

Прирачник за локални прописи “Партиципативно планирање и развој”

Септември, 2018 година

ИМПРЕСУМ

Наслов : Прирачник за локални прописи

„Партиципативно планирање и развој“

Издавач : Здружение за рурален развој Локална Акциона Група Агро
Лидер Кривогаштани

Автори : Гордана Лозановска Стефановска

Елизабета Цветковска

Лектура :

Дизајн:

Тираж :

Книгата може бесплатно да се преземе на:<http://www.lagsnetworkmk.com/>

Напомена : Оваа публикација е изготвена со помош на Европската Унија. Содржината на публикацијата е единствена одговорност на Здруженито за рурален развој Локална Акциона Група Агро Лидер Кривогаштани и на никаков начин не може да се смета дека ги одразува гледиштата на Европската Унија.

ПРЕДГОВОР

Интенциите на нашето општество кои се во насока на зголемување на своите национални вредности се базираат, пред се на **начелата на демократско владеење**¹, преку реформи, кои ја трасираат изградбата на **одржливи систем** кои институциите ќе ги применуваат за доброто на граѓаните, а со тоа и ќе ја приближат Република Македонија кон семејството на Европската Унија.

Тој процес (кој неминовно трае и ќе трае во континуитет), а отпочна со потпишување на **Спогодбата за стабилизација и асоцијација со Европските заедници и нивните земји-членки (ССА) е постојната правна рамка која ги регулира односите на Република Македонија со Европската унија.**²

Со оваа спогодба сите граѓани на Република Македонија (не само носителите на власт) **се обврзани активно да учествуваат во тој процес**, а се со една единствена цел градење на држава со фундаментални, демократски и функционални системи, кое само по себе треба да придонесе кон зголемување на стандардот и подобар квалитет на живот.

За ова нешто да функционира, сите носители на власта се обврзани да креираат јавни политики, во форма на закони, подзаконски акти, мерки и проекти ги содржат насоките или конкретни цели со очекувани резултати, односно механизми кои треба да ги решат проблемите во општеството.

Клучно за успешноста на тие политики е учество на сите засегнати страни.

Во овие процеси на реформи од посебен интерес е процесот на **децентрализација** со кој Република Македонија се обврза преку трансфер на

¹Основите може да се бараат во Универзалната декларација за човекови права донесена од Генералното собрание на Обединетите нации на 10 декември 1948 година

²Република Македонија е првата земја која потпиша ССА и првата земја во која ССА стапи во сила. ССА беше потпишана на 9 април 2001 година во Луксембург и по нејзината ратификација од сите потписници, стапи во сила на 1 април 2004 година. Но, иако ССА стапи во сила во 2004 година, деловите од ССА кои ги регулираат трговијата и трговските прашања стапија во сила на 1 јуни 2001 година со посебната **Времена спогодба за трговија и трговски прашања меѓу Република Македонија и Европската заедница**. ССА овозможува рамка за политички дијалог и ја зајакнува регионалната соработка, го унапредува проширувањето на пазарите и економските односи помеѓу страните и ги воспоставува основите за техничката и финансиската помош. Таа е составена од следните 10 глави: Општи начела; Политички дијалог; Регионална соработка; Слободно движење на стоки; Движење на работници; Основање; Давање услуги; Капитал; Приближување на законодавството и спроведување на законите; Правда и внатрешни работи; Политика на соработка; Финансиска соработка и Институционални, општи и завршни одредби. - Извор : <http://sep.gov.mk/content/?id=17>

надлежности, власта да ја доближат поблиску до граѓаните. Со тоа **се создадоа услови граѓаните да бидат носители и директни креатори на политиките кои се однесуваат на нивните животни заедници.**

За поразбирливо да ги претставиме темите кои се обработуваат во Прирачникот³, истиот е креиран во два дела.

Низ призмата на информациите кои се содржат во Првиот „Општ дел“, корисниците на прирачникот преку неговата содржина ќе можат да ги зголемат своите сознанија за и околу :

- Генерално за јавните политики и стратешки документи,
- Регулативата, надлежностите на институциите и за постоечките јавни политики за рурален развој.
- За постоечките политики за партиципативно учество и процесот на стратешко планирање (креирање на јавни политики) во РМ, како и
- За компаративните елементи издвоени од кратка анализа кое е партиципативното учество во ЕУ, а кое во РМ.

Во вториот дел насловен како „Анализа на постојните практики на единиците на локална самоуправа во вклучувањето на граѓаните во облици на непосредно учество во одлучувањето“ за општините Крушево, Кривогаштани и Долнени даден е :

- Детален опис како ситуациона анализа на поставеноста на локалната самоуправа на избраните општини во однос на партиципативното учество и моментните практики во делот на можностите за партиципативно учество на граѓаните во работата на локалната самоуправа,
- Мислење за работата на локалната самоуправа од гледна точка на локалните невладини организации.

Врз основа на заклучоците со цел подобрување на целиот процес даваме конкретни препораки и примери или други меки алатки, кои по принцип на економичност ги издвоивме, а претставуваат можност да бидат применети од најповиканите (општинската администрација и администрацијата во планските региони) и да ги поттикне граѓаните на поактивен пристап со своето учество во работата на институциите кои се креатори на јавни политики и стратешки документи од значење на заедницата.

³Прирачникот е наменет да претставува едукативен материјал и да ја зголеми информираноста на корисниците, но и да им претставува корисна алатка при учеството во процесот на креирање на политики во општината во која работат или живеат.

Содржина :

ПРЕДГОВОР	3
Генерално за јавните политики	7
Што се јавни политики ?	7
Како се регулирани Јавните политики во Република Македонија?	7
Поставеност на институциите - креатори и имплементатори на јавните политики на три нивоа во Република Македонија :	10
Партиципативен пристап во ЕУ	12
Степен на развој на партиципативно учество во Република Македонија согласно Извештаите на ЕК за напредок на РМ :	15
Релевантни политики на РМ, стратешки документи и приоритети за развој на заедницата со посебен осврт на ЛС, РРР и граѓанско општество	17
Регионален пристап согласно националните политики за регионален развој	20
Посебен осврт на партиципативно планирање и развој на локално ниво	21
Фокус на техники на локално ниво во руралните средини со цел развој на заедницата	23
Стратешко планирање	23
Буџетирање	24
Мониторинг на заедницата	25
Анализа на постојните практики на единиците на локална самоуправа во вклучувањето на граѓаните во облици на непосредно учество во одлучувањето	27
ОПШТИНА КРУШЕВО	29
ОПШТИНА КРИВОГАШТАНИ	33
ОПШТИНА ДОЛНЕНИ	38
ЛАГ Агро Лидер – Кривогаштани	44
ЗАКЛУЧОЦИ :	46
ПРЕПОРАКИ :	46
Практични алатки за администрацијата и граѓаните	47
Модули за зголемување на транспарентноста :	47
Други модули кои се практикуваат во светот :	48

ОПШТ ДЕЛ

Генерално за јавните политики

Што се јавни политики?

Постојат многу дефиниции за јавна политика, и покрај тоа што секоја од нив е различна сите се согласуваат околу еден клучен аспект – **„Политиките се резултат на одлуките кои владите ги донесуваат, но и дека одлуките на владите да не направат ништо се исто толку јавни политики колку и одлуката да сторат нешто“⁴.**

Од стручната литература според Д-р Марија Ристеска⁵ најкористената дефиниција за јавна политика во светот е онаа на Томас Дај (Thomas Dye), кој вели дека јавна политика **е сè она што „Владата одлучува што ќе прави или нема да направи“**. Оваа дефиниција на наједноставен начин го дефинира главниот актер кој ја креира јавната политика – Владата, **укажувајќи на фактот дека она што го прават и одлуките кои ги донесуваат другите чинители** (интересни групи, синдикати, бизнис заедницата, невладиниот сектор и граѓаните) **во процесот на креирање политики не се јавни политики. Нивните активности и одлуки, секако, влијаат на одлуките на владата, но не креираат јавна политика.**

Ова го потврдува и фактот кој укажува на потребата од учество на засегнатите страни во процесот на креирање на политики, а како што е горе наведено **ВЛИЈАЕ на креирање на политиките**. Во таа конотација доколку не постои тоа влијание – посебно од засегнатите страни (граѓаните), праксата укажува на лоши јавни политики, кој во понатамошна фаза се изразени со лоша и неприменлива регулатива, непопуларни мерки или лоши проекти.

Како се регулирани Јавните политики во Република Македонија?

Правната рамка преку која се регулира системот за планирање и креирање на политиките ја сочинуваат Законот за Влада на Република Македонија⁶ и Деловникот за работа на Владата на Република

⁴ Michael Howlett and M. Ramesh “Policy science and political science”, Studying Public Policy : Policy Cycles and Policy Subsystems (Oxford University Press 1995) p. 2-17

⁵ Автор на „Јавна политика, анализа на јавни политики и јавна вредност“ книгата е објавена на : http://www.kas.de/wf/doc/kas_51453-1522-61-30.pdf?180206142341

⁶ Законот за Влада на РМ („ Службен весник на РМ “ бр. 59/2000; 26/2001; 12/2003 ; 55/2005; 37/2006; 115/2007; 19/2008; 82/2008; 10/2010; 51/2011; 15/2013; 139/2014; 196/2015 и 142/2016)

Македонија⁷ во кој се поставени основите за процесите на стратешкото планирање и на анализа на политиките и координација.⁸

„ Јавната политика, согласно Методологијата на Владата на РМ ја дефинира како „ процес за преземање или непреземање активности од страна на владата, на собранието или од страна на општината на локално ниво, за да се реши одреден проблем или низа меѓусебно поврзани проблеми, како и начин за утврдување насоки за остварување на утврдените цели“.

Јавните политики се креираат на „ начин да менуваат или да влијаат врз промените во сите сфери (меѓу кои и политиките за регионалниот и руралниот развој) на општеството “.

Во текот на 2009 година, Владата на Република Македонија, го воведува и системот на ПВР (проценка на влијанието на регулативата)⁹. ПВР претставува „метод за анализа на јавните политики, кој е наменет да им помогне на креаторите на политики во дизајнот, имплементацијата и мониторингот на подобрувањата на регулаторните системи, обезбедувајќи методологија за проценка на веројатните последици од предложената регулатива и реалните последици од актуелната“.

Најголемата предност на ПВР е во систематскиот пристап – им овозможува на креаторите на политики и донесувачи на одлуки, доследно, да проценат која е најдобрата опција, согласно ефектите кои сакаат да ги постигнат, при тоа, земајќи ги предвид и можните влијанија кон општеството, економијата и животната средина.

Јавните политики, претставуваат „генерална рамка“од цели кои властите сакаат да ги постигнат притоа користејќи ги различните инструменти за креирање политики: како што се закони, правилници, даноци, казни и други облигаторни акти, а кои треба да ја одразуваат

⁷ Деловникот за работа на Владата на РМ („ Службен весник на РМ “ бр. 38/01, 98/02, 9/03, 47/03, 64/03, 67/03, 51/06, 5/07, 15/07, 26/07, 30/07, 58/07, 105/07, 116/07, 129/07, 157/07, 29/08, 51/08, 86/08, 114/08, 42/09, 62/09, 141/09, 162/09, 40/10, 83/10, 166/10, 172/10, 95/11, 151/11, 170/11, 67/13, 145/14, 62/15, 41/16 и 153/16) и Методологија за анализа на политиките и координација бр.19-1592/1 од 13.04.2006 година

⁸ Во текот на 2007 година Генералниот секретаријат на Владата на РМ издаде „Прирачник за креирање политики“ чија цел е да им помогне на административните службеници во министерствата и другите органи на државната управа да подготвуваат квалитетни предлози (материјали и акти) засновани на релевантни информации и анализи за разгледување и усвојување од страна на Владата на Република Македонија. https://www.finance.gov.mk/files/u10/Priracnik_za_kreirawe_politiki.pdf

⁹ за ПВР повеќе на следните линкови : <http://mioa.gov.mk/?q=mk/node/1484> , <http://mioa.gov.mk/?q=mk/documents/publications> , <https://www.ener.gov.mk/>

моменталната состојба, да решаваат актуелни проблеми и да одговараат на потребите на граѓаните.

За да може Република Македонија да се декларира како демократско општество, владините јавни политики треба да бидат креирани со учество на сите засегнати страни, со учество на граѓаните, на претставници од формални и неформални групи (здруженија на граѓани, претставници од месни самоуправи, стопански комори, синдикати, претставници од бизнис сектор, медиуми, функционери,, научни и образовни институции, претставници на сите нивоа на власта - извршна, законодавна и судска власт), односно на сите граѓани во општеството. **Ваквото учество на сите засегнати страни го одразува модулот на партиципативно учество во креирање и имплементирање на јавните политики, а со самото тоа го зголемува – унапредува демократскиот капацитет на едно општество.**¹⁰

Мора да се направи разлика помеѓу термините „политика“ и „стратегија“ – терминот „стратегија“ најчесто се однесува на документи со кои се дефинираат општи цели кои се однесуваат на неколку области или министерства и имаат барем среднорочна основа. Во оваа смисла, стратегијата не може, сама по себе, директно да се имплементира туку за да се постигнат нејзините цели, треба да се подготват и утврдат неколку политики и законски акти. Така, на пример: една стратегија за економски развој може да има рамка од пет до десет години и за нејзино спроведување ќе треба неколку министерства да подготват политики и законски акти кои како група, ќе придонесат кон остварување на целите на стратегијата.

Стратегиите, согласно временскиот период за кој се креираат можат да бидат долгорочни и најчесто се креираат за период од 10 години, среднорочни за период од 5 години и краткорочни за период од 1 до 2 години, кои се изразени во акциони и оперативни планови. Од посебен интерес за локалната заедница се стратегиите на општините, Развојните програми и Годишните програми од областите кои се во надлежност на Општините како и Буџетите за секоја година.

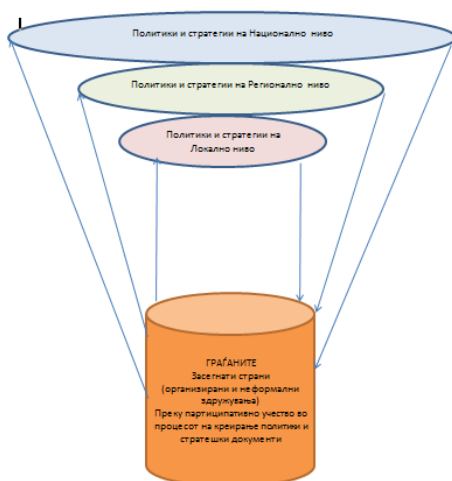
¹⁰Извор: Автор Елизабета Цветковска Анализа на јавните политики и стратешките документи на три нивоа, и на институциите надлежни за спроведување на Социјалните политиките во РМ издавач ЦЗР ДРОМ – Куманово. www.drom.org.mk

Поставеност на институциите - креатори и имплементатори на јавните политики на три нивоа во Република Македонија:

Системот на власти во Република Македонија е **двостепен** (национална власт – Владата на РМ со своите 15 министерства и локална власт – единици на локалната самоуправа со Град Скопје), додека **согласно политиките** кои се креираат или по конкретно од 2009 година согласно Стратегијата за Регионален рамномерен развој, а со интенции нашата држава да ги следи Европските Политики (политики за регионален развој) и да се приближиме до нив, територијата на Република Македонија е дефинирана во 8 плански региони, со што нашата држава отпочна да создава и регионални политики (во зависност од карактеристиките и спецификите на секој регион поединечно).

Од тука со право може да се дефинира дека јавните политики изразени преку стратегии се креираат на три нивоа.

- **Национално ниво** - Извршната Власт (Влада, Министерство)¹¹
- **Регионално ниво** - Центрите за развој на планските региони¹² - 8 центри
- **Локално ниво** - ЕЛС¹³ – Општини 80 + Град Скопје¹⁴



¹¹ Согласно надлежности од :Законот за организација и работа на органите на државната управа („Службен весник на РМ “ бр. 58/2000, 44/2002, 82/2008, 167/2010 и 51/2011), Законот за Влада на РМ („ Службен весник на РМ “ бр. 59/2000; 26/2001; 12/2003 ; 55/2005; 37/2006; 115/2007; 19/2008; 82/2008; 10/2010; 51/2011; 15/2013; 139/2014; 196/2015 и 142/2016);

¹² Согласно надлежности од Законот за регионален рамномерен развој („Службен веник на ПР “ бр. 63/2007, 187/2013, 43/2014, 215/2015 и 64/2018) и Стратегија за регионален развој на Република Македонија за период 2009-2019 година („ Службен весник на РМ “ бр.119 од 30.09.2009 година)

¹³ Во оваа анализа со теренско истражување беа опфатени само општините од СИПР: Општина Липково, Куманово, Старо Нагоричане, Кратово, Ранковце и Крива Паланка.

¹⁴ Согласно надлежности од Закон за локалната самоуправа на РМ („Службен весник на РМ “ бр.05/2002) и Закон за територијална организација на локалната самоуправа во РМ („ Службен весник на РМ “ бр. 55/2004, 12/2005, 98/2008 и 149/2014) .

Од визуелниот приказ јасно може да се види која е **улогата на граѓаните** односно на засегнатите страни кои во индивидуална форма или колективно (преку организирани здруженија – невладини организации, комори, месни заедници и други форми на здружување), **можат да дејствуваат во сите процеси кои се однесуваат на креирање на политики или во процесот на стратешко планирање.**

Учеството на засегнатите страни е од круцијално значење за запазување на демократските вредности (добро владеење), транспарентност и отчетност или поблиску да се доближime и до дефиницијата која ја дава Абрахам Линколн: **„Демократијата е управување на народот, од народот и за народот“.**

Заклучок :

- ◆ Системот на власти во Република Македонија е двостепен (национална и локална власт). Од призма на креирани политики (усогласување со Европските политики зарегионален развој), јавните политики и стратешки документи можат да се анализираат на три нивоа национални, регионални и локални политики.
- ◆ Република Македонија го има регулирано процесот на креирање политики и стратешки документи, кои согласно подзаконските акти за нивно спроведување одговорноста ја лоцираат во администрацијата на министерствата, нивните органи од сферата на државната управа и на општинската администрација.
- ◆ Во 2005 година, согласно националните политики за доближување на властите до граѓаните отпочнат е процесот на децентрализација со цел доближување на власта до граѓаните.
- ◆ Креатори на јавните политики на локално ниво се општините (Градоначалникот како извршен орган ги (предлага) а Советот на Општината како – законодавен – орган ги (усвојува) политиките и стратешките документи со Одлука на Советот. Носител на процесот на стратешко планирање е општинската администрација.
- ◆ Финансиски извори за локални политики се буџетите на Општините, Националните Програми на министерствата или други алтернативни извори (донации, фондови од ЕУ, билатерални програми за поддршка)
- ◆ Во креирањето на политики и стратешки документи задолжително е учество на сите засегнати страни (преку предлози, јавна расправа, слободен пристап до ener.gov.mk и други развиени алатки)

Партиципативен пристап во ЕУ

Европската Унија има развиени стандарди, принципи и нивоа (на ниво на заедницата, на ниво на државите, на ниво на региони...) на јавното учество во процесите на одлучување, како и разни партиципативни методи кои може да се применат на ниво на развој на локалните заедници.

Во оваа конотација ќе ја споменеме регулативата на Европскиот Парламент Regulation (EU) No 211/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 February 2011 on the citizens' initiative, OJ L 65/1 of 11 March 2011¹⁵, со која се регулираат граѓанските иницијативи... а е само една од бројните регулативи на ЕУ.

Што подразбира партиципативниот пристап?

Тоа е пристап преку кој треба секој да се залага (не само институциите туку сите субјекти во општеството) за нивно вклучување во процесите на одлучување. Засегнати страни (субјекти) се подразбираат сите граѓани, здруженија или претставници на невладини организации, индивидуи засегнати со одредено прашање, претставниците на бизнис секторот, па дури и претставниците на власта. Со партиципативното учество на секоја засегната страна и **се дава можност да ВЛИЈАЕ врз политиките**, кои пак влијаат на неа и може да се спроведат во различни фази од циклусот (фаза на планирање, спроведување, мониторинг и евалуација). Интересот на властите во рамките на ЕУ за партиципативен пристап во процесот на креирање на јавни политики не претставува нова појава и таа бележи постојан пораст во изминатите години.

Ваквата ситуација произлегува од недостаток на доверба кај граѓаните за транспарентните процеси во институциите, како и од тешкотиите да се постигне концензус помеѓу релевантните чинители (посебно кај претставници на политичките партии) и како резултат на одредени држави самите да си ги решат клучните проблеми во општеството. Од тука произлегуваат и се почестите иницијативи на одредени Влади за спроведување на „формални процеси на консултации за јавните политики“, за законите или други регулативи со што ќе се придонесе кон поинтензивен дијалог помеѓу разни засегнати страни од општеството. Постојат законии институционални рамки со кои се уредува праксата за јавнотоучество и тие се соодветни на предизвиците во процесите на реформирање на владата и јавната администрација, како и на развојот на граѓанското општество.

Забележителни се напорите на ЕУ да ги зголеми интересите на сите кои имаат јавно учество да се подобри квалитетот на интеракцијата помеѓу јавните

¹⁵ <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:065:0001:0022:en:PDF>

институции и граѓаните, при тоа применувајќи редовни консултации и учество на јавноста во процесот на креирање и спроведување на политиките на ЕУ.

Би ги потенцирале петте принципи на кои ЕУ¹⁶ ги темели демократијата и владеењето на правото кај земјите членки и кои ги применува на различни нивоа на управување – европско, регионално, национално и од наш најголем интерес на локално ниво:

- **Отвореноста** подразбира активна комуникација за тоа што работи институцијата и какви одлуки донесува, но и применана соодветен јазик кој е разбирлив и прифатлив за широката јавност. Ова е особено важно кога се вложуваат напори зада се зголеми довербата во институциите.
- **Партиципативноста** треба да се овозможи во сите фази на јавните политики, од концептот па се до спроведувањето и евалуацијата. Подобрената партиципативност истотака може да доведе до зголемена доверба во крајниот резултат и во институциите кои ги изготвуваат политиките. Партиципативноста во главно се заснова на тоа дали институциите ќе го следат инклузивниот пристап.
- **Отчетноста** подразбира дека јавните институции треба да имаат јасни улоги и дека тие треба да имаат поголема одговорност во изготвувањето и спроведувањето на политиките на секое ниво.
- **Делотворноста** овозможува со политиките навремено и ефективно да се постигне саканото врз основа на јасно утврдени цели, проценка на идното влијание и онаму каде што е можно, минати искуства и извлечени поуки.
- **Кохерентноста** подразбира дека политиките и дејствувањето мора да се лесно разбирливи и доследни. Потребноста од кохерентност постојано се зголемува затоа што контекстот на политичките интервенции станува се посложен.

На овие принципи ЕУ ги укажува и општите принципи неопходни во комуникацијата, а кои треба да ги уредуваат односите помеѓу засегнатите страни. Во нив се наведуваат следните принципи¹⁷, а кои предходно беа утврдени:

- За да се осигура широка партиципативност, потребно е да се примени инклузивен пристап и да се водат колку што е можно пошироки консултации кога се изготвуваат испроведуваат политиките.

¹⁶ Бела книга за европско управување (2001) https://ec.europa.eu/europeaid/european-governance-white-paper_en

¹⁷ „Кон засилена Култура на консултации и дијалог – општи принципи и минимални стандарди за консултации на засегнатите страни“ (2002) http://ec.europa.eu/governance/docs/comm_standards_en.pdf

- За да се осигура постоење на отвореност и отчетност, морада е јасно кои прашања се отвораат, кои механизми секористат во консултацијата, кој е консултиран и зошто, нои кои фактори влијаат врз одлуките при формулирањето на политиките.
- За да биде делотворна, консултацијата мора да започне што е можно порано. Затоа заинтересираните страни треба да се вклучат во развивањето на политиката во стадиум во кој се уште ќе може да извршат влијание на формулирањето на главните цели, методите на спроведување и индикаторите на работењето.
- За да се овозможи кохерентност, консултативните процесимора да вклучат и механизми за повратни информации (фидбек), одговор на заинтересираните страни, анализи и евалуација на предлозите, како и преглед на конечните резултати кои претставуваат минимални стандарди за консултативните процеси.
- Сите комуникации кои се однесуваат на консултациите треба да се јасни и концизни и треба да ги содржат сите потребни информации за да ги олеснат одговорите, како на пример резиме на контекстот, предметот и целите на консултациите, опис на конкретните прашања кои се отворени за дискусија, податоци за контакт и временски рокови, објаснување како институцијата се справува со придонесите, какви повратни информации се очекуваат како и детали за следните фази во развивањето на политиките.
- Процесот на консултација треба да ги опфати оние врз кои политиките ќе извршат влијание, оние кои ќе се вклучени во спроведувањето на политиките, или оние кои ќе имаат директен интерес во политиките. Потребно е исто така да се размисли за учеството на неорганизираните интереси на соодветни и конкретни целни групи (пр. жените, ранливите категории, невработените или етничките малцинства).
- Утврдените рокови треба да им овозможат на учесниците во консултациите доволно време за подготовка и планирање барем 8 недели за прием на реакции од писмените јавни консултации и 20 работни дена најава за состаноците.
- Потребно е да се потврди приемот на придонесите. Резултатите од отворените консултации треба јавно да се објават.

За да се постигне успех во консултациите, не е доволно да постои една страна заложба за остварување на горенаведените принципи. Обете страни кои се вклучени во процесот на консултации имаат улога во нивната ефективна примена.

Принципи кои се применуваат во ЕУ, општо се прифатени и се прават напори за нивна примена и во процесите на креирање јавни политики и стратешки документи во Република Македонија.

Степен на развој на партиципативно учество во Република Македонија согласно Извештаите на ЕК за напредок на РМ :

Европската Унија својот комплексен систем на поставеност (функционирање) го базира на политики¹⁸, како и Република Македонија кои национални политики евидентно ги усогласува со оние на Европската Унија, а за степенот на успешноста секоја година Европската Делегација во РМ објавува Извештај за напредокот .

Во однос на нашиот интерес да добиеме визуелна претстава како Европската Унија го оценува напредокот во делот на партиципативно учество на засегнатите страни (дефинирана во делот Граѓанско општество), како и во делот на децентрализација која ќе ни помогне во дефинирање на механизмите за унапредување на соработката помеѓу граѓаните и локалната власт, го даваме следниот преглед :

Извештај за РМ	Наводи и констатации за учество на јавноста	Наводи и констатации за ЛС и РРР
За 2018 година ¹⁹	Во делот, Граѓанско општество...Околината во која функционира граѓанското општество значително се подобри во рамките на новата влада. Дobar напредок е направен во консултациите со граѓанските организации (ГО) и нивно вклучување во креирањето политики и законодавните процеси. И владините и невладините актери треба да осигураат дека се воспоставени заштитни мерки за враќање на соодветни проверки и рамнотежи. Сеуште е потребна подобрена правна, финансиска и политичка рамка за да се обезбеди поволно опкружување за граѓанското општество. Во делот на Јавна администрација ...Беа направени и конкретни напори за зголемување на транспарентноста, одговорноста и вклученоста на надворешните чинители во креирањето политики...	Во делот владеење, Децентрализацијата е посветена откако ОРД беше потпишан во 2001 година. Дијалогот меѓу властите за решавање на недостатокот на финансиски средства и недостигот на локални јавни испораки на услуги е зајакнат, вклучувајќи и зголемување од 6,4% во пренесувањето на буџетот од 2018 на општините. Владата усвои Акционен план за децентрализација и регионален развој 2018-2020. Средствата посветени на регионалниот развој дополнително се зголемија.

¹⁸: 1) Политики за правата на граѓаните : а)права и учество на граѓаните, б) политики од област на информирањето, аудиовизуелната политика и културата, в)политика за заштита на потрошувачите); 2) Хоризонтални политики : а) политики на конкуренција, б)политики на регионален развој, 3) Секторски политики : а) индустриска политика и политика на претпријатијата, б) политика во областа на истражувањето и технологијата, в)политика во областа на енергетиката, г)политика во областа на сообраќајот, д) земјоделска политика , ф) политика во областа на рибарството; 4) Надворешни политики : а) трговска политика, б) надворешни односи , в) развојни политики и г) евроинтеграција и перспектива.

¹⁹Стразбург 17.04.2018, Овој извештај го опфаќа периодот од октомври 2016 до февруари 2018 година. Тој се базира на влез од различни извори, вклучувајќи ги и придонесите од владата на Република Македонија, земјите-членки на ЕУ, извештаите на Европскиот парламент и информациите од различни меѓународни и невладини организации.

за 2017 година²⁰	Под точка 21...ја нагласува важноста на редовен и конструктивен дијалог и соработка со ОГО и ги поттикнува надлежните власти да ги вклучат граѓанските организации во креирањето политики на редовен и структуриран начин; бара од властите да не ги дискриминираат ОГО на ниедна основа, како што се политичката наклонетост, религиозните ставови или етничкиот состав; верува дека слободата на собирање и здружување не треба да ѝ се одземе на ниедна група луѓе без сериозно оправдување;	
за 2016 година²¹	Во делот Граѓанско општество... Не е постигнат напредок во спроведувањето на препораките од претходната година. Средината во која функционираат организациите на граѓанското општество (ОГО) е влошена. Националните власти мора да го консултираат и да сеангажираат со граѓанското општество за да најдат излез од кризата преку поголема вклученост на ОГО во креирање на политиките, законодавниот процес и водискусии кои резултираат со конкретни активности. Владините и невладините актери треба да соработуваат по конструктивно. Земјата мора да обезбеди релевантна правна, финансиска и политичка рамка за да обезбеди функционирањето на граѓанското општество. Несоодветниот административен капацитет и недостатокот на средства во владиното одделение за соработка со НВО го спречи спроведувањето на Стратегијата за соработка со граѓанското општество за 2012-2017 година. Изготвувањето на Акцискиот план за 2015-2017 година сè уште е во тек. Сè уште не е донесена обврзувачка рамка за стандардизирани правила за државно финансирање на граѓанското општество, а распределбата на државните средства не е доволна. Сè уште не е воспоставена целосно функционална правна рамка врз основа на Законот за здруженија и фондации.	Децентрализацијата на власта е клучен елемент на ОРД. Недоволното финансирање од централниот буџет и нискиот капацитет на собирање даноци на локално ниво го поткопуваат капацитетот на одредени општини да ги извршуваат своите обврски. Правната рамка за локална самоуправа треба да се разгледа повторно. Друг значаен дел од ОРД е рамномерен регионален развој. По ова прашање, Акцискиот план 2016-2019 предвидува потранспарентна и рамномерна распределба на националните финансии. Буџетот за регионален развој за 2016 година двојно се зголеми, а во буџетот за 2017 година предвидено е дополнително зголемување, но ова сè уште не е доволно.

²⁰ Резолуција на Европскиот парламент од 14 јуни 2017 година за Извештајот на Комисијата за Република Македонија од 2016 година (2016/2310(INI))

²¹ Брисел 09.11.2016, Извештајот го опфаќа периодот од октомври 2015 година до септември 2016 година

Релевантни политики на РМ, стратешки документи и приоритети за развој на заедницата со посебен осврт на ЛС, РРР²² и граѓанско општество

Генералната рамка за развој на политиките во Република Македонија може да се најде во неколку документи и тоа во Програмата на Владата на Република Македонија за период 2017-2020, Планот 3-6-9 и Годишната програма на Владата за 2018 година²³. Од наш интерес ќе ги издвоиме областите²⁴ ЛС (децентрализација), регионален развој и делот каде и на кој начин Владата планира да ја зајакне својата соработка со Граѓанското општество, со напомена дека во широката рамка на Планот на владата, а креиран во форма на политики во сите области на делување базирани се основите од интерес за локалната заедница, па согласно овие документи издвојуваме:

Програмата²⁵ на Владата на Република Македонија за период 2017-2020 Во делот - Локална самоуправа и РРР

„Македонија сè уште е една од фискално најцентрализираните држави во Европа во која најголем дел од општините немаат доволно финансиски средства за успешно да ги извршуваат законските надлежности и да обезбедат квалитетни услуги за граѓаните. Дополнително, Република Македонија е исклучително нерамномерно развиена земја. Огромни се разликите во степенот на развиеност меѓу урбаните и руралните општини, како и меѓу Градот Скопје и остатокот од Македонија. Голем број општини не можат да ги покријат ни тековните трошоци, на пример, превоз на учениците и за затоплување на училишните објекти. Животот во селата и помалите општини е многу тежок, заради што голем број луѓе, особено млади, заминуваат во урбаните центри или во странство. **Владата ќе води политика на зголемување на капацитетите на општините, но и на нивната транспарентност и отчетност. Целта ќе биде поголемо приближување на власта до граѓаните, но и подобрување на услугите и зголемен квалитет на живеење на**

²² Регионален Рамномерен Развој - РРР

²³ Планот за работа на Владата за 2018 година е достапен на следниот линк :

[http://vlada.mk/sites/default/files/programa/programa za rabota na vladata na republika makedonija za 2018.pdf](http://vlada.mk/sites/default/files/programa/programa%20za%20rabota%20na%20vladata%20na%20republika%20makedonija%20za%202018.pdf)

²⁴ Стратешки приоритети и цели, Економија со висок и одржлив економски развој, Бизнис клима и конкурентност, Инфраструктура, Енергетски сектор, Информатичка технологија и реформа во јавната администрација, Медиуми, Земјоделство, шумарство и водостопанство, Социјална политика, Правда и безбедност, Надворешни работи, европски и евро-атлански интеграции, Образование, Здравствена заштита, Децентрализација и регионален развој, Заштита и унапредување на животната средина и природата, Култура и уметност и Млади, спорт и физичка култура. Целата програма е достапна на следниот линк: [http://vlada.mk/sites/default/files/programa/2017-2020/Programa Vlada 2017-2020 MKD.pdf](http://vlada.mk/sites/default/files/programa/2017-2020/Programa%20Vlada%202017-2020%20MKD.pdf)

²⁵ Извор : <http://vlada.mk/programa>

целататериторија на Република Македонија. Децентрализацијата на власта останува наш врвен приоритет. Сите граѓани, без разлика дали живеат во град или село, имаат право на квалитетно образование и здравствена заштита, чиста вода, здрава животна средина, безбеден и спокоен живот. Поаѓаме од фактот дека не се искористени потенцијалите на локалната самоуправа за развој на земјата и дека нема демократија без развиена локална самоуправа. Владата ќе води политика на пренесување нови надлежности и многу повеќе финансиски средства на општините за успешно извршување на доверените надлежности и за обезбедување поквалитетни услуги за граѓаните. Владата финансиски ќе го стимулира отварањето на центри за услуги во кои граѓаните ќе можат на едно место да ги добијат сите услуги, брзо, квалитетно и евтино. Владата ќе води политика со која ќе се елиминира субјективното и партиското влијание врз распределбата на јавните финансии во државата. Ќе обезбедиме транспарентен, правичен и објективен начин за распределба на капиталните и блок-дотациите. Поради катастрофалните состојби во оваа област, капиталните дотации ќе ги интегрираме во еден систем, со неколку подсистеми. Ќе ги зголемиме средствата и ќе обезбедиме транспарентна и правична распределба според објективни критериуми. Владата ќе ги воведе европските најдобри практики и ќе ги зголеми годишните средства за рамномерен регионален развој од околу 4 на 80 милиони евра, со транспарентни механизми за рамномерна распределба на средствата од 1% од БДП (по плански региони и општини), со цел да се стимулира локалниот економски развој и да се намалат регионалните разлики. Воедно, Владата ќе ги ревидира овие механизми и ќе обезбеди нивна објективност и транспарентност. МЛС ќе биде задолжено за следење на владините одлуки за инвестициони вложувања и ќе дава мислење од аспект на рамномерниот економски развој. Воедно, ќе се поттикне поголема самостојност на Советите на регионите во одлучувањето и финансирањето на приоритетните регионални проекти, како и при донесување на урбанистички планови, јакнење на административните и финансиските капацитети на Центрите за регионален развој (обезбедување статус на државни службеници на вработените во центрите и целосно покривање на оперативните трошоци од централниот буџет). За обезбедување на квалитетни услуги за сите граѓани, без разлика на нивното место на живеење, ќе изградиме објективен, правичен, транспарентен и одржлив систем за финансиско воедначување на општините во тесна соработка со ЗЕЛС. Целта е да се обезбедат повеќе финансиски средства за помалите и сиромашни општини кои континуирано, врз основа на реални показатели, имаат мал даночен капацитет, а имаат големи финансиски потреби. Владата ќе формира Фонд за поддршка на проекти од општините, кои ќе се финансираат од ИПА и други програми на ЕУ. Фондот ќе обезбеди постојани и сигурни финансиски средства за капитални инфраструктурни проекти како системи за водоснабдување, изградба и реконструкција на локални патишта и улици,

регионални фабрики за третман на цврстиот комунален отпад, канализација и колекторски системи, пречистителни станици за фекални отпадни води, за гасификација на општините, за улично јавно осветлување, паркови, уредување на речни корита итн. Владата ќе започне процес со кој ќе ги стимулираме, но и ќе ги обврземе општините да изработат урбанистички планови за сите населени места. Реализацијата ќе се одвива во две фази, во првата ќе бидат опфатени населени места со над 1000 жители, а во втората и оние населени места со помалку од 1000 жители. За овие населени места општините ќе мора да изработат и екомонско развојни планови, како основа за одржлив развој на заедниците. Според добрите европски практики, урбанистичките планови ќе имаат подолг рок на важност, а развојните планови на општините ќе бидат со важност од 4 до 6 години. Владата ќе ја поедностави и поевтини процедурата за добивање одобрение за градење. Во помалите и руралните средини директно ќе го стимулираме градењето на објекти за домување и стопанисување. Во овие средини значително ќе ја намалиме цената на градежното земјиште и целосно ќе го субвенционираме уредувањето на градежното земјиште. За младите брачни парови и оние семејства кои немаат сопствен дом ќе воведеме дополнителни мерки за стимулирање на градбата на објектите за домување. Со тоа ќе го сопремене одливот на младите луѓе и ќе создадеме реални услови за враќање на животот во овие средини. Владата ќе обезбеди буџетска поддршка со која до крај на мандатниот период ќе бидат заменети сите водоводни азбест-цементни цевки и сите азбест-цементни покривни површини на јавните институции во надлежност на локалната самоуправа. На сите јавни објекти во надлежност на локалната самоуправа ќе бидат изведени термоизолациски фасади, со што ќе се заштедат многу средства за огрев, ќе се намали сечата на дрва за огрев и ќе се подобрат условите за престој и работа. Владата ќе отпочне реформи во комуналниот сектор за да се подобри квалитетот на услугите и да се зголеми продуктивноста. По пат на трансформации и со други форми на организација, ќе ги реконструираме постоечките и ќе изградиме нови комунални објекти. Ќе воспоставиме рамнотежа помеѓу профитните бизнис-операции, од една страна и обезбедување на евтини, сигурни, квалитетни и широко достапни услуги за граѓаните, од друга страна. Владата ќе предложи воведување на општински правобранители за подобра заштита на правата на граѓаните“...

Планот 3-6-9²⁶

Во делот Граѓанско општество

...Владата ќе го третира како рамноправен партнер и коректор на нејзините одлуки, со целосно право, граѓанското општество да партиципира во градењето на политиките, да сугерира и критикува. Владата има намера дијалогот со граѓанското општество да биде континуиран, транспарентен и целосно инклузивен “....

²⁶Извор: <http://vlada.mk/plan-3-6-9>

Регионален пристап согласно националните политики за регионален развој²⁷

Генералните политики на Владата на Република Македонија за регионален развој, беа креирани како резултат од големите диспаритети меѓу Градот Скопје и околината со другите делови од земјата, како и желбата за приближување кон европското семејство кој ги развива политиките на рамномерен регионален развој, па во 2009 година, Собранието на РМ ја донесе Стратегијата за регионален развој на РМ за период 2009-2019 врз основа на Законот за рамномерен регионален развој²⁸. Со овие два документи беа поставени основите за отварање на 8 центри²⁹ за развој на планските региони, кои согласно наведените документи имаат целосно овластување-надлежност да развиваат политики за развој на руралните средини во Република Македонија.

Регионалниот развој претставува комплексен и долгорочен процес, има основна цел да ги намали нееднаквостите (диспаритетите) во развојот меѓу и во рамките на самите планските региони. Комплексноста на регионалниот развој произлегува од неговата повеќедимензионалност, односно од претплетувањето на економскиот, демографскиот, социјалниот, просторниот, културниот и многу други аспекти на развој. Од таа причина успешната имплементација на политиката за регионален развој е во директна зависност од поширокото разбирање на концептот за регионален развој, ефикасноста поврзување на политиката на регионалниот развој со секторските политики и обезбедувањето на потребната поддршка од страна на релевантните институции. Во таа смисла регионалниот развој претпоставува континуирана финансиска поддршка од страна на државата и воедно, висок степен на координација меѓу министерствата, донаторите и засегнатите страни на регионално и локално ниво. Основните начела³⁰ на кои се темели политиката за регионален развој се дефинирани во законот за PPP (член 4) и се усогласени со основните цели на политиката за РР на ЕУ кои се дефинирани во член 3 и претставуваат основа за усогласување целите од генералните политики на Владата на РМ.

²⁷ Извор: Автор Елизабета Цветковска. Анализа на јавните политики и стратешките документи на три нивоа, и на институциите надлежни за спроведување на Социјалните политики во РМ издавач ЦЗР ДРОМ – Куманово. www.drom.org.mk

²⁸ Закон за рамномерен регионален развој „Службен весник на РМ “ бр.63/2007, 187/2013, 43/2014, 215/2015 и 64/2018)

²⁹ Скопски регион (17 општини), Североисточен регион (6 општини), Источен регион (11 општини), Југоисточен регион (10 општини), Вардарски регион (9 општини), Полошки регион (9 општини), Југозападен регион (13 општини) и Пелагониски регион (9 општини).

³⁰ Начело на програмирање, начело на партнерство, начело на усогласување, начело на кофинансирање, начело на транспарентност, начело на субсидијарност, начело на одржливост.

За вршење на стручни работи од значење за развојот на планскиот регион, согласно законот за PPP се основаат Центри и со нив раководат Градоначалниците на Општините, односно Одлуките за работа на центрите се носат на седници на Советот на Градоначалници, а професионалните задачи ги имплементираат вработените во центрите.

Рамката на националните Политики за регионален рамномерен развој е дадена во Стратегијата за РР на РМ 2009-2019, а секој плански регион има свои средорочни и краткорочни стратегии, а своите финансиски средства ги обезбедува и со Годишни Програми.

Од Буџетот на РМ, преку Бирото за Регионален развој кое е во состав на Министерството за локална самоуправа се издвојуваат средства за кои секој Центар во текот на годината добива средства за проекти согласно своите стратешки документи. Проектите од сферата на социјалната заштита влегуваат во политиките и проектите на сите плански региони, а се со цел подобрување на квалитетот на живеење во руралните средини во сите општини од Република Македонија. Центрите имаат можност за реализација на своите проекти од сите сфери да користат и други алтернативни извори на финансирање, ИПА или друга странска помош .

Посебен осврт на партиципативно планирање и развој на локално ниво

Поддршката на Европската унија е втемелена на принципите на програмирање, што значи дека таа е возможна само врз основа на програми или планови, со објаснета оправданост на истите, опис на главната развојна стратегија, клучните цели и резултати како и мерки за нивно постигнување и индикатори за нивно мерење. Процесот на стратешкото планирање е алатка преку која се задоволуваат сите погоре наведени барања, се утврдуваат стратегии и политики и се донесуваат одлуки за клучните приоритети и цели, како и распределбата на ресурсите. Затоа укажуваме дека стратешкото планирање претставува еден од основните чекори кон исполнувањето на мисијата, односно надлежностите на една институција.

Партиципативното планирање произлегува од потребата за создавање на квалитетни, лесно имплементирачки стратешки документи, па како критериум за успешно стратешко планирање на локално ниво а истото да биде оценето како успешно мора да ги исполнува следните предуслови :

Да постои потполна поддршка од Градоначалникот и Секретарот на општината (или раководители на сектор/одделенија)— највисокото раководство треба да биде запознаено со самиот процес и да ги знае придобивките од стратешкото планирање.

Процесот да се спроведува со партиципативно учество на сите нивоа и на општинската администрација (меѓусекторски или во помалите општини меѓуодделенска соработка) и на граѓаните кои претставуваат засегната страна во самиот процес, а со самото тоа сите учесници ќе ја делат сопственоста. Стратешкиот план не треба да биде документ со едноставен збир на планови, туку да биде усогласена на реалните потреби и можности за негово имплементирање.

Да се темели на соодветни податоци и реално одразени цели, ресурси и очекувани резултати, имајќи ги предвид човечкиот потенцијал, целокупните фискални рамки и буџетските промени кои обезбедуваат спроведување на стратешкиот документ.

Да постојат јасно дефинирани активности, одговорности и рокови, со што ќе се овозможи следење на спроведувањето на стратешкиот план и прецизно утврдување на одговорноста.

Да има континуирано следење на спроведувањето на планот. Доколку не се обезбеди следење на напредокот и подготвување на редовни извештаи за раководителите, државните секретари и министерот, стратешкиот план ќе биде само документ без никаква практична примена. Во случаи кога условите за работа ќе се сменат или ќе дојде до непредвидени околности, континуираното следење на планот може да обезбеди навремено прилагодување кон ново настанатата состојба.

Да има транспарентност на стратешкиот план со што ќе се обезбеди сеопфатна информација за спроведување на приоритетите на општинатаа и трошењето на јавните средства и истовремено ќе се зголеми одговорноста како на секој.

Фокус на техники на локално ниво во руралните средини со цел развој на заедницата

Во делот на визуелизација на неопходноста (потребата) од партиципативно учество во базичните техники за развој на стратешки документи (стратегии, акциони и оперативни планови, годишни програми и Буџетите на Општината), ги издвојуваме следните три техники :

Стратешко планирање

Сите ние планираме, секојдневно за месечни или годишни потреби (да земеме на пример: едно семејство планира: кои се потребите во домаќинството, потребите за образование на децата, планираме со некоја наша динамика како нашите обврски да ги завршиме) . Сите живееме во заедница, а за задоволување на основните урбанистички, комунални или други потреби на жителите во средината е основана Општината. На локални слободни непосредни избори ги бираме нашите претставници (советниците кои не претставуваат во органот Совет) кои ги носат одлуките како обврзувачки акти за имплементирање од страна на општинската администрација односно за органот Градоначалник кој исто така жителите го бираат да ги застапува нивните интереси. За тие интереси бидат институционализирани, општините мора да креираат стратешки документи (стратегии за одредена област) со цел да знаат кои се приоритети во заедницата, да знаат како да ги претворат приоритетите во конкретни проекти или активности, а со самото тоа да се допринесе до решавање на постоечкиот проблем во заедницата (пример немаме асфалтирана улица, имаме проблеми со водоснабдување во селото, покривот во училиштето има потреба од реконструкција) . Од тука, произлегуваат општите аспекти на стратешкото планирање во општините, што е сложен процес од причина што секоја засегната страна (граѓани, претставници на бизнис секторот, претставници на здруженија) има посебни приоритети, но самиот процес е креиран преку взаемна соработка стратегиите да бидат креирани на начин што ќе бидат остварливи. Сите учесници во овој процес првично ја дефинираат својата визија, мисија и цели. Потоа со подетална обработка на дефинираните проблеми (кои се приоритизираат по итност, неопходност и други критериуми) се пристапува кон дефинирање на активностите кои најчесто општината ги дефинира во Акциони Планови , а кои согласно дефинирана методологија се поставуваат со цел добивање на посакуваните резултати. Акцискиот план претставува најважен аспект на стратешкото планирање, но сепак се разликува од оперативното планирање кое се осврнува на деталите за тоа како да се постигне одредена цел.Стратешкото планирање се ограничува на рамката на главните, општи активности кои треба да се преземат, нивното времетраење и ресурсите кои се потребни за нивно спроведување.Вклучувањето на

граѓаните кои се директно заинтересирани за одредено прашање овозможува широка поддршка за стратешкиот план и служи како гаранција за успешно спроведување затоа што изготвениот стратешки план го чувствуваат за свој и усвојуваат сите членови на заедницата кои се вклучени во процесот на планирање.

Буџетирање

За секоја предвидена активност потребни се извори на финансирање (пример: секое семејство има сопствен семеен буџет со извор на финансирање плати, пензии или други дополнителни приходи), така и институциите, а во конкретниот случај Општините функционираат согласно своите Буџети. Изворите на финансирање ги базираат согласно законските можности³¹. Информираноста на граѓаните за буџетските средства и по основ на приливи и по основ на расходи е од големо значење, а своето информирање можат да го добијат на непосреден начин со примена на информации по пат на слободен пристап на информации со следење на буџетите кои се усвојуваат од страна на Советот на општината, а се задолжителни со објава на Службен Гласник јавно да се објават (најчесто на web страницата на Општината). Буџетот е сложен документ, често неразбирлив за граѓаните од причина што претставува финансиски документ и многу тешко граѓаните може да ги дешифрираат буџетските програми и ставки. Од тие причини се применува партиципативното буџетирање како модел на учество на граѓаните во процесот на финансиско планирање. Со него изготвувањето на ефикасен и практичен општински буџет добива дополнителна вредност и овозможува граѓаните да се вклучат во донесувањето на најважните одлуки на локално ниво – планирање на општинските расходи наспроти општинските приходи. Оваа одлука има големо влијание на сите последователни одлуки кои ќе ги донесат локалните власти, па затоа и предизвикува голем интерес кај локалното население.

Партиципативното буџетирање помага да се постави основа за посоодветен дијалог помеѓу локалната власт и граѓаните, понудувајќи реални препораки за процесот на локалното финансиско планирање³². Овој метод најчесто се спроведува во комбинација со други методи за граѓанско учество, како на пример јавни трибини советодавни групи, јавни состаноци итн. Позитивен и практичен пример за овој метод е буџетските форуми од програмата на

³¹ Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа („ Службен весник на РМ “ бр.61/2004; 96/2004; 67/2007; 156/2009; 47/2011 и 192/2015)

³² Домашната законска рамка нуди потенцијал за спроведување на оваа техника преку членот 19 од Законот за буџетите. Во член 19 се наведува дека „Градоначалникот е одговорен за подготвување на буџетот на општината и за неговото доставување до Советот на општината.“ Градоначалникот треба да го подготви процесот кој ќе овозможи предлог буџетот да се изготвува со помош на мислењето на граѓаните.

заедниците, кои како форма на граѓанско учество во работата на општините во некои општини е институционализирано³³.

Мониторинг на заедницата

Мониторингот е клучен аспект за развој на заедницата. За оценување на степенот на развој потребни се следења и анализи со цел мерење на резултатите од процесите кои ги спроведуваат владините институции преку своите одлуки во интерес на локалната заедница. Капацитетот на нашите заедници е на незадоволително ниво сами да го следат тој процес, поради што се препорачува или во праксата се забележува дека надворешни организации го спроведуваат овој процес. Но, за надворешна експертиза се потребни финансиски средства за кои општините сами неможат да ги издвојат.

Во оваа конотација, мониторингот може да се спушти на ниво на самите граѓани (за едно прашање од нивен интерес), па со следење на политиките на централно ниво, своите потреби да ги адаптира во соработка со локалната самоуправа. За ова нешто потребни се меѓусебна согласност (помеѓу општината и граѓаните), а со взаемни активности да истапат пред националните институции (пример: за прашања на регионални патиштанадлежно е Јавното претпријатие за државни патишта, па со взаемно следење на годишните програми на претпријатието, општината и граѓаните можат да делуваат и ДА ВЛИЈААТ на одлуките за пат од нивен интерес).

Покрај овие техники за партиципативно учество во Република Македонија, дефинирани се и други како што е Јавното Приватно Партнерство (ЈПП) и

³³Програма за подобрување на партиципативниот развој на заедницата и доброто локално управување преку примена на структуриран инструмент за граѓанско учество - Форуми во заедницата, повеќе информации на следниот линк : http://www.zels.org.mk/Upload/Content/Documents/Dokumenti/%D0%9C%D0%9A/2017/Programa_Forum_Vo_Zaednicite_2006-2016_MKD.pdf ... „ Втората фаза (2008-2010) на Програмата која започна во 2008 година, откако претходната година дел од општините влегоа во втората фаза на фискална децентрализација се овозможи поголема слобода за буџетско планирање според потребите на граѓаните. Во овој период, вкупно 22 општини го практикуваа форумскиот модел каде за прв пат, освен проектниот, започна да се спроведува и буџетскиот и меѓуопштински форум.Целта беше општинските власти да го усвојат моделот и да почнат да спроведуваат форуми на различни теми, меѓу кои општинскиот буџет или заеднички прашања на две соседни општини. На овој начин, форумскиот пристап започна да се востановува како корисен партиципативен инструмент во Македонија. Со оваа програма Како резултат на позитивните искуства, во 2010 година Форумот се институционализира и се вклучи во Статутот на единиците на локалната самоуправа, по препорака и со поддршка на Заедницата на единиците на локалната самоуправа (ЗЕЛС)“...

советодавни групи на граѓани (СГГ)³⁴. Но, би ја навеле и можноста која постои и во делот на меѓуопштинската соработка.

Во РМ, Меѓуопштинската соработка (која произлегува од политиките на националната власт, па овој процес го регулира и со закон³⁵, а се со цел надминување на одредени проблеми кои ги имаат две или повеќе општини, а немаат доволен сопствен капацитет да го надминат од аспект на недостаток на соодветни човечки капацитети, административни, оперативни и сл.) исто така може да се земе како можност за техника која формално овозможува одреден развој. Законот за меѓуопштинската соработка незначително и организира на граѓаните „дека секоја форма или иницијатива мора да биде регулирана согласно законот. Па во оваа конотација неформалната самоработка за Општини како што се Крушево, Кривогаштани и Долнени, а со заеднички цели за развој на микро-регионот може да бидат користени како форма на соработка (неформално, посебно изразена преку здружување или вмрешување на локални здруженија или невладини организации). Во оваа прилика само ќе напоменеме дека, сите овие техники се користат и во процесите на планирање на Центрите за поддршка на планските региони, а како неопходност од примена на алатки за партиципативно учество во самиот процес на планирање, а елементи за нивна успешна примена, или можни ризици се следните:

Успешна примена постои доколку :
Граѓаните се мотивирани и свесни
Граѓаните се добро информирани
Доколку работата на општинската администрација е транспарентна и професионална
Граѓаните ги знаат своите права (се постојано поттикнуваат да се едуцираат за своите права и за своите одговорности, да се информираат за работата на ЛС и процесот на партиципативно учество и одлучување)
Сите придобивки од процесот мора да се во насока на развој на заедницата
Граѓаните и општината градат взаемна доверба
Сите страни вклучени во процесот мора да бидат флексибилни, со должен резект и внимание едни спрема други и да знаат да ги користат алатките за преговарање и соработка.

Можни ризици :
Недостаток на доверба на релација граѓани – ЛС
Нетранспарентна општина
Недостаток на мотивација и заложба за соработка
Недостаток на знаење, свесност, вештини, култура на учество
Постоење на нереални очекувања
Недостаток на ресурси (човечки, недостаток на вештини и други капацитети на Општините)

³⁴ Повеќе инфо „Учество на граѓани во носење на одлуки на локално ниво“ <https://www.osce.org/mk/mission-to-skopje/231361?download=true>

³⁵ Закон за меѓуопштинска соработка („Службен весник на РМ“ бр. 79/2009)

Анализа на постојните практики
на Единиците на Локална
Самоуправа во вклучувањето на
граѓаните во облици на
непосредно учество во
одлучувањето

Составен дел од создавањето на овој Прирачник, кој по својата цел освен описот на регулативата во Р.Македонија и Европската пракса, е дополнително согледување на актуелните состојби на терен во основниот примерок на Општини на кои се однесува истражувањето (Крушево, Кривогаштани и Долнени) и давање на насоки и препораки за преземање добри практики, со што би се унапредило работењето на Локалната самоуправа.

За да се добие почетна слика за состојбите се пристапи кон собирање на информации за постојните практики на општините Крушево, Кривогаштани и Долнени.

Потребните информации се однесуваат на пристапот кој се користи во вклучувањето на граѓаните во општинското одлучување и практиките кои се преземаат согласно законската рамка и Општинските Статути, поткрепени со податоци добиени преку локалната самоуправа и дел од активниот невладин сектор како претставник на граѓанството во семи-систематизирани прашалници.

Податоците се собирани во периодот на месец јули и август 2018 година.

Во продолжение поединечно ќе бидат претставени анализите на секоја општина во однос на податоците од веб страните кои се активни и се користат за огласување на општината и информирање на граѓаните, со анализа на опфатот на Општинските Статути во однос на можностите кои општината ги нуди за вклучување на граѓаните во одлучувањето и во спроведувањето на активности во партнерство со локалната администрација со цел подобрување на условите за живот во заедниците, дел од овие три Општини.

ОПШТИНА КРУШЕВО

Согласно анализата на Актите на Општината: Статут на Општината, Систематизација на работни места во администрацијата предвидени се низа на механизми за учество на граѓаните во одлучувањето на локално ниво и градење на локални политики и овозможување на подобри услови за живот на заедницата.

I. Што нуди Општината да ги вклучи граѓаните:

Согласно Статут Општината нуди:

1. Учество во работата во Комисии на граѓаните, организации, заедници и граѓански здруженија засегнати за одредени делокруг на работа пример : мандатни прашања, родова еднаквост, општествени дејности, месна самоуправа (согласно давање на иницијативи од граѓаните се даваат предлози до Комисиите или согласно член 52 од Статутот "... На седниците на Советот може да присуствуваат и учествуваат претставници на органи, организации, заедници и здруженија, како и научни, стручни и јавни работници, заради изнесувања на нивни мислења по прашањата кои што се разгледуваат на седница на Комисија. Покана доставува претседателот по претходна консултација со членовите на комисијата...."

2. Присуство на седници на Совет ,

Работата на Советот на Општината е Јавна со исклучок на член 60. Каде согласно Закон и Статут "Исклучување на јавноста може да се бара , кога прашањето за кое се расправа има допирни точки со јавниот морал , кога може да ги загрози интересите на одредена личност или има допирни точки со одбраната и сигурноста на граѓаните ".

3. Учество во посебни тела на Општината :

- **Комисија за односи меѓу заедниците**, чиј состав се формира врз основа на Јавен повик за доставување на предлози за членови (согласно член 73, 74, 75 и 76 од Статутот на Општина Крушево).

- **Совет за заштита на потрошувачите**

Советот на Општината согласно член 79, 80, 81, 82 и 83 формира ваков Совет со цел “разгледување прашања и утврдување на предлози кои се однесуваат на квалитетот на услугите на јавните служби во Општината“

- **Партиципативно тело од областа на урбанизмот**, согласно член 84 “ заради пренесување на ставовите и мислењата на граѓаните и правните лица во процесот на урбанистичкото планирање, како и заради следење на состојбите и давање на иницијативи, насоки, и сугестии во процесот на планирање и изготвување на плански решенија за Општината“.
- **Младински Совет**, со цел вклучување на младите граѓани и младинските организации во планирањето на јавниот живот согласно потребите и приоритетите на младите, на ниво на Совет на Општина се формира ваков Совет³⁶.

4. Облици на непосредно учество на Граѓаните во одлучувањето:

- **Граѓанска Иницијатива**, граѓаните имаат право да му предложат на Советот да донесе одреден акт или да реши одредени прашања од своја надлежност согласно член 109.
- **Собир на граѓани**, согласно член 110, Барање се поднесува до градоначалникот со пописи на заинтересираните граѓани, најмалку 10 % од вкупниот број на избирачи.
- **Референдум**, согласно член 113 Референдум може да се распише по Барање со минимум 20% од гласачите на Општината.
- **Претставки и Предлози**, согласно член 124, “физичките и правните лица имаат право да поднесуваат претставки и предлози што се однесуваат на работата на органите на Општината и администрацијата во писмена форма или усно на записник пред овластено лице од администрацијата“
- **Јавни Трибини, анкети и предлози од граѓаните**, согласно член 129 и 130, Органите на Општината организираат Трибини, Анкети на кои граѓанството го искажува своето мислење по одредени теми од делокругот на работа на локалната самоуправа и нејзините ингеренции.

³⁶ Согласно Статутарна Одлука за измени на Статутот на Општина Крушево бр. 07-1018/8 од 24.12.2014 година

5. Месна самоуправа, Согласно член 144

“ Граѓаните во општината одлучуваат за работите од непосредно и секојдневно значење од својот живот и работа и преку облици на месна самоуправа кои можат да ги основаат согласно Статут” .

II. Како досега Општината ги вклучила граѓаните и граѓанските организации

Преку полу систематизирани прашалници кои ги наменивме за општинската администрација добивме податоци дека Општината редовно ги објавува одлуките на Градоначалникот и Советот на средствата на јавно информирање, преку Службен Гласник и Веб страна веднаш по нивното донесување, Општината овозможува Присуство на Јавноста на своите Седници на Совет (со исклучок кога има барање за затворена седница барање и законска причина). И покрај предвиденото во Статутот во однос можност учествување на граѓанството во Комисиите на Советот, досега не е практикувано но сите останати можности се користат, на пример: Граѓанска Иницијатива, Собир на Граѓани, Референдум, претставки и предлози од граѓаните, јавни трибини по однос на битни прашања спроведени во 2009 и 2010 година.

Користена е алатката Форуми во заедниците со цел планирање на буџетот и партиципативно учество на граѓаните во однос на распределбата на средствата за приоритетни проекти, согласно потребите на граѓаните. Од останатите форми на граѓанска вклученост се користат и Советот за заштита на потрошувачите, партиципативното тело од областа на урбанизмот и учество во посебни тела со посебен акцент на Младинскиот Совет на Општина Крушево.

Во рамките на систематизацијата на општинската администрација, во функција е работно место на специјализиран административен службеник за контакти со НВО и месна самоуправа, преку кого се одвива координацијата и комуникацијата на локалната самоуправа со граѓанството.

Потврда за транспарентноста е искачувањето на Општината Крушево на 3 место во однос на индексот на пораст на трендот на

транспарентност и отвореност, од спроведената анализа на Центарот за граѓански комуникации и Цивика Мобилитас.

Воедно на веб страната на Општина Крушево јавно истакнати се и приемните часови за средба со граѓаните на Градоначалникот, што е реткост да се добие како информација на насловната страна.

Општината ги вклучува граѓаните, особено младите во процесот на подготовка на стратегии, пример од скоро е организација на Фокус групите кои придонесуваат за партиципативно учество во создавањето на Локалната стратегија за млади .

На веб страната на општината може да се најде линк од оперативната програма moja.opshtina.mk преку која граѓаните може да дадат свои предлози и препораки во однос на дел од ингеренциите на Општината во однос на подобрувањето на услугите за граѓаните од социо-економски аспект.

III. Како Граѓанскиот сектор ја перцепира граѓанска вклученост во својата општина и нивни препораки за подобрување на состојбите

Покрај прашалниците за локалната самоуправа, анализирани се и погледите и размислувањата на дел од активните граѓански организации кои работат во Општината Крушево на различни развојни предизвици.

Согласно нивните согледувања, Општината го гледа граѓанскиот сектор како партнер и така и постапува со него, граѓанството(граѓанските организации) во голема мера е информирано за чекорите кои се превземени од општината во однос на поедини проекти, активности и услуги (веднаш по носењето на Одлуките од Совет истите редовно се објавуваат на веб страната).

Од добиените одговори од граѓанските организации кои се дел од активните чинители на територијата на Општина Крушево, добивме слична слика на состојбите, контактирани се и информирани за работата на локалната самоуправа, дел од информациите ги добиваат од медиумите(web), а дел со директен контакт по однос на поднесување на барања и иницијативи, но многу ретко Локалната власт бара помош од граѓанскиот сектор.

Вообичаено Локалната власт реагира на иницијативите кои се предлагаат од граѓанскиот сектор со поддршка или ги вклучува во свои активности кои имаат за цел промоција на Општината (на пример: Етно град, 10 дена Крушевска Република, поддршка на Параглајдинг настани, промоција на туристичката понуда и слично)

Делумно граѓанскиот сектор е вклучен во стратешкото планирање на локалниот развој, но не организирано со учество на сите важни чинители, основната и најголема препорака на граѓанскиот сектор е тие да учествуваат и во носењето на буџетот секоја година со нивни препораки за активности и проекти како истите би биле максимално вклучени и во спроведувањето на акциите, за ова да функционира погодно би било да се искористи можноста за спроведувања на организирани Буџетски Форуми, на годишна основа.

Некои од граѓанските организации дури и даваат предлог за спремност за давање на поддршка во однос на организацијата на Форумските сесии.

Комуникацијата и координацијата потребно е да бидат континуирани и постојани со цел да не се изостават без реализација битни активности или да не се дуплираат други кои не се во толкава мера значајни.

ОПШТИНА КРИВОГАШТАНИ

Согласно анализата на Актите на Општината: Статут на Општината, Систематизација на администрацијата предвидени се низа на механизми за учество на граѓаните во одлучувањето на локално ниво и градење на локални политики и овозможување на подобри услови за живот на заедницата.

I. Што нуди Општината Кривогаштани да ги вклучи граѓаните:

Согласно Статут Општината нуди:

- 1. Организација и работење на Комисиите на Советот, преку учество во работата во Комисии** на граѓаните, организации, заедници и граѓански здруженија засегнати за одредениот свој делокруг на работа со давање на иницијативи од граѓаните се даваат предлози до Комисиите или

согласно член 50 од Статутот “... На седниците на Советот може да присуствуваат и учествуваат претставници на органи, организации, заедници и здруженија, како и научни, стручни и јавни работници, заради изнесувања на нивни мислења по прашањата кои што се разгледуваат на седница на Комисија. Покана доставува претседателот по претходна консултација со членовите на комисијата....”

2. Учество во Посебни тела на Општината

▪ Совет за заштита на потрошувачите .

Советот на Општината согласно член 51, 52, 53, 54 формира ваков Совет со цел “разгледување прашања и утврдување на предлози кои се однесуваат на квалитетот на услугите на јавните служби во Општината”

▪ Партиципативно тело од областа на урбанизмот, согласно член 55 “заради пренесување на ставовите и мислењата на граѓаните и правните лица во процесот на урбанистичкото планирање, како и заради следење на состојбите и давање на иницијативи, насоки и сугестии во процесот на планирање и изготвување на плански решенија за Општината” .

3. Информирање на граѓаните и слободен пристап до информации од јавен карактер

Секој граѓанин има право да биде информиран согласно обврската на Општината за давање на информации од јавен карактер за своето работење, работата на Советот и сите јавни претпријатија и установи основани од Општината која се остварува согласно закон по член 73,74, 75, 76 и 77 од Статутот на Општина Кривогаштани.

4. Учество во непосредни облици на учество на граѓаните во одлучувањето на Општината

- Граѓанска Иницијатива,** граѓаните имаат право да му предложат на Советот да донесе одреден акт или да реши одредени прашања од своја надлежност и согласно член 78 “Советот е должен во рок од 90 дена да расправа по дадената иницијатива на граѓаните доколку истата е поддржана од минимум 10 % од избирачите во Општината”
- Собир на граѓани,** согласно член 79, 80 и 81 “свикува градоначалникот по своја иницијатива, по предлог на Советот или на барање на најмалку

10 % од вкупниот број на избирачи , односно на месната самоуправа на која се однесува определено прашање , во рок од 30 дена .“

- **Референдум** , согласно член 82 до член 95 Референдум може да се распише по Барање со минимум 20% од гласачите на Општината каде во детали е опишан процесот и правилата на организација и спроведување.
- **Претставки и Предлози**, согласно член 96 до член 100 од Статутот на Општина Кривогаштани “физичките и правните лица имаат право да поднесуваат претставки и предлози што се однесуваат на работата на органите на Општината и администрацијата во писмена форма или усно на записник пред овластено лице од администрацијата“.
- **Јавни Трибини, анкети и предлози од граѓаните и Форуми на заедницата**, согласно член 101 до член 104 , Органите на Општината организираат Трибини, Анкети на кои граѓанството го искажува своето мислење по одредени теми од делокругот на работа на локалната самоуправа и нејзините ингеренции. Согласно член 104 “ Градоначалникот и Советот на Општината по сопствена иницијатива организираат форуми во заедницата, како форми на јавно учество на сите граѓани во Општината, заради јавно расправање за проблемите и утврдување на решенија и предлагање на приоритети и избор или развивање на проекти од интерес на заедниците... Организирање може да се покрене и на иницијатива на заинтересираните правни или физички лица кои се подготвени финансиски или материјално да поддржат проекти од интерес на Општината “.

5. Месна Самоуправа

Согласно член 117 “Граѓаните во општината одлучуваат за работите од непосредно и секојдневно значење од својот живот и работа и преку облици на месна самоуправа кои можат да ги основаат согласно Статут“.

II. Како досега Општината ги вклучила граѓаните и граѓанските организации

Од анализата на добиените податоци до кои дојдовме во комуникација со Општинската администрација преку пополнувањето на полу систематизираниот прашалник но и со директна комуникација добиени се сознанија дека Општината веднаш по носењето на Одлуките од страна на Градоначалникот и Советот на Општината истите ги објавува во Службен гласник, со што ги информира граѓаните за сите чекори кои Општината ги превзема во однос на определени сфери на живеење и услуги кои ги нуди за граѓаните. На насловната страна на

Општинската веб страна има линк со телефонски број за пријавување на било каков проблем кој е поврзан со лице одговорно во локалната самоуправа, кое понатаму ги проследува информациите до надлежните лица според проблематиката.

Согласно Статутот Општината нуди можност за учество на граѓанството во Седниците на Совет, но изминатиов период тоа не покажало интерес за присуство.

Истото се однесува и на можноста на користење на посебните облици на граѓанско учество како Граѓански иницијативи, референдум, претставки и предлози кои се овозможени но не се искористени во изминатите години. Но во однос на другите Форми добивме податок дека Собир на граѓани се користи редовно како облик на граѓанско учество некогаш организиран од Општината а некогаш по Барање на граѓанството, последниот Собир се одржал во почетокот на 2018 година, Јавни трибини по теми важни за заедниците исто така се практикува, најчесто по предлог на Општината во најголема мера, додека Форумите во заедниците се вклучени во Статутот и се користени во текот на 2016 и 2017 година со цел обезбедување на средства од Донатори (СДЦ, Швајцарска Агенција за развој) за реализација на приоритети важни за заедницата .

Останатите форми како Совет за заштита на потрошувачите, Партиципативното тело од областа на урбанизмот и Комисиите во рамките на Советот не се користат и покрај отворената можност, за што е потребна поголема информираност на граѓанството, за сите овие можности за нивно учествување во носењето на политиките на локално ниво.

Општината во својата систематизација испланирала и воспоставила работно место за соработка со граѓанството и граѓанскиот сектор , кое е функционално и се однесува на Локален економски развој и Партнерство.

Општината Кривогаштани искажува интерес за вклучување на невладиниот сектор во Буџетските форуми кои се случуваат еднаш годишно пред носењето на Буџетот и во подготовката на Стратешки документи и партнерства (кога се користат средства од донатори за спроведување на партиципативен процес), во однос на Годишните програми граѓанството не учествува а истите ги подготвува локалната администрација во соработка со градоначалникот а истите се носат и усвојуваат на Совет и како такви се објавуваат на веб страната на Општината. Општината не посветува доволно внимание на соработката

со Месните заедници и истата потребно е да се подобри со цел координираност на акциите со потребите на заедниците со цел поголема ефективност во процесите на подобрувањето на условите за живот.

III. Како Граѓанскиот сектор ја перцепира граѓанската вклученост во својата општина и нивни препораки за подобрување на состојбите

Од прашалникот за анализа на погледите и размислувањата на дел од активните граѓански организации кои работат во Општината Кривогаштани на различни развојни предизвици добиени се согледувања за скромна иницијатива од страна на Општината за вклучување на граѓанските здруженија во работата на локалната самоуправа, Општината со исклучок во поттикот за учество во Форумски сесии, работилници и трибини, наменски организирани како дел од проектни активности на Општината.

Општината е воедно приемлива за идеи и предлози од граѓанските организации кои доаѓаат со конкретни предлози за проекти од интерес и делокруг на работа на локалната самоуправа и нејзините ингеренции особено во делот на услуги кон граѓаните, но ова не се однесува и на финансиска поддршка, поддршката најчесто е логистичка.

Состојбите се такви во голема мера и поради и состојбата на финансиска нестабилност на општината.

Предлозите за подобрување дадени од граѓанските организации се однесуваат на постигање на состојба на постојана соработка помеѓу локалната самоуправа и граѓанскиот сектор преку воспоставување на формални и неформални тела за соработка “каде би учествувале повеќе граѓани и организации... најмалку еднаш месечно би се разгледувале проблеми и би се превземале активности по однос на нивно разрешување со сите засегнати страни” и “нужна поголема транспарентност за работењето на Локалната самоуправа и Советот .

Предлогот на граѓанството за ваквите типови на формални/неформални тела се надоврзуваат на постоењето и можностите кои ги нуди Локалната Акциона Група - АгроЛидер која работи на територијата на трите општини.

Впечатливо дека уште дел од организациите кои работат на терен не се доволно информирани за тоа дека можат во партнерство и стратешки да делуваат на подобрување на условите за живот во своите заедници преку ваквото веќе воспоставено стратешко партнерство токму во делот на кој делуваат во своите заедници.

Овој податок води до заклучок дека потребна е континуирана промоција на работата на Локалната Акциона Група и постојана отвореност за подобра соработка со заинтересираните граѓани, кои најдобро ги знаат потребите и предизвиците во своите средини.

Во овој случај, Локалната Акциона Група се јавува како медијатор, мост кој ќе ги премости граѓаните да стигнат полесно до локалната власт и обратно олеснување на локалната власт рамо до рамо да работи со граѓанството за подобра иднина.

ОПШТИНА ДОЛНЕНИ

Согласно анализата на Актите на Општината: Статут на Општината, Систематизација на администрацијата предвидени се низа на механизми за учество на граѓаните во одлучувањето на локално ниво и градење на локални политики и овозможување на подобри услови за живот на заедницата.

I. Што нуди Општината Долнени да ги вклучи граѓаните:

Согласно Статут Општината нуди:

- 1. Јавност во работата на Советот.** Согласно член 32 од Статутот, Општината Долнени ја определува јавноста на работата на Советот со можност за “Исклучување на присуство на јавноста на Седница се одлучува ако за тоа постојат оправдани причини утврдени со Статут со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број членови на Советот”но воедно “на расправите за Буџетот, годишната сметка на Буџетот и носење на урбанистички планови присуството на јавноста не може да се исклучи”.

2. Учество во работата на Комисиите на Советот со давање на предлози.

Во рамките на Статутот Општината согласно член 41 предвидува можност на давање на мислења, иницијативи и предлози од страна на граѓаните во однос на делокругот на работа на Комисијата.

Воедно Комисиите ги координираат активностите на здруженијата кои работат на определени теми согласно делокругот на работа на Комисијата.

3. Совет за заштита на потрошувачите. Советот на Општината согласно член 67, 68 и 69 предвидува можност за формирање на Совет за заштита на потрошувачи составен од 5 члена (правни и физички лица корисници на услуги од јавните служби) со цел “ разгледување на прашања и предлози кои се однесуваат на квалитетот на услуги на јавните служби “ во насока на континуирано подобрување.

4. Облици на непосредно учество на Граѓаните во одлучувањето:

- **Граѓанска иницијатива.** Согласно член 85 “Граѓаните имаат право да му предложат на Советот на општината да донесе одреден акт или да реши одредени прашања од своја надлежност “ со поддршка од најмалку 10 % од избирачите во општината .
- **Собир на Граѓани .** Согласно член 86, 87 и 88 “ Собир на граѓани свикува Градоначалникот по своја иницијатива, по барање на Советот или на барање на најмалку 10% од избирачите во општината или од локалната самоуправа на која се однесува по одредено прашање “ , “Градоначалникот е должен во рок од 30 дена да свика Собир на граѓани “.
- **Референдум .** “ Советот е должен да распише референдум на барање на 20% од избирачите во општината “ согласно член 89 до член 102, со кои се определува начинот на објавување и процесот на спроведување на истиот.
- **Претставки и предлози.** Согласно член 103 “ за работа на органите на општината и општинската администрација, граѓаните имаат право, поединечно или заедно со другите да доставуваат претставки и предлози . Претставките и предлозите се доставуваат во писмена форма или усно на записник , поединечно или групно до општината.

- **Јавни анкети, трибини и предлози** . Општината во својот Статут предвидува “Органите на општината , при донесувањето на прописи од своја надлежност претходно да организираат јавна трибина, да спроведат анкети или да побараат предлози од граѓаните. Јавната трибина се организира кога се донесуваат прописи за прашања од локалниот економски развој, комунални потреби и други прашања . Анкета се спроведува за донесување на урбанистички планови и други прашања од локално значење . Прибирање на предлози од граѓаните за решавање на прашања од локално значење ќе се врши преку објавување на соопштение со кое ќе се повикаат граѓаните да дадат свои предлози“.

5. Информирање на граѓаните и слободен пристап до информации од јавен карактер.

Согласно член 109 до член 118 од Статутот, Општината го уредува и пропишува начинот и обврската за обезбедување на информации до граѓаните , објаснувајќи ја во детали процедурата за поднесување на барање и рокови за добивање на потребните информации барани од граѓаните или граѓанските организации.

6. Месна Самоуправа.

“Граѓаните во општината одлучуваат и за работите од непосредно исекојдневно значење од својот живот и работа и преку облици на месна самоуправа кои можат да ги основаат согласно со овој Статут“ согласно член 131 до член 146.

II. Како досега Општината ги вклучила граѓаните и граѓанските организации

Податоците кои се добиени од анализата на одговорите на Општинската администрација, анализата на содржината на Општинската веб страна на Општината Долнени укажуваат дека Општината посветува големо внимание на објавувањето на информации за сите одлуки и активности кои се преземаат од страна на Градоначалникот и Советот на Општината што обезбедува постојаност во транспарентноста и информирањето на граѓаните.

Податоците за Годишните планови и програми потребно е дополнително да се ажурираат .

Општина Долнени реагира реактивно кон предлозите и иницијативите на граѓаните, обезбедува присуство на Граѓаните на Седниците на Советот, но многу ретко се користи било која од можностите кои Општината ги нуди согласно Статутот во однос на учество на граѓанството, најчесто граѓаните пристапуваат со предлози по пишана форма .

Општината редовно ги вклучува своите граѓани и активните граѓански организации во делот на подготовка на стратешките планови и во изминатиот период беше вклучена во изработка на ваков план за поддршка на мултиетничката соработка особено помеѓу младите кои живеат во општината.

Граѓанскиот сектор исто така се вклучува од страна на Општината и во работилници и обуки од различни сфери и теми кога за тоа се обезбедени средства од донатори или други невладини организации кои побарале поддршка од Општината со обезбедување на граѓанството како аудиториум за реализација на истите.

Во рамките на надлежностите кои ги има Општината, во редовите на својата администрација Општина Долнени нема активно работно место кое е специјализирано за соработка со граѓаните и нивните иницијативи, ниту позиција која ќе се однесува на градење на партнерство со невладиниот сектор .

Постоењето на лице кое би работело на овие позиции би обезбедило подобрена соработка, повеќе иницијативи и поддршка на истите и во двете насоки .

III. Како Граѓанскиот сектор ја перцепира граѓанската вклученост во својата општина и нивни препораки за подобрување на состојбите

Покрај прашалниците за локалната самоуправа, анализирани се и размислувањата на дел од поактивните граѓански организации кои работат во Општината Долнени на тамошните развојни предизвици.

Согласно нивните согледувања, Општината го гледа граѓанскиот сектор како партнер и реагира реактивно со поддршка на предложените иницијативи, согласно можностите најчесто тоа се однесува на логистичка поддршка а многу ретко финансиска поддршка.

Граѓанскиот сектор делумно е вклучен во партиципативните процеси на изработка на документи со стратешки насоки .

Препораките кои ги даваат граѓанските организации во поглед на подобрување на соработката и зајакнување на партнерството се однесуваат на овозможување на поголема вклученост во процесите на носење на одлуки во однос на приоритети на кои е потребно да се насочи определена активност, согласно ресурсите кои се на располагање, подобрена координација, заеднички работни групи во и вон работата на Советот на општината.

Граѓанскиот сектор укажува и на потребата од подигање на потребата од граѓански активизам на повисоко ниво, преку јавни кампањи и јавни трибини кои би биле спроведувани во соработка помеѓу Општината и граѓанскиот сектор со поголема присутност на младите како главна движечка сила и носител на промените во заедницата.

Според добиените размислувања Општината потребно е во континуитет да работи на транспарентноста преку обезбедување на секогаш нови информации за граѓаните и можностите за нивен придонес и учество во подобрувањето на актуелните состојби и подобар живот за сите.

Резимето на Анализата дава реално отсликување на поставеноста на локалната самоуправа во однос на партиципативното учество и тоа : сите три општини согласно Законот за локална самоуправа во своите статuti ги имаат формите на граѓанско учество (граѓанска иницијатива, собир на граѓани, референдум, представки и предлози и јавни анкети, трибини и предлози), но примената на овие можности е на различно ниво, а одредени податоци укажуваат на нивна недоволна примена поради: пасивноста на граѓаните или нивна немотивираност. А од другата страна општините не располагаат со потребните финансиски и човечки ресурси за подинамична примена на вметнатите со Статут можности за партиципативно учество. За визуелност на сличностите и разликите ги даваме следните сумирани табели



**Сумиран преглед на можностите согласно регулативата
во Општините Крушево, Кривогаштани и Долнени**

	Крушево	Кривогаштани	Долнени
Регулирани Одлици Согласно Статутот на Општината			
Учество во работата на Комисиите	✓	✓	✓
Присуство на седници на Совет	✓	✓	✓
Учество во посебни тела на Општината			
Комисија за односи со заедниците	✓	x	x
Совет за заштита на потрошувачите	✓	✓	✓
Партиципативно тело од областа на урбанизмот	✓	x	x
Облици на непосредно учество на граѓаните во одлучување			
Граѓанска Иницијатива	✓	✓	✓
Собир на граѓани	✓	✓	✓
Референдум	✓	✓	✓
Претставки и предлози	✓	✓	✓
Јавни трибини, анкети и предлози од граѓаните	✓	✓	✓
Информирање на граѓаните и слободен пристап до информации од јавен карактер	✓	✓	✓
Месна самоуправа	✓	✓	✓
Форуми во заедницата	x	✓	x

Сумиран преглед на податоци од Општините Крушево, Кривогаштани и Долнени во однос – воспоставена пракса за вклучување на граѓаните и граѓанските организации во работата на Општината

	Крушево	Кривогаштани	Долнени
Примена на алатки за транспарентност на работата на Општината			
Објавување на акти на web страницата на Општината – Службени Гласници	сите Гласници се објавени	објавени се само за 2014 и 2015 г.	сите гласници се објавени
Непосредна комуникација со граѓаните и користење на формите регулирани со Статутот на Општината	Во сите три општини граѓанските организации сметаат дека оваа соработка на релација граѓани-ЛС, ЛС – медиуми и ЛС – НВО има простор да се унапредува и усовршува		
Соработка со медиуми			
Соработка со НВО			
Форуми во заедницата – Буџетски форуми	Спроведен 2009-2010	Спроведени 2012-2014 2015-2016	Спроведен 2008-2010

Сумиран преглед на податоци од Општините Крушево, Кривогаштани во однос на капацитетот на општинска администрација за комуникација (НВО и односи со јавноста)

	Крушево	Кривогаштани	Долнени
	Број на систематизирани места		
Административен службеник за контакти со НВО и месна самоуправа	1	1	0

ЛАГ Агро Лидер – Кривогаштани

Анализата покажа дека на територија на овие три општини локалните власти ги спроведуваат националните политики за рурален развој, или поконкретно:

Една од мерките на Република Македонија која се развива согласно националните политики за рурален развој³⁷, а од причина што сите три општини се дефинираат како рурални општини, со одлука на Советите на локалните самоуправи на 24.06.2014 година и со претставници на сите засегнати страни (здруженија и бизнис сектор), истите имаат пристапено во процесот на основање на здружението за рурален развој Локална Акциона Група³⁸ АГРО ЛИДЕР, со седиште во Кривогаштани.

Здружението за рурален развој ЛАГ АГРО ЛИДЕР, е независно, самостојно, доброволно и непрофитно здружение во кое доброволно се здружени правни и физички лица. АГРО ЛИДЕР, е невладина и непартиска организација, која од 30.05.2018 година со Решение на Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство на РМ, добива статус на ЛАГ со запишување во евиденцијата на ЛАГ. Своите цели и задачи ги остварува врз основа на принципите на непрофитност, стручност, непристрасност, независност, доброволност и солидарност. „Мисијата на ЛАГ Агро Лидер Кривогаштани е да промовира и да придонесе кон одржлив рурален развој на територијата на општините Кривогаштани, Долнени и Крушево преку иницијативи, партнерства и користење на постоечкиот ендеген потенцијал.

„Територијата на ЛАГ-от АГРО ЛИДЕР е препознатлива по чистата еколошка средина, конкурентното земјоделство, зголемен број на МСП, создадени предуслови за развој на рурален туризам, на која преку одржлив рурален развој, силно партнерство и мобилност на локалните ресурси, постојано се подобруваат социо-економските услови на руралното население“. Основањето на ЛАГ АГРО ЛИДЕР КРИВОГАШТАНИ овозможува заедничка соработка на јавниот, приватниот и граѓанскиот сектор, а преку информирање, едукација и активирање на населението ќе обезбеди долгорочен развој на руралните средини на територијата на Општините **Долнени, Кривогаштани, Крушево** и Прилеп. ЛАГ-от се организира и делува на подрачјето на

³⁷ Законот за земјоделство и рурален развој („Службен весник на РМ“ бр. 49/2010, 53/2011, 126/2012, 15/2013, 69/2013, 106/2013, 177/2014, 25/2015, 73/2015, 83/2015, 154/2015, 11/2016, 53/2016, 120/2016, 163/2016, 74/2017 и 83/2018); Правилникот за поблиски услови за запишување во евиденцијата на Локалната Акциона група, постапката за упис, потребната документација и начинот на водење на евиденцијата и Правилникот за содржината и методологијата за подготовка на стратегиите за локален развој на рурални средини и начинот за нивно одобрување („Службен весник на РМ“ бр. 40/2013).

³⁸ Во натамошен текст ЛАГ

територијата на Општините Долнени, Кривогаштани, Крушево и Прилеп кои се наоѓаат во Пелагонискиот плански регион. Главната цел и задача на АГРО ЛИДЕР КРИВОГАШТАНИ е да промовира и придонесе кон одржлив рурален развој на територијата на општините Долнени, Кривогаштани, Крушево и Прилеп преку иницијативи, партнерства и користење на постоечкиот ендеген потенцијал. АГРО ЛИДЕР КРИВОГАШТАНИ постапува согласно со 7-те принципи на ЕУ ЛЕАДЕР пристапот: Локална стратегија за развој заснована на одредена област, Локално јавно-приватно партнерство, пристап "од долу нагоре", Интегриран и повеќе секторски пристап, Иновации, Соработка и Вмрежување.

ЛАГот своите цели и задачи ги остварува врз основа на принципите на непрофитност, стручност, непристрастност, независност, добоволност, солидарност, одговорност и транспарентност, како фундаментални принципи во своето делување. ЛАГ'от се раководи согласно карактеристиките на добро владеење:

- ◆ учество
- ◆ контрола и почитување на законите
- ◆ транспарентност и одговорност
- ◆ лидерство
- ◆ ориентација кон градење на консензус
- ◆ еднаквост
- ◆ диверзитет и етика
- ◆ ефективност и ефикасност

Работата на ЛАГ-от се заснова на добрата европска пракса и следните начела:

Одржлив рурален развој на територијата на која делува ЛАГ-от насочен кон вработување, зголемување на приходите на деловните субјекти и граѓаните и подобрување на стандардот на живеење, притоа водејќи сметка за зачувување на животната средина, културата и културното наследство и социјалните аспекти.

Интегриран и повеќе секторски стратешки пристап со цел подобро искористување на ендегените ресурси, интеграција на локалните активности, градење на заеднички идентитет и заедничка визија за територијата, и идентификување на проекти за соработка врз основа на потребите на локалните заинтересирани страни

Развој на партнерства и култура на соработка помеѓу сите заинтересирани страни од јавниот, приватниот и граѓанскиот сектор на територијата.

Пристап „од долу нагоре“ преку зголемување на учеството на локалните заинтересирани страни во градењето на партнерството и процесите на локален развој.

Промоција на **учењето и иновативни активности** со цел мобилизирање на ендегените потенцијали на територијата.

Активно барање на можности за соработка со други надворешни актери и други здруженија локални акциони групи како клучен елемент за учење. Промоција на **вмрежувањето**, размена на искуства, добри практики и остварување на синергии.

ЗАКЛУЧОЦИ :

- ◆ Општините имаат добро поставен систем за взаемна соработка со граѓаните преку сите форми на соработка (форми на непосредно учество на граѓаните согласно Статутот на Општината) .
- ◆ Општините немаат доволно човечки ресурси за комуникација со јавноста и за процесот на креирање на јавни политики и стратешко планирање.
- ◆ Општините имаат можности за градење на партнерства и развивање на модули за решавање на проблеми во заедницата со заеднички пристап.
- ◆ Општините имаат можност да ги користат ресурсите од Центарот за Развој на Пелагонискиот Регион, а посебно
- ◆ Општините Крушево, Кривогаштани и Долнени имаат можност да ги користат капацитетите на ЛАГ (Локална Акциона Група Агро Лидер со седиште во Кривогаштани) кој претставува вистински модел на организација која функционира согласно начелата на партиципативно учество на граѓаните.

ПРЕПОРАКИ :

- ◆ Општините да го зајакнат својот капацитет за комуникација (едукација на општинската администрација и специјализација) за односи со јавност и соработка со медиуми.
- ◆ Трите општини можат да развиват политики на ниво на микро-регион (со цел заеднички настап пред донаторската заедница или надлежни институции за одредена проблематика)
- ◆ Во докажани форми и позитивни практики со цел рамномерен развој на сите три општини, препораките се во насока да се создаде меѓуопштинско тело за размена на позитивни практики.
- ◆ Да работат на креирање на стратешки документи со поголема вклученост на засегнатите страни (користејќи ги сите модели во досегашната пракса на Општините)

- ◆ Да ги развиваат своите капацитети за алтернативни извори на финансирање
- ◆ ЛАГ Агро Лидер Кривогаштани може да претставува централно место за создавање на потребна база на информации и податоци и да дава континуирана поддршка на Општините посебно во делот на евроинтеграциските процеси.
- ◆ Задолжително да се користи формата на Форуми во заедницата во процесот на Буџетирање (кој ја отвара можноста од учество на јавноста во програмирање на Програмите за работа на тековна година на Општините)
- ◆ Да се користат отворените можности за коментари на ener.gov.mk во процесот на донесување на регулативата , со посебен акцент на Законите кои се од значење за руралниот развој .
- ◆ Да се користи поддршката на Европските фондови ИПА и Програмите на заедницата , а наедно да се следат и практиките од ЕУ за рурален развој .

Практични алатки за администрацијата и граѓаните

Модули за зголемување на транспарентноста :

Општините од анализата имаат свои специфики и карактеристики и согласно анализата може да се каже дека и граѓанските организации и локалната самоуправа прават напори да воспостават некој баланс на односи.

Резултатите од горе наведените причини укажуваат на потреба континуитет на веќе воспоставениот систем на функционирање . Потребна е само поголема воља од двете страни за надградување и унапредување на веќе поставениот механизам со Законот и Статутот . Од тие причини само би ги поттикнале засегнатите страни да продолжат во насока на веќе познатите модули да ги практикуваат :

Економични алатки за зголемено информирање на граѓаните за активностите на Локалната самоуправа :
◆ Континуирано ажурирање на web страниците на општините ,
◆ Изработка на летоци за дистрибуција на информација,
◆ Постојана комуникација со медиумите (примена на соопштенија, интервјуа и прес конференции)
◆ Објава на информации (постери, соопштенија на јавно-прометни места), посебно на урбанистички планови за села кои се од особен интерес и значење за граѓаните (плановите можат да се поставуваат на огласна табла пред општината).
◆ Да се прават напори за континуирана примена на „ Форумите на заедницата “ како докажана алатка за програмирање и Буџетско

проектирање.
Алатки кои можат граѓаните да ги применат во процесот на информирање на Општините
◆ Разни поднесоци (во форма на барање, предлози, иницијативи или петиции) ◆ Учество на сите можни форми согласно Статутите на Општините (јавни трибини, анкети , а посебно преку формите на месна самоуправа)

Други модули³⁹ кои се практикуваат кај нас и во светот :

Како дополнителни препораки, а со цел поголема информираност на корисниците на овој прирачник ги предлагаме следните модули кој се практикуваат во други држави кај нас и во светот :

Фокус Групи	Се почесто во невладините организации го применуваат модулот на „фокус групи“, кој може да биде применуван и од општинската администрација, како алатка која може да биде трансфер на информации во насока од граѓаните кон органите на локалната самоуправа. Фокус групите се организираат со кратки состаноци на кои присуствуваат групи од 10 до 12 лица (можат да бидат претставници од една област или одредена тема, но може и од поширока јавност, а во зависност од интересот на организаторот). Состанокот најчесто го води обучен модератор со однапред подготвени прашања за дискусија. Фокус групата може да се сфати како комбинација од фокусирано интервју и група за дискусија. Фокус групите исто така може да се водат и онлајн со цел заштеда на средства .
Светско кафуле	Еден од покреативните процеси во кои по принцип на соработка и воспоставен дијалог на учесниците е Светско кафуле. Со примена на оваа техника се овозможува споделување на знаења и иницијативи/идеи за да се овозможи креирање на можни дејствија. Препорачливо е овие сесии да се одржуваат во кафулиња (за да се доближи неофицијален амбиент на учесниците за да се осеќаат релаксирано , а не формално) и на неколку маси во групи им се овозможува да дискутираат на одредени теми. Во одредени интервали учесниците се прегрупираат на други маси, додека на секоја маса еден учесник е постојан и ја добива улогата на домаќин, а во таа улога прави кратко резиме од претходните разговори за

³⁹ Извор и повеќе инфо „ Учество на граѓани во носење на одлуки на локално ниво “
<https://www.osce.org/mk/mission-to-skopje/231361?download=true>

	новите гости. На тој начин со тековните разговори дополнително се збогатуваат идеите добиени во текот на претходните разговори со останатите учесници. На крајот на процесот се резимираат главните идеи преку пленарна сесија и се дискутира за натамошните можности.
Клетки на планирање	Методот на клетки за планирање опфаќа приближно 25 случајно избрани лица, кои работат како јавни консултанти во ограничен временски период (на пр. една недела), со цел да понудат решенија на даден проблем врзан за планирањето или политиките. Клетката е придружена од страна на двајца придружници на процесот, кои се одговорни за распоредот на информации и раководењето на пленарните сесии. Во еден проект може да се опфати поголем или помал број на клетки за планирање. Во секоја клетка учесниците добиваат и разменуваат информации за проблемот, истражуваат и дискутираат можни решенија и ги евалуираат во поглед на саканите и несаканите последици. Експертите, засегнатите и интересните групи имаат можност да ги претстават своите ставови пред членовите на клетките. Крајните резултати од работата во клетките се резимираат како „граѓански извештај“ кој им се доставува на органите на власта, како и на самите учесници.
Технолошки фестивал	Технолошкиот фестивал претставува широк, лесно пристапен јавен настан кој се врти околу јасно дефинирана тема. Има за цел да понуди алатка за популарен и посеопфатен дијалог за социоекономски прашања кои се сложени, контроверзни и повеќе страни. Јавните дебати за научни и технолошки прашања може да се подобрат и збогатат преку организирање на фестивал. Посетувајќи го фестивалот, луѓето имаат можност да нурнат во разните аспекти на темата во ограничен временски период. Фестивалот се состои од избалансирана мешавина од информации, забава и активности кои помагаат да се подигне свеста и мислењето кај јавноста.

Здружението за рурален развој Локална Акциона Група Агро Лидер, почнувајќи од 01 април 2018 година започна со спроведување на проектот „Здружени за доброто на заедницата“, финансиран од Европската асоцијација за локална демократија - АЛДА Скопје, Здружението на Финансиски работници од Велес и Европското движење, во рамките на проектот „Граѓанските организации во служба на локалната демократија, финансиран од Европската Комисија преку ИПА програмата за поддршка на граѓанското општество и медиуми 2015.

Прирачникот за локални прописи е една од проектните активности, односно на проектираната акција која е фокусира на подобрени процеси и документи за планирање, а која вклучува :

- посилна законска рамка, која се манифестира со учество на граѓаните и спроведување на прописите за планирање и буџетирање и со издавање на локални регулативи за транспарентност, отчетност и партиципативно планирање и буџетирање;
- група на компетентни олеснувачи основани за да им помогнат на локалните власти во процесот на подготовка на планот; и
- капацитетот и компетентност на канцеларијата за планирање и секторските сектори во управувањето со планираните политики

Генерална цел на проектот е имплементирање на програма која ќе одговори на потребата од ангажирање на граѓаните - односно "да ги ангажира граѓаните во процесот на планирање и донесување одлуки на локалната самоуправа за да произведат резултати кои ги рефлектираат потребите, аспирациите и приоритетите на граѓаните и со цел изработка на подобри планови, буџети и подобрување на управувачката ефикасност на извршната и законодавната власт на локално ниво.

Специфични цели на проектот се:

- Проширување на улогата на граѓаните и ГО во процесите на планирање и донесување одлуки
- Институционализирање на ефикасен метод за учество на граѓаните во донесувањето одлуки
- Подобрување на интеграцијата на процесот на планирање и буџетирање на локалните власти.