ФОНДАЦИЈА ЗА РАЗВОЈ НА ЛОКАЛНАТА ЗАЕДНИЦА

LOCAL COMMUNITY DEVELOPMENT FOUNDATION

ЛОКАЛНА АГЕНЦИЈА ЗА РАЗВОЈ СТРУГА

ДОКУМЕНТ ЗА ЈАВНА ПОЛИТИКА

УПОТРЕБА НА МЕХАНИЗМИТЕ ЗА КОНСУЛТАЦИЈА НА ГРАЃАНИТЕ ВО КРЕИРАЊЕТО НА ЈАВНИ ПОЛИТИКИ

Кристина Хаџи - Василева

Македонија, Јули 2017

Проект финасиран од Европската Унија во рамки на Инструментот за демократија и човекови права EuropeAid/136-518/DD/ACT/MK.

Проект: Зајакнување на партиципативната демократија

Овој проект е финансиран од Европската Унија

Вовед

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

Секој обид, темата за граѓанско учество да се донесе во преден план во јавните политики кои целат кон подобрување на постоечките партиципативни механизми или кон донесување на нови, генерално, во својата основа мора да има цврста рамка од квантитативни и квалитативни податоци. Имајќи го ова на ум, документот за јавна политика (креиран врз основа на Анализа на постоечките практики за користење на механизмите за консултација со граѓаните во развивање јавни политки на локално ниво и нивната ефикасност и заклучоците од регионалните работни групи) има за цел да даде информации во процесот на креирање на идни интервенции за подобрување на овие механизми и да ја зголеми партиципативната демократија во Македонија. Анализата исто така ќе понуди увид во употребата на постоечките механизми и од страна на граѓаните и од страна на локалните власти, ефектите на нивната употреба и како таква, ќе понуди податоци кои можат да придонесат кон поширока јавна дебата за проблемот и правните промени. Исто така може да послужи како алатка за лобирање кај општините за да воведат нови и поразлични средства за консултација.

Конкретните цели на анализата се следниве:

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

Овие цели се во согласност со заложбите на ЕУ да се поддржува и промовира демократијата и човековите права преку зајакнување на партиципативната и репрезентативната демократија, засилување на целосниот демократски циклус, особено преку зајакната активна улога на граѓанското општество во овој циклус, и владеење на правото. Оваа тема е тесно поврзана со процесот на проширување на ЕУ.

Извршно резиме

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

Основните форми на консултација со граѓаните се елаборирани во правни документи усвоени во државата, и на национално, и на локално ниво. Сепак, не постојат рестрикции на методите што локалните власти можат да ги употребат во барањето на граѓански придонес за сите прашања во рамките на нивните надлежности.

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

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

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

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

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

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

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

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

Со цел да се операционализираат одбраните механизми за граѓанска консултација во креирањето на јавни политики на локално ниво, беа направени 8 регионални работни групи (по една во секој плански регион). Претставници на ЛС-и, ГО-и и заинтересирани граѓани разговараа за конкретни идеи за како да се подобри учеството на граѓаните во развојот на заедницата. Дискусијата помеѓу главните локални чинители обезбеди различните мислења да се земат предвид при подготвувањето на конкретни препораки кои ќе бидат спроведливи и корисни, и за граѓаните, и за општината. Заклучоците од работата на регионалните работни групи се покажани понатаму во препораки.

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

Заклучоци и препораки

Учеството на граѓаните е еден од клучните предуслови за практикување директна демократија и за обезбедување на транспарентност и отчетност во заедницата. Може да има различни облици и норми, но главната цел останува иста, а тоа е, да нуди различни платформи на граѓаните за да се вклучат, да се слушнат нивните проблеми и потреби, како и можни нови идеи и решенија за постојните проблеми, со цел да се обезбеди развој на заедниците.

Заклучоци

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

Главните заклучоци се следниве:

Сегашното законодавство и политики не успеваат да обезбедат лесни механизми за учество на граѓаните кои, исто така, би ги земале предвид потребите на различни групи на граѓани.

Пол, класа, етничка припадност, хендикеп, се социјални поделби меѓусебно поврзани едни со други, што резултира во одредени општествени односи што ги прави членовите на загрозените групи уште поисклучени во искажувањето на нивните потреби. За да се откријат потребите на одредени групи на граѓани, како и да се разберат нивните проблеми, е неопходно да се користат одредени прилагодени пристапи. Во тој контекст, ромската популација и жените од руралните средини во Македонија се најмногу загрозени, како и лицата со посебни потреби.

Учеството на граѓаните повеќе се гледа како процес на информирање на граѓаните за работата на локалната власт, додека учеството во процесот на донесување одлуки е сведено на индивидуално однесување, а не на поголем општествен проблем.

Општините не се ограничени со закон и можат да развијат свои механизми за вклучување на граѓаните во согласност со околностите во заедницата.

Граѓанските организации не се доволно моќни да влијаат повеќе врз прашањата поврзани со благосостојбата на граѓаните.

Граѓаните се демотивирани да бидат активни граѓани, бидејќи тие се често манипулирани и нивните иницијативи се заобиколени.

Препораки

1. Законски измени

Препораки:

- Промена/Прилагодување на правните обврски за имплементација на сите форми на граѓанско учество. На пример, прифаќање на мнозинство на гласачи на референдум без оглед на бројот на гласачи.
- Да се спроведе попис на национално ниво. Ова би го помогнало имплементирањето на законски дефинираните алатки и механизми за граѓанско учество преку овозможување на соодветна примена на критериумите за учество. На пример, ќе се обезбеди точната бројка која се однесува на 10% од регистрираните гласачи во заедницата.
- Да се развијат и вклучат дополнителни форми на граѓанско учество во статутите на општините, со цел да се создаде обврска за нивно користење и да се задржи одговорноста на локалните власти. Не постојат законски ограничувања за креативноста на општините при креирањето модели за вклучување на граѓаните. Таков процес е веќе започнат со форуми во заедницата.
- Регулирање/ревидирање на статусот на урбани/месни заедници во нови законски рамки и обезбедување на детални надградени насоки за нивната работа, вклучувајќи и законски обврски како и нивни последици.
- Да се обезбеди поттик за забрзување на процесот на децентрализација и промена на моменталната на status quo состојба.
- Да се создадат услови и механизми за јасна разграниченост меѓу политичките партии и општинските активности, за да се ограничи можноста за злоупотреба на општинските фондови за активности на политичките партии.

2. Локални власти

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

Препораки:

- Да се иницират и применуваат различни алатки за учество на граѓаните, не само оние кои се наведени во законот. Ова им овозможува на општините да бидат креативни и иновативни при консултација со граѓаните. Исто така, да се креираат прилагодени пристапи за детектирање на потребите на одредени групи и за разбирање на нивните проблеми. Во тој контекст, најзагрозени се ромската популација, жените од руралните средини во Македонија и лицата со инвалидитет.
  - *Отворени денови* на општината да се институционализираат како задолжителен механизам на консултација со граѓаните во однапред определен период во годината;
  - Да се формираат *Советодавни групи* на граѓани кои ќе работат на определени прашања од интерес на заедницата;
  - Задолжителна консултација со граѓаните при носење на стратегии и планови;
- Да се овозможи полесен пристап до веќе постоечките алатки за граѓанско учество од страна на граѓаните и граѓанските организации, преку нивно подобрување. На пример, да се промени практиката на претставување на детални општински урбанистички планови на механички начин и при дискусиите да не се употребуваат технички термини со цел да се остави простор за граѓаните да ги изложат своите проблеми и притоа да има доволно време за дискутирање и презентација на урбанистичките планови; да се обезбеди удобна и широка локација за јавни собири; да се обезбедат клучни документи како што е општинскиот буџет во формат кој ќе биде разбирлив за граѓаните.
  - Задолжително директно и лично информирање на граѓаните кои се директно засегнати со промената на ДУП;
  - Изготвување на јасен и сликовит приказ при промените на ДУП, преку 3Д презентации, коишто ќе бидат разбирливи за обичниот граѓанин;
  - При измена на ДУП задолжително да се отвора широка расправа во којашто ќе учествуваат архитекти, уметници, експерти од одредени области и граѓани;
  - Изготвување на граѓански буџет, којшто ќе биде читлив и разбирлив за просечниот граѓанин, појаснет со графикони, презентации, слики итн ;
  - Здолжително навремено отворање на јавната расправа во фаза на нацрт-буџет;
  - Општините да практикуваат воведување на конкретни ставки во Буџетот за одредени прашања кои се карактеристични за нивната општина;
  - Општините да предвидуваат буџет за консултација со граѓаните;
- Да се зголеми учеството на граѓаните во органите на локалната самоуправа. Ова може да се изведе со дополнување на постојните комисии како што се Комисијата за еднакви можности на мажите и жените и Комисијата за односи меѓу заедниците со претставници на граѓански организации и граѓани. Дополнително, овие комисии, во рамките на својот мандат, треба да ги прегледат сите планови за работа на општината и нејзините претпријатија за да го вклучат принципот на родова/етничка еднаквост, како и да ја набљудуваат неговата имплементација. Ова е исто така во согласност со донесувањето и примената на посебни пристапи за специфичните групи во заедницата од страна на единиците на локалната самоуправа.
  - Планот/дневниот ред за работа на седниците на Советот навремено да биде објавуван преку повеќе медиуми и да се известуваат локалните граѓански организации;
  - Поширока партиципативност во органите на општината, преку вклучување на надворешни членови од стручната фела и граѓани во Комисиите на Советот на општината

- Годишните работни планови (нивните главни активности) на јавните комунални претпријатија треба да бидат презентирани и дискутирани со јавноста.
    - Да се зголеми транспарентноста на јавните претпријатија и јавните установи, преку редовно објавување на финансиски и наративни годишни извештаи и преку јавно достапни информации за управувачката структура;
    - Годишните програми за работа и годишните извештаи на јавните претпријатија и јавните установи задолжително да бидат предмет на јавна расправа отворена за секој граѓанин;
- Фокусот да се промени, од информирање на граѓани, во нивно вклучување во процесот на донесување на одлуки, во идентификација на проблеми, нудење и дискутирање решенија, имплементирање на заеднички донесени решенија, набљудување и известување.
    - Поголема транспарентност и навремено информирање на граѓаните за сите аспекти на конкретна проблематика пред да се донесат конечни одлуки. Граѓаните мора да бидат запознати навремено за позитивните и негативните работи кои одредена инвестиција / политика ќе ги донесе;
    - Да се подобри функционалноста на веб страните на општините, преку поставување на лесно достапни информации отворени за обработка;
    - Да се подобри пристапот на информирање и вклучување на специфичните и маргинализирани групи на граѓани и граѓаните од руралните средини;
    - Општината да воведе практика за задолжителна повратна информација за исходот од поднесените иницијативи од граѓаните;
- Подобрување на партнерствата со граѓанските организации.
    - Општината почесто да ја користи можноста за делегирање на надлежности на граѓанските организации;
    - Да се развие методологија за доделување на средства на граѓанските организации од буџетот на општината, со точно утврдена постапка и критериуми за избор;
    - Да се зајакне соработката на локалната самоупава со граѓанските организации и да се овозможат услови за работа на локалните организации;
- Советниците да се едуцираат за надлежностите на локалната власт и нивните улоги и одговорности во неа.
    - Да се подобрат капацитетите на општинските советници, преку задолжителна обука за запознавање со нивните надлежности, права и одговорности како советници;
    - Подобрување на условите за работа на советниците, преку обезбедување на соодветен простор за координација на советниците, за подготовка пред секоја седница и за консултација со граѓаните;
- Градоначалниците и советниците јасно да разграничат помеѓу нивниот ангажман во политичката партија и функцијата/позицијата во рамките на локалната самоуправа.

3. Граѓански организации (ГО)

- Граѓанските организации треба да креираат сопствена експертиза на надлежности и алатки за учество на граѓаните. Тие, исто така, треба да ги едуцираат своите конституенти за нивните права и начините за остварување на овие права.
    - Да посветат поголемо внимание на постојана едукација на граѓаните за граѓанскиот концепт и вклучување во донесувањето на одлуки
- Граѓанските организации треба да бидат проактивни при нивната комуникација со општините и да ја одиграат својата улога на „набљудувачи“за да го зголемат нивното влијание. Тие треба да ги артикулираат барањата на граѓаните и да ги пренесат до ЕЛС, бидејќи тие имаат предност при застапувањето на нивните интереси.
    - Постојано да ја следат работата на локалните власти. Особено внимание да се посвети на буџетските трошења и да се прави паралела помеѓу планирано – реализирано.
    - Да создадат партнерства со локалните медиуми преку која ќе ги актуелизираат локалните проблеми и решенија
    - Да создадат партнерства со останатите граѓански организации од земјата и регионот за заедничко делување
    - Постојано споделување на подготвените анализи од граѓанските организации до локалните власти, општинските тела и останатите засегнати страни
    - Граѓанските организации проактивно да ја следата работата на Јавните претпријатија и да учествуваат во креирањето на програмите
    - Медумите навремено и постојано да се информираат за работата на локалните власти. Почесто да организираат дебатни емисии со локалните претставници на кои ќе бидат изнесени интересите на граѓаните
- Граѓанските организации (индивидуално или со владата) треба да применуваат активности за подигнување на свеста и да вршат јавни кампањи кои се однесуваат на механизмите и правата на граѓаните да бидат вклучени во процесот на донесување одлуки. Тие треба да ги осудуваат авторитарните практики, на непартиски начин, и да испратат порака дека сите луѓе се слободни и имаат право да бараат подобар живот.
    - Граѓанските организации да се посветат на градење партнерства со локалните власти преку споделување на нивната експертиза, знаење и вештини за решавање на приоритетни прашања во локалната заедница

4. Донаторски агенции

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

Оваа публикација е изготвена со помош на Европската Унија. Содржината на оваа публикација е единствена одговорност на Фондацијата за развој на локалната заедница Штип, Центарот за одржлив развој на заедницата дебар и Агенцијата за локален развој Струга и на никаков начин не ги рефлектира гледиштата на Европската Унија.