планови за работа на општината и нејзините претпријатија за да го вклучат принципот на родова/етничка еднаквост, како и да ја набљудуваат неговата имплементација. Ова е исто така во согласност со донесувањето и примената на посебни пристапи за специфичните групи во заедницата од страна на единиците на локалната самоуправа.
- Годишните работни планови (нивните главни активности) на јавните комунални претпријатија треба да бидат презентирани и дискутирани со јавноста.
- Фокусот да се промени, од информирање на граѓани, во нивно вклучување во процесот на донесување на одлуки, во идентификација на проблеми, нудење и дискутирање решенија, имплементирање на заеднички донесени решенија, набљудување и известување.
- Подобрување на партнерствата со граѓанските организации.

- Советниците да се едуцираат за надлежностите на локалната власт и нивните улоги и одговорности во неа.
- Градоначалниците и советниците јасно да разграничат помеѓу нивниот ангажман во политичката партија и функцијата/позицијата во рамките на локалната самоуправа.

### 3. Граѓански организации (ГО)

- Граѓанските организации треба да креираат сопствена експертиза на надлежности и алатки за учество на граѓаните. Тие, исто така, треба да ги едуцираат своите конституенти за нивните права и начините за остварување на овие права.
- Граѓанските организации треба да бидат проактивни при нивната комуникација со општините и да ја одиграат својата улога на „набљудувачи“ за да го зголемат нивното влијание. Тие треба да ги артикулираат барањата на граѓаните и да ги пренесат до ЕЛС, бидејќи тие имаат предност при застапувањето на нивните интереси.
- Граѓанските организации (индивидуално или со владата) треба да применуваат активности за подигнување на свеста и да вршат јавни кампањи кои се однесуваат на механизмите и правата на граѓаните да бидат вклучени во процесот на донесување одлуки. Тие треба да ги осудуваат авторитарните практики, на непартиски начин, и да испратат порака дека сите луѓе се слободни и имаат право да бараат подобар живот.

### 4. Донаторски агенции

- Донаторските политики треба да ги променат нивните тенденции за доделување на средства преку интернационални организации и наместо тоа, да ги пренасочат средствата на ГО-и. Во спротивно, донаторите негативно ќе придонесат во одржувањето на ГО-и, а со тоа и ќе се намалат нивните можности да се залагаат за граѓанските интереси и права како и да се фокусираат на нивните главни задачи.
- Покрај тоа, при финансирање на инвестиции на локалната самоуправа, особено инфраструктурни инвестиции, донаторите треба да бараат убедливи докази дека овие активности се приоритет на граѓаните. Тие исто така треба да вклучат проценка на влијанието на овие активности на заедниците, особено на специфичните општествени групи.
- Донаторите треба да го вратат својот интерес за децентрализацијата и да ги поддржуваат проектите кои вклучуваат и инфраструктурни и правни аспекти на процесот.

## Ограничувања на анализата

Со оваа анализа се обидовме да овозможиме увид во практиките користени од страна на општините за консултација со граѓаните во областите што се под директна надлежност на локалните власти, кои притоа, имаат влијание врз нивната благосостојба и да ги разбереме посебните локални манифестации кои се јавуваат како резултат на овие практики, нивната употреба и влијание.

Најтешкиот дел претставуваше временската рамка предвидена за анализата која пропишува 22 работни дена за извршување на 32 интервјуа, 8 фокус групи и анкети, како и процесирање и анализа на резултатите што претставува додатен напор за истражувачот. Беше тешко да се добие одговор од планираните и неопходните

институции во толку краток временски период. Оттука, градоначалниците на урбаните општини во регионот на Полог и Пелагонија не можеа да бидат исконтактирани, па затоа истите мораа да бидат заменети со 2 градоначалници на рурални општини. Поврзано со ова е вклучувањето на жените градоначалници. Поради бројот на жени градоначалници во земјата, погодно време за состанок не можеше да се постигне со било која од нив, па оттука се рефлектира родовата нерамнотежа во примерокот. Исто така, со цел да се обезбеди методолошката доследност беа интервјуирани шеснаесет наместо дванаесет советници.

Овој труд претставува обид да се анализираат механизмите на консултирање со граѓаните на национално ниво. Треба да се напомене дека податоците на кои се базира трудот не се репрезентативен примерок, оттука, заклучоците се индикативни и овозможуваат донесување на општи заклучоци во врска со процесот на консултирање со граѓани.

И покрај сите ограничувања, ние очекуваме дека анализата ќе придонесе за подигање на свеста за ова прашање и ќе инспирира понатамошно истражување во оваа област, како и очекувани акции. Очекуваме дека погоре дадените наоди и препораки ќе станат дел од стратешка рамка што ќе ги води интервенциите за зголемување на активноста на граѓаните и општинскиот одзив, овозможувајќи им на граѓаните од различни средини да го исполнат нивното основно право на благосостојба во нивните заедници.

## Референци и консултирана литература

Габер-Дамјановска (2008) –Учеството на граѓанскиот сектор во процесот на донесување одлуки и закони во Република Македонија, истражување, European Center for Not-for-Profit Law (ECNL), Скопје, 2008.

Закон за буџетите, Службен весник бр. 64/05, 04/08, 103/08, 156/09, 95/10, 180/11 и 171/12).

Закон за локална самоуправа, Службен весник на Република Македонија бр.5, 29 јануари 2002

Закон за просторно и урбанистичко планирање, Службен весник бр. 199, 30.12.2014.

Закон за референдум и други облици на непосредно изјаснување на граѓаните, Службен весник бр. 81, септември 2005

Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер, Службен весник бр. 13, 1 февруари 2006.

Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа, Службен весник бр. 61/04, 13.09.2004.

Охридски рамковен договор 13 август 2001.

Стратегија за рамномерен регионален развој, МЛС, 29.09.2009.

Устав на Република Македонија: со амандманите на Уставот I-XXXII, Службен весник, 2011.

Форуми во заедницата – Community Forums Program, [www.forumivozaednicata.com.mk](http://www.forumivozaednicata.com.mk) (last assessed October 6<sup>th</sup>, 2016)

Цветко Смилевски ет ал. (2012) „Локална и транспарентна самоуправа“, Цветко Смилевски, Јонуз Абдулаи, Катица Михајловски, АДИ, Скопје, 2012.

Commission staff working document: the Former Yugoslav Republic of Macedonia, report 2015, accompanying the document communication from the commission to the European parliament, the council, the European economic and social committee and the committee of the regions, Brussels, 10.11.2015: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2015/20151110\\_report\\_the\\_former\\_yugoslav\\_republic\\_of\\_macedonia.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_report_the_former_yugoslav_republic_of_macedonia.pdf)

Citizens As Partners: OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making, drafted by Marc Gramberger, OECD 2001.

Citizen participation in Greece 2013, Greek Social Issues, Public Issues, [www.publicissues.gr](http://www.publicissues.gr)

Civil Participation In The Decision-Making Process: The Code Of Good Practice, [www.coe.int/ngo](http://www.coe.int/ngo)

Civil Society Index 2008–2010 Civil Society In Bulgaria: Citizen Actions Without Engagement, Desislava Hristova Kurzydowski et al., Open Society Institute- Sofia, 2011.

Dotcho Mihailov (2001) "Citizen Participation in governance: from Individuals to Citizens", National Human Development Report Bulgaria 2001, UNDP.

Decree for Ratification of the European Charter for Local Self-government, Official Gazette of the Republic of Macedonia – International treaties, 23 May 1997.

Eszter Hartay (2011) – "Citizen Participation, Best Practices in the Western Balkans and the European Union", Kosovar Civil Society Foundation, October 2011.

EU White Paper (2001) - European governance - A white paper /\* COM/2001/0428 final \*/ Official Journal 287, 12/10/2001 P. 0001 – 0029, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52001DC0428> (last accessed October 6<sup>th</sup>, 2016)

European Parliament resolution (2009) - European Parliament resolution of 13 January 2009 on the perspectives for developing civil dialogue under the Treaty of Lisbon (2008/2067(INI)), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0007+0+DOC+XML+V0//EN> (last accessed October 6<sup>th</sup>, 2016)

Evangelia Athanassiou et al. (2015) - "Citizen's participation in urban governance in crisis-stricken Thessaloniki (Greece): post-political urban project or emancipatory urban experiments?"- Evangelia Athanassiou, Matina Kapsali, Maria Karagianni. Paper presented at the RC21 International Conference on "The Ideal City: between myth and reality. Representations, policies, contradictions and challenges for tomorrow's urban life" Urbino (Italy) 27-29, August 2015.

Kaase and Newton (1995) - "Beliefs in Government ", Max Kaase and Kenneth Newton, Oxford University Press, Oxford, 1995.

Law on Local Self-government, Official Gazette of the Republic of Macedonia, no. 5, 29 January 2002.

Program for sustainable local development and decentralization 2015-2020, Ministry of Local Self-government:

[http://mls.gov.mk/images/documents/lokalnasamouprava/EN\\_WEB/PROGRAMA\\_EN\\_WEB.pdf](http://mls.gov.mk/images/documents/lokalnasamouprava/EN_WEB/PROGRAMA_EN_WEB.pdf).