УЧЕСТВО НА ЗАЕДНИЦАТА ВО ПРОЦЕСОТ НА ДОНЕСУВАЊЕ ОДЛУКИ

Законска рамка:

ШИРОК СПЕКТАР НА ОБЛИЦИ НА ГРАЃАНСКО УЧЕСТВО

Законот за локалната самоуправа предвидува разни облици на „непосредно учество на граѓаните во одлучувањето на општините“. Според Законот, „граѓаните непосредно учествуваат во одлучувањето за прашања од локално значење преку граѓанска иницијатива, собири на граѓаните и референдум, на начин и постапка утврдени со закон“. На граѓаните им е загарантирано правото, единечно или заедно со други граѓани, да доставуваат претставки и предлози за работата на органите на општината и општинската администрација, а градоначалникот законски е обврзан да создаде услови за реализација на ова право. Општината, Советот и градоначалникот, исто така, можат „при изготвувањето на прописите на општината да организираат јавни трибини, да спроведат анкети или да побараат предлози од граѓаните“. Дополнително, граѓаните можат да присуствуваат на седниците на Советот кои се јавни, освен ако не се донесе одлука за исклучување на јавноста. Сепак, расправите на Советот за буџетот на општината, за годишните сметки на буџетот и за урбанистичките планови секогаш мора да се отворени за јавноста.

Искуства од практиката:

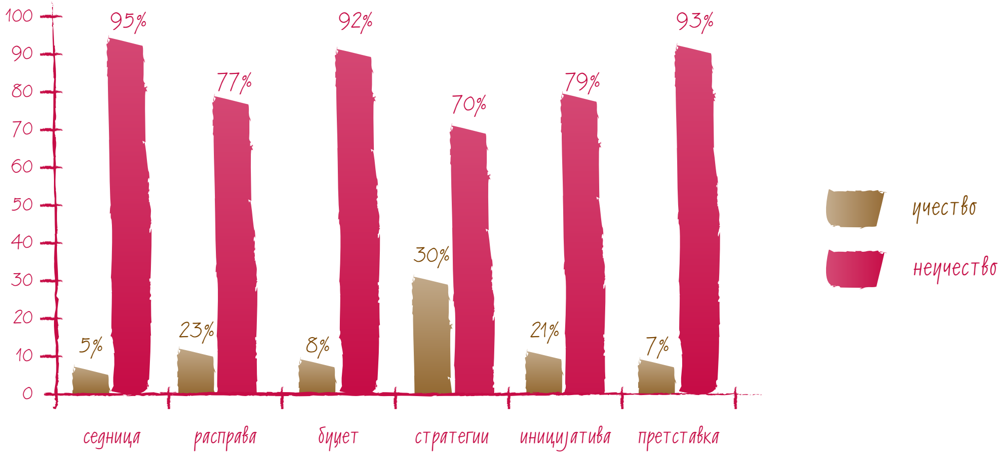
НЕДОВОЛНО УЧЕСТВО НА ГРАЃАНИТЕ И НЕОСТВАРУВАЊЕ НА ЗАКОНОТ

Резултатите од истражувањето на актуелните практики во четирите општини, Струмица, Штип, Свети Николе и Виница, како и сознанијата добиени од посетите на општините, од разговорите со граѓаните и од дебатите и работилниците со претставниците на општинските администрации и други претставници на локалната заедница (невладини организации и фирми), може да се констатира недоволно учество на граѓаните во процесот на донесувањето на одлуките во општините и неостварување на Законот за локалната самоуправа во овој дел.

За потребите на проектот, учеството на граѓаните во процесот на донесувањето одлуки во општината е мерено преку следниве критериуми: присуство на граѓаните на седница на Советот на општината, присуство на јавна расправа, учество на каков било начин во процесот на креирање и донесување на буџетот на општината, учество во креирање значајни стратегии и планови, поднесување иницијативи за решавање на некој проблем, како и поднесена поплака, претставка или предлог за работата на општината и на општинските органи.

Истражувањето на граѓаните во четирите општини покажа висок степен на неучество на граѓаните во разните форми на донесувањето одлуки во општините **(Графикон 1)**. Граѓаните повеќе учествуваат на јавни расправи и во донесувањето значајни стратегии и планови на општината, отколку што присуствуваат на седниците на Советите на општините. Особено загрижувачки е податокот за минималното учество на граѓаните во донесувањето на буџетите на општините.

Освен ова, ниско е и учеството на граѓаните преку поднесување иницијативи за решавање на некој проблем во општината или, пак, преку поднесување поплаки, претставки или предлози за работата на општината и на општинските органи.



Графикон 1: Учество на граѓаните во донесувањето одлуки во општините

Реалната состојба во општините може уште подобро да се разбере од следнава табела, во која се претставени рамките во кои се движат одговорите на граѓаните според одделни параметри **(Табела 1)**. Од табелата може да се забележи дека за различните видови учество на граѓаните, има значителни разлики меѓу општините, освен за присуството на седници на советот, каде што е сосем мала разликата во одговорите меѓу општината со најмало и со најголемо присуство на граѓаните на седниците на Советот.

Не присуствувале на седница на советот	95% - 97%
Не присуствувале на јавна расправа	61% - 94%
Не се консултирани при изработка на буџетот	79% - 99%
Не се консултирани при изработка на стратегии и планови	53% - 82%
Не поднеле иницијатива за решавање проблем	67% - 87%
Не поднеле поплака или предлог за работата на општината	86% - 98%

Табела 1: Рамки на движење на одговорите за неучество на граѓаните во донесувањето на одлуки во четирите пилот-општини (најнизок и највисок процент на неучество)

Сознанијата од разговорите со граѓаните и со претставниците на општинските администрации и на локалната заедница укажуваат на различни искуства на општините во однос на обезбедување учество на граѓаните во процесот на донесување одлуки во општината.

Мали и недоволни се напорите што ги прават општините за поттикнување и за обезбедување поголемо учество на граѓаните и на заинтересираните групи на седниците на Советот на општината. Општините сметаат дека граѓаните знаат дека можат да присуствуваат на седниците на Советот, а тоа што само многу мал број граѓани некогаш присуствувале на седница на Советот повеќе го оправдуваат со малиот интерес на граѓаните да учествуваат, отколку со недоволните напори што ги прават општините за да го обезбедат или да го поттикнат тоа учество. Единствен обид на општините во оваа насока е повременото информирање за можноста за присуство на граѓаните на седниците на советот, за време на настапите на градоначалниците или на другите претставници на општините во локалните медиуми.

Кога станува збор за обезбедување учество на граѓаните во процесот на креирање и донесување на буџетот на општините, најчеста практика е општината да ги информира граѓаните за буџетот дури кон крајот на ноември и во декември, кога предлогот е во завршна фаза и чека само усвојување од страна на

Советот на општината. Тогаш, градоначалникот или друг претставник на општината, преку гостување во локалните медиуми, ги повикува граѓаните на седница на Советот на која се расправа за буџетот. Имајќи предвид дека дури 92 отсто од анкетираните граѓани на никаков начин не учествувале во креирањето и донесувањето на буџетот на општината, може да се заклучи дека ваквиот начин на обезбедување учество на граѓаните е недоволен. Не е оправдана ниту претпоставката на некои претставници на општините дека сите граѓани ќе го гледаат настапот на градоначалникот или друг претставник на општината во моментот кога тој/таа повикува на присуство на граѓаните при процесот на донесувањето на буџетот на општината.

Освен ова, сериозен проблем претставува и тоа што обидите на општините за граѓанско учество при донесување на буџетот се прават многу доцна, дури кон крајот од годината. Ова секако дека е поврзано и е зависно од вкупниот процес на составување и донесување на буџетот што се практикува во секоја општина одделно. Најголем дел од општините го почнуваат процесот на донесување на буџетот за наредната година во последното тримесечје од тековната година, со што и практично е оневозможено поголемо учество на граѓаните во тој процес.

Малку подобра е состојбата со учеството на граѓаните на јавни расправи организирани од општините, како и во креирањето стратегии и планови, главно поради тоа што општините, во овие два случаи, прават специјални повици за учество и освен преку настап на локалните медиуми, користат и други средства и начини за упатување на повиците до граѓаните и до заинтересираните групи.

Освен слабото присуство на граѓаните во моментите кога се донесуваат одлуки и документи од исклучителна важност за локалната заедница, мал е бројот и на поднесени иницијативи за решавање на некој проблем во општината, како и на поплаки, предлози и претставки за работата на општината и на нејзините органи. Иако сознанијата од истражувањето и од контактите со граѓаните и претставниците на општината укажуваат дека граѓаните имаат секојдневни поплаки за работата на општината и за претставниците на општинската администрација, сепак сосем малку граѓани, било сами или организирани во групи, било преку урбаните и месните заедници на кои им припаѓаат, решаваат да поднесат официјални иницијативи и предлози за промени или, пак, поплаки за работата на општинската админист-

рација. Од друга страна, речиси и да не постојат обиди на општините за охрабрување на граѓаните за поголема активност во оваа насока, освен постоењето на сандачињата за поплаки, сугестии и предлози од граѓаните. Дел од иницијативите на граѓаните остануваат и незабележани и неофицијализирани, бидејќи граѓаните ги кажуваат на нивните индивидуални средби и состаноци со градоначалниците или со другите претставници на општините, со што се оневозможува следење на ефикасноста во нивното натамошно процесирање низ постапките, процедурите, телата и органите на општината. Освен ова, општините немаат прецизна евиденција и обработка на поплаките и предлозите што се примаат преку телефон или електронска пошта, освен во некои случаи, кога станува збор за електронски пораки испратени директно на адресите на градоначалниците.

Препораки за унапредување на учеството на заедницата во процесот на донесувањето одлуки

Имајќи го сето ова предвид, врз основа на законските можности и добрите практики, на општините им се предложени следниве препораки во насока на зголемување на учеството на граѓаните и на сите други заинтересирани групи во процесот на донесувањето одлуки:

- Општините да ги разгледаат можностите за примена на разни комуникациски алатки за поголемо охрабрување и поттикнување на граѓаните да учествуваат на седниците на Советот на општините и на јавните расправи.
- Да се изработи и да се спроведува процедура за процесот на консултации со јавноста при подготовка и донесување на буџетот на општината и на другите стратешки документи.
- Интернет-страниците на општините да добијат поинформативен карактер и да бидат повеќе насочени кон информирање за услужните дејности на општината.
- Да се изработат и да се спроведуваат процедури за начинот на поднесување поплаки, идеи и предлози од граѓаните и нивно натамошно процесирање во општините.
- Да се евидентираат јавувањата и сите други контакти на граѓаните со општината за да се анализираат причините за проблемите...

ОПШТИНА СТРУМИЦА

Како да се вклучат граѓаните во изработка на буџетот на општината?

Постапката за изработка на буџетот за идната година во општина Струмица почнува уште во средината на тековната година. Одделението за услуги на граѓаните и месната самоуправа изработуваат план за посета на сите месни и урбани заедници како најефикасен начин за директна средба со граѓаните. Во интерес на времето, средбите со граѓаните од помалите урбани заедници се одржуваат заедно.

На тие средби, освен градоначалникот, присуствуваат и општински советници, како и референтот за месна самоуправа и по еден претставник од одделението за урбанизам и комунални работи (бидејќи граѓаните најмногу бараат работи од овие сфери) и од одделението за локален економски развој (ЛЕР). Учеството на советниците се координира и се договара со координаторите на советничките групи.

Средбата почнува со пресек на направеното во тековната година и со проверка дали е тоа во рамките на договорот од минатата година. Потоа, претставни-

ците на општината ги изнесуваат плановите за конкретната урбана/месна заедница за идната година со рамковниот износ на пари од буџетот што е планиран да се вложи и објекти/работи што ќе се изведат. Потоа претседателот на урбаната/ месната заедница ги соопштува приоритетите за идната година и заедно со другите граѓани и со претставниците на општината, донесува конечна одлука што да се прави идната година, во рамките на планираниот износ од буџетот.

Претставниците на општината кои присуствуваат на овие средби однапред мора добро да се подготват и да ги познаваат најакутните проблеми во местото во кое се одржува средбата. Ова е посебна задача на лицето задолжено за соработка со месните/урбаните заедници, кое ја организира и ја подготвува средбата заедно со претседателите на овие заедници.

Ваквиот начин на организација на овие средби гарантира поуспешно вклучување на граѓаните во креирањето на буџетот на општината. Овие средби завршуваат во октомври, по што почнува да се составува предлог-буџетот на општината. Имајќи предвид дека на секоја од овие средби со граѓаните присуствуваат и советници од различни политички опции и сите измени во нацрт-буџетот се прават по средбите, буџетот на општината се донесува во една фаза, односно во скратена постапка.

Посебна улога во целиот процес има одделението за услуги на граѓаните и месната самоуправа и самостојниот референт за месна самоуправа, кој во текот на целата година ја следи работата на месните и урбаните задници, редовно контактира со нив, ги евидентира нивните барања, поплаки и сугестии и ги анализира проблемите и причините за нив. Ваквата поставеност и работење на ова одделение им помага на градоначалникот и на одделението за финансии и буџет полесно и наменски да ги постават приоритетите во планирањето на општинскиот буџет.

ПРОФЕСИОНАЛНОСТ НА ОПШТИНСКАТА АДМИНИСТРАЦИЈА

Законска рамка:

НЕКОЛКУ ЗАКОНИ И ЕТИЧКИ КОДЕКСИ

Професионалното, чесното, одговорното и отчетното однесување на општинската администрација е регулирано со неколку закони од оваа област, но и со етичките кодекси за однесувањето на локалната администрација и на државните службеници.

Законот за спречување на корупцијата ја дефинира корупцијата како „искористување на функцијата, јавното овластување, службената должност и положба за остварување на каква било корист за себе или за друг". Истиот закон ги определува можните коруптивни однесувања и предвидува дека „секој е должен во вршењето на функцијата, јавното овластување, службената должност и положба да постапува совесно, стручно, одговорно, ефикасно и непристрасно".

Законот за спречување судир на интереси, пак, предвидува обврска за службените лица веднаш да побараат изземање од одредено одлучување или постапување и да запрат со постапувањето. Истиот закон го дефинира судирот на интереси како „судир на јавните овластувања и должности со приватниот

интерес на службеното лице, во кој службеното лице има приватен интерес што влијае или може да влијае врз вршењето на неговите јавни овластувања и должности".

Професионалните должности на државните службеници се наведени и во Законот за државни службеници, каде што стои дека „државниот службеник е должен работите да ги врши совесно, стручно, ефикасно, уредно и навремено... непристрасно и без влијанија од политичките партии, да не се раководи од свои политички уверувања, од лични финансиски интереси, да не ги злоупотребува овластувањата и статусот што го има како државен службеник...".

Искуства од практиката:

ШИРОК ПРОСТОР ЗА УНАПРЕДУВАЊЕ НА ПРОФЕСИОНАЛНОСТА НА ОПШТИНСКАТА АДМИНИСТРАЦИЈА

Мислењето на граѓаните, бизнисмените и претставниците на невладиниот сектор од четирите општини, Струмица, Штип, Свети Николе и Виница, за професионалното однесување на локалните администрации и за сознанијата за евентуални коруптивни и неетички однесувања и злоупотреби на службената положба, се мереше, меѓу другото, и преку следниве критериуми: обезбедување еднаков третман на сите граѓани, побаран поткуп од вработен во општината, сведочење на премолчен судир на интереси, привилегирање при наплата на даноци, доставени поплаки за корупција и за злоупотреба на положбата и сознанија за корупција или злоупотреба на службената положба.

Резултатите од мислењата на граѓаните за овие прашања покажуваат значаен простор за унапредување на професионалноста на општинската администрација особено во делот на нееднаквиот третман на сите граѓани, привилегирањето на одредени фирми при плаќањето на локалните давачки и сознанијата за коруптивно однесување или злоупотреба на службената должност од страна на вработени во општините **(Графикон 2)**.