Добро управување за добра животна околина : граѓанското учество на локално ниво

Состојби и препораки

Беким Нухиу
Реџеп Целадини
Тетово, Октомври 2019

Содржина

Резиме 2
Вовед 3
Правна рамка за граѓанско учество 3
Децентрализација 3
Локалните избори 4
Законот за локална самоуправа 4
Буџетско партиципирање 4
Невладините организации (НВО) 5
Модели за граѓанско општество 6
Собир на граѓани 6
Граѓанска иницијатива 7
Референдум 7
Претставки и предлози 7
Јавни трибини, анкети и предлози 8
Советодавни групи на граѓани 8
Препораки за граѓанско учество 10
Животната средина 11
Општествен мониторинг на прашања поврзани со животната средина 12

Резиме

Оваа анализа има за цел да понуди преглед на законската регулатива, теоретските модели и практичните примери за учеството на граѓаните во одлучувањето на локално ниво.

Во него се врши јасно разграничување помеѓу вклучувањето на граѓаните во функционирањето на општината и нивното вклучување во процесот на одлучување. Анализата е направена врз основа на преглед на материјали, веб-ресурси и консултации со претставници на општини и невладини организации од Полошкиот регион.

Граѓанското учество како концепт е суштинска компонента на едно здраво демократско општество. Ангажираното граѓанство, т.е. граѓаните кои се активно вклучени во подобрувањето на своите заедници и својата држава се од голема корист за граѓанското општеството и главен показател за здрави заедници, демократска држава и задоволни граѓани.

На крајот на анализата се дадени препораки за подобрување претставени се некои добри практики и примери за учеството на граѓаните.

Анализата е направена за потребите на проектот „Добро владеење за добра животна средина“ кој се спроведува од здружението Еко-Натура од Тетово.

Вовед

Учеството на граѓаните во процесот на донесување на одлуки претставува елемент кој е од суштинско значење за локалната демократија. Овој елемент доведува до зголемена транспарентност но воедно и прави локалните владини функционери да бидат поодговорни во донесувањето на одлуките. Се работи за постојан процес кој го покрива периодот помеѓу два избори и при кој се врши двонасочно споделување на информации за локалните политики и локалната власт: граѓаните се обраќаат до локалната власт со прашањата кои ги засегаат, а локалната власт ги информира граѓаните за спроведувањето на локалните политики.

„Граѓанското учество е од суштинско значење да ги задржи институциите во континуирана работа и да го поттикне економскиот раст", вели Дарон Ацемоглу, ко-автор на книгата „Зошто нациите не успеваат". Оваа изјава е поттикната од идејата дека јавните институции кои обезбедуваат граѓанско учество во креирањето на буџетските програми и јавните политики во една држава се инклузивни и се клучни за економскиот раст и развој. Со поттикнување на граѓанското учество се создава основа за одговорна, отчетна и транспарентна локална власт. Создавањето инклузивни институции на локалната самоуправа може да поттикне и создавање инклузивни институции на централната власт. Инклузивноста на јавните институции се заснова на тоа колку тие ги поттикнуваат граѓаните и засегнатите страни (невладиниот сектор, бизнис секторот, граѓанските здруженија, месните и урбаните заедници, итн.) да се вклучат во дебата која ќе им овозможи да ги искажат нивните потреби, проблеми и идеи за подобрување на средината во која живеат, а со тоа и да се зголеми социо-економски раст и развој.

Правна рамка за граѓанско учество

Способноста да се убедат граѓаните да имаат доверба во избраните локални функционери претставува главен предуслов за да се воспостават одржливи процеси на демократски реформи. Колку е посилна врската помеѓу овие две страни (граѓаните и избраните функционери), толку ќе биде поуспешно и подемократско општеството кое што ќе се развие. Овој однос несомнено пропорционално се зајакнува со подготвеноста на избраните функционери да одговорат на вистинските потреби на граѓаните, да работат во најдобар интерес на граѓаните и да им го подобрат квалитетот на животот. Ова е особено важно на ниво на локалната управа, каде што овој однос е уште повеќе очигледен, опиплив и чувствителен.

Децентрализација

Еден од најделотворниот механизми за зголемување на учеството и вклученоста на граѓаните во процесот на управување и за подобрување на стабилноста и безбедноста на заедниците е децентрализацијата. Децентрализацијата претставува процес за кој е потребно одржливо и организирано залагање на институциите вклучени на локално и централно ниво. Овој процес повлекува и постојано прилагодување на односите помеѓу разните учесници по пат на постојан дијалог и комуникација.

Локалните избори

Локалните избори се првиот чекор во вклучувањето на граѓаните во процесот на донесување на одлуки. Сепак, вклучувањето на граѓаните во овој процес не завршува со изборниот ден. Постојаната вклученост на граѓаните во работењето на општините е утврдена со законите и општинските статути и акти.

Законот за локална самоуправа

Непосредното учество на граѓаните во процесот на одлучување во општините се уредува со законот за локалната самоуправа. Членот 25 од овој закон ги набројува следниве законски признаени начини на непосредно учество на граѓаните:

• Граѓанска иницијатива

• Собири на граѓаните

• Референдум

Понатаму, со членовите 29 и 30 се уредуваат 1) Претставките и предлозите и 2) Јавните трибини, анкети и предлози, како дополнителни облици на вклучување на граѓаните во процесот на одлучување на локално ниво. Став 2 од членот 25 пропишува дека „Трошоците за спроведување на непосредното учество на граѓаните во одлучувањето паѓаат на товар на општинскиот буџет“.

Законот за локална самоуправа (член 25) предвидува инклузивен процес на донесување одлуки. Имено, членот дефинира дека непосредно учество на граѓаните е поединечно или колективно вклучување во донесувањето одлуки за работи од локално значење во општината. Тоа значи дека на граѓаните законски им е обезбедено правото да учествуваат во процесот на создавање на јавните политики и буџетот на општините.

Иако законот јасно го дефинира учеството на граѓаните, тој не наведува и не им наложува на општините да создаваат, организираат и да поттикнуваат учество на локалните засегнати страни во процесот на донесување одлуки. Ниската свест, малата информираност и незаинтересираноста на граѓаните овозможува процесот на креирање на јавните политики и буџетот да бидат креирани единствено од општинската администрација, наместо со вклучување на пошироката јавност.

Граѓаните можат да побараат од општината да учествуваат во дискусијата на Советот преку различни форми и иницијативи, кога ќе се дискутира за предлог-планот за развој пред неговото одобрување. На тој начин, во периодот од октомври до декември секоја година, граѓаните имаат шанса да го искажат својот став во нивната општина за програмите за развој кои се предложени за одобрување.

Буџетско партиципирање

Една од карактеристиките на граѓанското учество е буџетското партиципирање. Буџетското партиципирање овозможува креирање ефективни, ефикасни и општествено корисни политики при што граѓаните ќе имаат шанса и можност да ги искажат потребите, желбите и проблемите во општината или во институциите од централната власт. Со него се обезбедува поголемо и

значително влијание на граѓаните врз животот на својата заедница, се градат мостови на доверба и на соработка меѓу локалната власт и граѓаните и се зголемува транспарентноста и отчетноста на локалните институции. Потребата од буџетско партиципирање е да се намали заканата од нетранспарентното, не инклузивното и неодговорното трошење на јавните пари.

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. Овој метод најчесто се спроведува во комбинација со други методи за граѓанско учество, како на пример јавни трибини советодавни групи, јавни состаноци итн.

Во Тетово, но и во повеќето општини од Полошкиот регион кои беа опфатени со оваа истражување, јавноста речиси никогаш не е консултирана и се` уште не е информирана за вистинските трошоци на општината/општините. Нетранспарентното и не инклузивното креирање на буџетските програми може да доведе до спроведување на не ефективни и неефикасни јавни политики кои ќе имаат негативно влијание врз трошењето на јавните пари.

Буџетското партиципирање ги ангажира жителите и групите на заедницата да разговараат за приоритетите за трошење на јавните пари, да даваат предлози за трошење и да гласаат за нив, но и му дава на локалното население улога во следењето и во надзорот на процесот. Примарната цел на буџетското учество, и тоа што го прави важно, е стремежот да ги вклучи сите кои се исклучени или изоставени од граѓанското учество, како што се ранливите категории граѓани (жените, младите, сиромашните, малцинствата итн.).

Буџетското партиципирање ги ангажира жителите и групите на заедницата да разговараат за приоритетите за трошење на јавните пари, да даваат предлози за трошење и да гласаат за нив, но и му дава на локалното население улога во следењето и во надзорот на процесот. Примарната цел на буџетското учество, и тоа што го прави важно, е стремежот да ги вклучи сите кои се исклучени или изоставени од граѓанското учество, како што се ранливите категории граѓани (жените, младите, сиромашните, малцинствата итн.).

Невладините организации (НВО)

НВО се многу важна форма на граѓанско организирање и здружување која овозможува ефикасно учество на граѓаните и застапување на нивните цели и интереси. Слободата на здружување се гарантира со Законот за здруженија и фондации. Ограничувањата на оваа слобода се можни само доколку програмите и дејствувањето се „директно насочени кон насилно уривање на уставниот поредок на Република Македонија, поттикнување и повикување на воена агресија и разгорување на национална, расна и верска омраза и нетрпеливост, преземање активности на тероризам, преземање активност кои се спротивни на Уставот или закон или со кои се повредуваат слободите и правата на другите" (член 4). Членот 14 ја гарантира слободата на изразување на НВОи и нивното учество во јавни расправи и во јавниот живот.

Независноста на НВОи се гарантира со член 10 од Законот за здруженија и фондации:

„Организациите се независни во управувањето, определувањето и остварувањето на целите и дејностите утврдени со нивниот статут во согласност со Уставот и закон”. Законот за здруженија и фондации (ЗЗГФ) беше усвоен во 2010. „Постапката за регистрација е брза, евтина и едноставна”. Делувањето на странски здруженија и фондации исто така се уредува со ЗЗГФ. Сите видови на организации според овој закон се финансираат, меѓу другото, од членарина, донации, дејности со кои се остварува добивка, средства од Владата на „поранешната југословенска Република Македонија” и локалната самоуправа.

Модели за граѓанско општество

Непосредното учество на граѓаните во процесот на одлучување во општините се уредува со Законот за локалната самоуправа. Членот 25 од овој закон ги набројува следниве законски признаени начини на непосредно учество на граѓаните:

- Граѓанска иницијатива
- Собири на граѓаните
- Референдум
- Претставки и предлози
- Јавни трибини
- Советодавни групи на граѓани (СГГ)

Собир на граѓани

Во согласност со членот 27, собир на граѓани може да се свика за подрачјето на целата општина или за подрачјето на месната самоуправа.

Собир на граѓани може да се свика:

- По иницијатива на градоначалникот на општината,
- На барање на Советот на општината
- На барање од најмалку 10% од избирачите на општината, односно на месната самоуправа на која се однесува определеното прашање.

Без оглед на основата по која се свикува собир на граѓани, општинската администрација е во целост одговорна за остварувањето и логистичката организација на процесот, вклучително и протокот на информации помеѓу граѓаните и органите на општината (градоначалникот и членовите на Советот на општината).

Органите на општината се должни во рок од 90 дена да ги разгледаат заклучоците донесени на собирот на граѓаните и да ги земат предвид при одлучувањето и донесувањето мерки по прашањата на кои се однесуваат, како и да ги информираат граѓаните за своите одлуки.

Граѓанска иницијатива

Како што наведува и самиот закон, под граѓанска иницијатива се подразбира правото на граѓаните „да му предложат на Советот да донесе одреден акт или да реши одредено прашање од неговата надлежност“. Под акт се подразбира статут, програма, план, одлука или друг вид на регулативи кои се усвојуваат на локално ниво.

Граѓанската иницијатива не може да се поднесе за кадровски и финансиски прашања. За сите други видови прашања, Советот е должен да расправа „ако го поддржат најмалку 10% од избирачите на општината, односно на месната самоуправа на која се однесува определеното прашање“.

Советот е должен да ја одржи расправата најдоцна во рок од 90 дена по доставената иницијатива и да ги информира граѓаните за својата одлука.

Референдум

Референдумот претставува легитимен начин на непосредно учество на граѓаните во процесот на одлучување на локално ниво.

Со него со опфаќаат прашања кои се дел од надлежностите на локалната самоуправа, и тоа од областа на:

- Буџетот
- Финансиите
- Организацијата на општинската администрација.

Членот 28 кој го уредува прашањето за спроведување на референдум на локално ниво пропишува дека:

- Советот е должен да распише референдум на барање од
- најмалку 20% од избирачите во општината.
- Советот може да распише референдум за прашања од негова
- надлежност, по сопствена иницијатива.
- Одлуката донесена на референдумот е задолжителна за Советот.

Претставки и предлози

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

Градоначалникот е должен:

- да создаде услови за доставување претставки и предлози;
- да му достави детално образложен одговор на подносителот најдоцна во рок од 60 дена од приемот на претставката, односно предлогот;

- оние претставки и предлози коишто не се однесуваат на работи од надлежноста на органите на општината да ги достави до соодветниот надлежен орган и за тоа да го извести подносителот.

Претставките и предлозите најчесто се однесуваат на квалитетот на услугите кои општината им ги нуди на граѓаните, организираноста, постапките, формуларите, достапноста на општинските државни службеници, пристапот до информации, познавањето и однесувањето на државните службеници итн.

Јавни трибини, анкети и предлози

При изготвувањето на прописите на општината и донесувањето на одлуки од локално значење, Советот и градоначалникот може претходно да организираат јавни трибини, да спроведат анкети или да побараат предлози од граѓаните. Целта е да се усвојат добри прописи за што ќе бидат заслужни граѓаните со што позитивно ќе се влијае на спроведувањето.

Јавните трибини претставуваат неформални средби помеѓу граѓаните и функционерите на локалната самоуправа со цел да се сослуша јавното мислење и да се разменат информации во поглед на граѓански прашања пред да се преземе какво било дејство.

Јавните трибини служат како алатка за локалната самоуправа да може да им даде легитимитет на своите одлуки и да изгради мост на доверба со своето гласачко тело, што воедно претставува неопходен елемент за да се обезбеди стабилна локална демократија. Граѓаните треба јавните трибини да ги сметаат за можност избраните функционери да го чујат нивниот глас, а од друга страна пак, политичкото водство треба на трибините да гледа како на можност да се биде во контакт со избирачите во периодот помеѓу два последователни избори.

Анкетите можат да бидат спроведени на терен но и онлајн преку користење на современи алатки за анкетирање. Онлајн анкетите се ефикасна и евтина можност да се добије инпут од граѓаните за важни прашање кои директно имаат влијание во нивниот квалитет на живот, такви прашања се и тие поврзани со животната средина.

Советодавни групи на граѓани

Во демократските општества, советодавните групи на граѓани (СГГ) често се користат како алатка која овозможува постојано советување за Советот на општината и општинската администрација во поглед на повеќе прашања кои се од заеднички интерес за локалното население. Оваа алатка е особено значајна за одржувањето на постојан дијалог и комуникација помеѓу избраните функционери и граѓаните, во периодот помеѓу два избори, со што се овозможува постојан проток на информации за стабилно и цврсто донесување на одлуки кои одговараат на реалните потреби.

Предностите и позитивните аспекти на примената на советодавните групи на граѓани како алатка за одлучување на локално ниво се однесуваат на:

- Зголемена транспарентност во работата на функционерите избрани на локално ниво
- Создавање на позитивни услови за развивање на доверба помеѓу двете страни

- Понудување на разни видови техничка експертиза од страна на граѓаните со цел да се поддржи работата на локалните функционери
- Подобрени односи помеѓу локалната влада и претставниците на разните заедници, особено кога се работи за општини со мешан етнички и политички состав.

Препораки за граѓанско учество

Активни и ангажирани граѓани се оние кои:

Но истовремено, државата и општините треба:

- Да се олеснува учеството на жителите во процесот на донесување одлуки преку користење на соодветно брендирани и промовирани канали на социјалните мрежи со цел подобрување на локалната одговорност, квалитетот на локалните услуги и квалитетот на животот;
- Да се реформира начинот на свикување на дискусионите форми на учество – дискусиите, расправите, јавните трибини и особено учеството на седниците на Советите на општината. Потребно е да се креираат законски или подзаконски одредби во постојните легислативни документи според кои и граѓаните, здруженијата и сл. ќе можат да иницираат вакви настани посветени на конкретни теми и прашања (предмет на нашата анализа беа теми поврзани со животната средина).
- Да се користи или изработи мобилна апликација за сите платформи која ќе им овозможи на граѓаните на лесен начин да се информираат и да го искажат нивниот став за прашања од приоритет за нив
- Преку редовни кампањи на социјалните мрежи и локалните медиуми да се зголемува свеста и информираноста на населението за тоа како работи општината и како го подготвува буџетот и со тоа да се подобрува разбирањето кај граѓаните на тоа како се трошат јавните пари;
- Процесите и линиите на одговорност, транспарентност и отчетност на локалните власти да бидат јасно дефинирани и објаснети на веб-страната на општината
- Да се формира Советодавна група на граѓани за прашања поврзани со животната средина
- Да се формира група за општествен мониторинг на сите проблеми поврзани со животната средина

Животната средина

Секторот Животна средина е еден од носечките столбови во процесот на исполнување на барањата и постигнувањето на стандардите на Европската Унија. Во тој процес, општините во Полошкиот регион декларираат дека ќе ги насочат своите активности кон вградување на заштитата на животната средина во останатите секторски политики, што понатаму треба да води кон обезбедување одржлив развој на другите сектори на ефикасен и економичен начин.

Во општина Тетово, животната средина е во склоп на секторот урбанизам е одделот за животна средина чија дејност е заштита на животната средина и природа како и заштита на вода, воздух и почва од загадување , заштита од бучава и не-јонизирачко зрачење, уредување на градежно земјиште но врши и други работи врз основа на Законот за градење, Законот за урбанистичко планирање, Законот за градежно земјиште, Закон за животна средина. Исто така ја координира својата работа со другите сектори во рамки на општинската администрација и врши и други работи што ќе му бидат доверени.

Според стратегијата на Општината Тетово за развој на Полошкиот регион, зачувувањето и унапредувањето на животната средина во руралните подрачја на долг рок треба да обезбеди одржлив развој на руралните средини. Тоа е возможно само преку поставување на потребната инфраструктура и воспоставување на систем и одржливи практики за заштита на животната средина. Општината треба да воспостават интегриран систем при заштитата на животната средина. Поради сериозноста на состојбата во однос на заштитата на животната средина во Општина Тетово, неопходно е континуирано следење и ажурирање на состојбата во делот на заштитата на животната средина. Треба да се изработи нов Локален Еколошки Акционен План за заштита на животната средина (ЛЕАП). Тие планови претставуваат инструмент за поддршка на усогласување со барањата за животна средина во рамките на процесот на пристапување кон Европската Унија (ЕУ). Општина Тетово во стратешкиот план за рурален развој има зацртано да се изработи/обнови Локален план за животна средина, со чија изработка ќе бидат идентификувани тековните проблеми поврзани со заштитата на животната средина, како и активностите потребни за нивно надминување со предвидени ресурси и временска рамка. Дополнително, преку редовното следење на насоките дадени во изработената документација ЛЕАП–от треба да се даде можност за вклучување на граѓаните да се информираат за состојбата но и да се вклучат по активно во заштитата на животната средина.

Потребно е овозможување на системско и постојано учество на јавноста и пристап до информации во креирањето на политиката за унапредување на животната средина применувајќи ги законските нормативи и моделите на граѓанско општество наведени погоре во оваа анализа.

(Онлајн) консултации

За да политиките бидат во согласност со потребите и приоритетите на граѓаните, неопходно е да се осигура што поширoко учество на граѓаните, потребно е да се примени инклузивен пристап и да се водат колку што е можно пошироки консултации кога се изготвуваат и спроведуваат политиките. Користењето на онлајн алатки за оваа намена е најефикасно и најекономичен пристап кој овозможува широка консултација без големи трошоци.

Пред да се започнат консултациите со граѓаните, треба јасно да се дефинираат кои прашања се отвораат, кои механизми се користат во консултацијата, кој е консултиран и зошто, но и кои фактори влијаат врз одлуките при формулирањето на политиките.

Исто така, 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 останатите целни групи (пр. жените, старите лица, 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. Откога ќе се примат предлозите и конкретниот придонес за одредено прашање – тоа треба да се потврди. На крај, резултатите од отворените консултации треба јавно да се објават.

Општествен мониторинг на прашања поврзани со животната средина

Општествениот мониторинг претставува процес преку кој јавноста го следи спроведувањето на владините одлуки на локално ниво и ја мери нивната ефикасност. Во повеќето случаи, потребно е да се најми надворешна агенција која ќе ја ангажира локалната власт или пак самата заедница. Во обата случаи треба да постои меѓусебна согласност помеѓу локалната власт и граѓанскиот сектор во поглед на спроведувањето на социјалниот мониторинг, вклучително и за временската рамка, постапките (технички и финансиски) и целите на процесот.

За општествениот мониторинг потребно е да постои добра комуникација помеѓу засегнатите страни вклучени во процесот но главниот недостаток е што тоа одзема многу време, а потребно е да се ангажираат стручни лица, што чини многу. Со оглед на тоа што трошоците ги покрива одредена страна, се доведува во прашање и самата објективност.

Успешниот општествен мониторинг прашања поврзани за животната средина се состои од следниве чекори:

- Идентификација и согласност за општите и конкретните цели на општествениот мониторинг
- Транспарентен избор на агенција за спроведување
- Спроведување на општествениот мониторинг како процес
- Анализа на резултатите и препораките
- Изготвување на завршен извештај
- Доставување на извештајот до локалната власт и јавноста
- Натамошни активности, вклучително и можно усвојување на препораките од извештајот од страна на Советот на општината

Изработката на оваа анализа е направена во рамките на проектот ACTION SEE кој се имплементира од Фондацијата Метаморфозис и е финансиран од Европската Унија. Содржината на оваа анализа е единствена одговорност на Еко-Натура и на ниту еден начин не ги одразува гледиштата ниту на Фондацијата Метаморфозис ниту на Европската Унија.

The "Accountability, Technology and Institutional Openness Network in South East Europe - ACTION SEE" project is implemented by Metamorphosis Foundation, Westminster Foundation for Democracy, CRTA – Center for Research, Transparency and Accountability, Citizens Association Why not?, Center for Democratic Transition, Open Data Kosovo (ODK) and Levizja Mjaft!.

This project is funded by the European Union