

**УНИВЕРЗИТЕТ „ГОЦЕ ДЕЛЧЕВ“ – ШТИП
ПРАВЕН ФАКУЛТЕТ**

ISSN 1857-7229



**ГОДИШЕН ЗБОРНИК
YEARBOOK**

ГОДИНА 2

VOLUME II

**GOCE DELCEV UNIVERSITY – STIP
FACULTY OF LAW**



**ГОДИШЕН ЗБОРНИК
ПРАВЕН ФАКУЛТЕТ
YEARBOOK
FACULTY OF LAW**

За издавачот

Проф. д-р Јован Ананиев

Издавачки совет

Проф. д-р Саша Митрев
Проф. д-р Блажо Боев
Проф. д-р Лилјана Колева Гудева
Проф. д-р Јован Ананиев
Доц. д-р Љупчо Сотироски
М-р Ана Никодиновска Крстевска

Редакциски одбор

Проф. д-р Јован Ананиев
Доц. д-р Љупчо Сотироски
Доц. д-р Борка Тушевска
М-р Ана Никодиновска Крстевска

Главен уредник

Проф. д-р Јован Ананиев

Одговорен уредник

Доц. д-р Љупчо Сотироски

Јазично уредување

Даница Гавриловска-Атанасовска
(македонски јазик)

Техничко уредување

Славе Димитров
Благој Михов

Печати

Печатница „2-ри Август“ - Штип
Тираж - 300 примероци

Редакција и администрација

Универзитет „Гоце Делчев“ - Штип
Правен факултет
ул. „Крсте Мисирков“ бб
п. фах 201, 2000 Штип
Р. Македонија

Editorial board

Prof. Saša Mitrev, Ph.D
Prof. Blazo Boev, Ph.D.
Prof. Liljana Koleva Gudeva, Ph.D.
Prof. Jovan Ananiev, Ph. D
Ass. Prof. Ljupčo Sotiroski, Ph. D
Ana Nikodinovska Krstevska, M.A.

Editorial staff

Prof. Jovan Ananiev, Ph. D
Ass. Prof. Ljupčo Sotiroski, Ph. D
Ass. Prof. Borka Tuševska, Ph. D
Ana Nikodinovska Krstevska, M.A.

Managing editor

Prof. Jovan Ananiev, Ph. D

Editor in chief

Ass. Prof. Ljupčo Sotiroski, Ph. D

Language editor

Danica Gavrilovska-Atanasovska
(Macedonian)

Technical editor

Slave Dimitrov
Blagoj Mihov

Printing

„Vtori Avgust“ - Štip
Printing No 300

Address of the editorial office

Goce Delcev University – Štip
Faculty of law
Krste Misirkov b.b.,
PO box 201, 2000 Štip,
R. of Macedonia



СОДРЖИНА

д-р Јован АНАНИЕВ Анализа на демократскиот капацитет на единиците на локалната самоуправа во Република Македонија	5
д-р Марко АНДОНОВ Некои аспекти на застапувањето на акционерите согласно законот за трговски друштва	21
м-р Димитар АПАСИЕВ Ius Naturale подзаборавениот правец во философијата на правото	33
м-р Владимир АРСОВ Големата повелба за народите од 1215 година. Историски развој и нејзиното значење за развојот на уставното право како гранка на правото во Англија и светот	53
д-р Снежана БИЛИЌ-СОТИРОСКА Потребата од промена на компетенциите во развојот на човечките ресурси во постресецкиот период	65
д-р Ненад ГАВРИЛОВИЌ Концептуални постановки на непосредното и посредното застапништво, vis-à-vis откриеното и неоткриеното застапништво	77
м-р Илија ГРУЕВСКИ Технологијата како фактор на економскиот раст низ правците на економската теорија	105
м-р Олга ЃУРКОВА Влијанието на римскиот казненоправен систем врз модерните казнени системи	117
м-р Кристина МИШЕВА Ликвидација на отворени инвестициски фондови	127
д-р Андон МАЈХОШЕВ Правно уредување на плата во меѓународните инструменти и во националното законодавство на Република Македонија	137
м-р Марија РАДЕВСКА Концепт на нематеријална штета – правна регулатива и правни тенденции	147
м-р Ана НИКОДИНОВСКА КРСТЕВСКА Концептот на нормативна моќ на Европската унија	163
д-р Стрешко СТОЈАНОВСКИ Основни претпоставки за поставеноста на правниот систем во рамките на доцноосманлиската империја	173
д-р Борка ТУШЕВСКА Мерки на одбрана на акционерските друштва од преземање контрола	189

Политички систем
Научен труд

УДК. 352.072.3:321.7(497.7)
Original research paper

д-р Јован АНАНИЕВ

Ph.D., Jovan ANANIEV

АНАЛИЗА НА ДЕМОКРАТСКИОТ КАПАЦИТЕТ НА ЕДИНИЦИТЕ НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Апстракт: Во овој труд се анализираат демократските капацитети на општинските органи, релациите што постојат меѓу нив, демократичноста во процесот на носењето на одлуки и креирањето на јавните политики, капацитетот на месните самоуправи, како и улогата на цивилниот сектор во демократизацијата на локално ниво. Трудот е базиран на податоци добиени преку реализирани интервјуа со градоначалници и претседатели на совети, анализа на резултати од спроведени анкети и анализа на официјални документи.

Клучни зборови: *локална самоуправа, посредна демократија, непосредна демократија, цивилно општество*

ANALYSIS OF DEMOCRATIC CAPACITY OF THE MUNICIPALITIES IN THE REPUBLIC OF MACEDONA

Abstract: In this paper is analyze the democratic capacities of municipal authorities, the relations that exist between them, democracy in the process of decision-making and public policy, the capacity of local units and the role of civil society in local democratization. The paper is based on data obtained through interviews with mayors and presidents of the municipal councils, analysis of the results of surveys and analysis of official documents.

Key words: *local government, indirect democracy, direct democracy, civil society*

1. Релација градоначалник - совет

Посредниот облик на одлучување се остварува преку непосредно избраните претставници - советот на општината и градоначалникот. Законот за локална самоуправа ги разработува надлежностите на

органите на општините, односно советот и градоначалникот.¹ Во последно време постои пракса, а со некои статуту и нормативно регулирано, да се свикуваат координативни состаноци, односно средба на координаторите на сите советнички групи на кои се разгледуваат точките кои треба да бидат разгледувани на советот. Ова претставува добра пракса која помага да се обезбеди процес на филтрација при носењето на одлуки, а со цел поефикасни седници на советот. На овие координации учествува и градоначалникот или тој, во свое име, именува некој претставник од администрацијата. Во одредени општини, градоначалникот, најчесто секој понеделник, одржува генерален колегиум на кој присуствуваат раководителите на сектори, директорот на комуналното јавно претпријатие и најизменично командирот на полициската станица и на противпожарната служба². На овој колегиум присуствува и претседателот на советот и на тој начин се обезбедува врската меѓу советот, од една страна и градоначалникот и општинската администрација, од друга страна.

„Седниците на Советот се свикуваат по потреба, најмалку еднаш на три месеца.

Седниците на Советот ги свикува претседателот на Советот на своја иницијатива, на барање на градоначалникот или на барање на најмалку една четвртина од членовите на Советот, најдоцна во рок од 15 дена од денот на неговото поднесување. Доколку во рок определен во ставот 2 од овој член, претседателот на Советот не ја свика седницата на Советот, членовите на Советот сами се состануваат и избираат претседател на таа седница. Денот, часот и местото на одржувањето на седниците на Советот, како и предлогот на дневниот ред по кој се работи, задолжително се објавуваат 7 (седум) дена пред одржувањето на седницата“³.

Кога градоначалникот се јавува како официјален предлагач на точка на дневниот ред, тој предлог писмено го доставува до претседателот на советот, во рокот определен со статутот, за да може сите советници да бидат запознаени со истиот. Односите меѓу градоначалникот и советот се одржуваат најчесто преку претседателот на советот, кој се јавува како медиум меѓу двата општински органи. Некои советници од опозициони советнички групи забележуваат дека комуникацијата со градоначалниците не е на најдобро ниво, бидејќи тој често отсутствува од координативните

¹ Од член 32 до член 57 се разработуваат прашањата кои се однесуваат на органите на општината. Закон за локална самоуправа, објавен во „Службен весник на РМ“ бр. 5 од 29 јануари 2002 година

² На пример, во Општина Кочани

³ Член 26 од Статутот на Општина Кичево

состаноци на координаторите на советничките групи и дека нема голема иницијативност да разговара за ставовите на опозиционите советнички групи. Некои советници забележуваат дека градоначалниците имаат доста интензивна агенда и сакаат полно одлуки да се донесат што побргу, без да овозможат соодветна расправа. Претседателите на советите констатираат дека имаат преголем ангажман кој бара и откажување од тековните работни обврски. Препорачуваат да се професионализира функцијата претседател на совет за да може соодветно да се одговори на секојдневните потреби. Тоа пред сè се однесува на поголемите општини, каде што обемот на дневниот ред на советите е поголем и секојдневните активности кои треба да ги презема претседателот се поголеми. Ова претставува и став и на претставниците на советите на ниво на ЗЕЛС.

И според претседателите на советите и според претставниците на опозиционите советнички групи, нема големи антагонизми на релација совет-градоначалник. Во текот на одржувањето на седниците на советот, најголеми несогласувања има околу кадровските прашања (членови на управен одбор или директори на училишта, детски градинки и јавни претпријатија) и околу планирањето и распределбата на буџетот, како и цените на одредени јавни давачки. Советниците од мнозинските советнички групи им забележуваат на своите колеги од опозиционите советнички групи дека го користат советот за да наметнат точки кои се од дневно-политички карактер и се од државно ниво.

Значајна улога во демократското носење на одлуките и надминувањата на проблемите од локален карактер имаат советничките прашања. Тие се статутарно предвидени и обично е пракса, по исцрпувањето на точките од дневниот ред на секоја седница да се пристапи кон одговарање на советнички прашања од страна на градоначалникот или раководителите на секторите или одделенијата во рамките на општинската администрација. Интервјуираните советници и од мнозинските советнички групи и од опозицијата, нагласуваат дека функционираат советничките прашања и на нив добиваат одговор или на седницата или по писмен пат.

Врз основа на Законот, советите на општините може да формираат комисиии. Тие се основани во сите општини и најчесто во нив, има рамномерна застапеност од сите советнички групи. Седниците се јавни и таа јавност е обезбедена со присуство на граѓаните, со претходна најава, а во поголемите општини и со пренос на локалните телевизии. Сепак, се препорачува општините во статутите да определат и можност да членуваат во комисиите и претставници од локалната стручна јавност без право на глас, коишто членови ќе ги именува советот на општината. На таков начин ќе се зголеми квалитетот на носењето на одлуките на комисииско

ниво, бидејќи досегашното искуство покажува дека распределбата на советниците по комисиите се прави врз основа на усогласувањето на сферата во која работи комисијата со стручноста на советникот. Но, на пример, може да нема ниту еден советник градежен инженер или инженер архитект и во комисијата која ја покрива сферата урбанизам или комунални дејности да нема ниту еден стручен советник во таа област. Советниците се претставници на населението и треба да ги претставуваат нивните интереси, но не е услов да имаат стручност во одредена сфера. Затоа е потребно да има претставник односно претставници од локалната стручна јавност. На комисиите седници присуствуваат и претставници од соодветните општински служби, но тие се службеници кои се под директно раководење од страна на градоначалникот и професионално се оптоварени да ги бранат истовремено и неговите позиции околу одредено прашање, посебно кога предлагач на некоја одлука е градоначалникот, што е и најчест случај. Тие се стручни лица, но не се стручна, непристрасна јавност. За да го обезбеди присуството на претставниците на стручната јавност, советите е потребно да предвидат определени паушали за членство во комисија на тие лица.

На комисиите присуствува предлагачот на одлуката и тој ја образложува истата. Се дискутира и комисијата зазема став преточен во препорака до советот да се прифати или не предлогот или даваат предлог што да се промени. Најчесто ваквите предлози се прифаќаат од страна на советот.

При разговорите со советниците од опозиционите советнички групи беше нагласен дискриминаторскиот однос на градоначалникот и на директорите на јавните претпријатија кон вработените кои припаѓаат на политичка партија која не е мнозинство во советот и од која не е градоначалникот. Во претпоследниот Извештај за напредокот на Република Македонија од Европската комисија стои дека „бројот на поднесени жалби заради заменување или отпуштање од работа на општинските државни службеници до Агенцијата за државни службеници се зголеми, како резултат на локалните избори. Агенцијата за државни службеници извести дека поголемиот дел од жалбите беа отфрлени како неосновани“⁴.

⁴ Стр. 9 од Извештајот за напредокот на РМ, Европска комисија (македонска верзија) официјален превод

2. Креирањето на локалните јавни политики

Граѓаните не се надворешен фактор, ниту само цел на политиката, туку активни фактори во неа, како што не се ни обична статистичка бројка, туку секој граѓанин одделно е рационален субјект, раководен со одредени интереси во политичката заедница. Доколку ова се има предвид како факт, може одредена власт да пристапи кон примена на моделот на активно учество на јавноста во креирањето на јавните политики на локално ниво. Степенот на учество зависи од: видот на јавниот проблем кој има цел да го реши конкретната политика, околностите во кои се одвива имплементацијата на политиката, заинтересираноста на јавните власти за активно учество на јавноста, како и заинтересираноста на самата јавност⁵. Најчест предлагач на одлуките кои ги носи советот е градоначалникот. Но, исто така, тој предлага и годишна програма за работа во различните сегменти во надлежност на општината, која претставува синтетизиран документ од одделните годишни програми, карактеристични за различните подрачја во надлежност на општината. Овие, пак, програми понатаму се основа за подготовка на буџетот. Програмите се подготвуваат во консултација со клучните актери, на пример, доколку се однесува на образованието, се собираат мислења од училиштата и на нивна основа општинската администрација ја подготвува, а потоа, како предлог-програма, им се дава на советниците и им се дава рок да дадат свои забелешки. Мислења во однос на предлог-програмата може да дадат и граѓаните со тоа што се дава јавен повик и граѓаните е потребно да достават свои идеи. Се организираат и јавни дебати на кои се собираат мислењата од граѓаните.

Откако ќе поминат овие фази, се пристапува кон одржување на координативни состаноци со координаторите на советничките групи. Интервјуираните претседатели на советите сметаат дека најсилната страна во процесот на носењето на одлуките е обезбедувањето на јавност и транспарентност во подготвувањето на програмите и буџетите. Единиците на локалната самоуправа организираат јавни настани за презентирање на завршните сметки (т.е. спроведувањето на буџетот од претходната година и буџетот за следната буџетска година). Таквите собири имаат позитивно влијание врз транспарентоста и отчетноста, затоа што ги оспособуваат граѓаните да се запознаат со локалното управување со финансиските средства. Наодите во врска со презентирањата на завршните сметки во 2007 и 2008 година, во согласност со Прегледот за процесот на

⁵ Ананиев Ј. *Модел на за ефикасен партиципативен пристап во сите фази во градењето на јавните политики во РМ*, објавено во е-билтен „Добро управување“ http://gg.org.mk/index.php?option=com_content&task=view&id=110&Itemid=99999999 последно отворање, февруари 2011 година

децентрализацијата 2008, подготвен од Набљудувачката мисија на ОБСЕ во Скопје се илустрирани подолу. „Во оваа анкета се забележува дека 80,6 проценти од испитаниците опфаќаат граѓани во процесот на буџетирање, што е помалку од 88,5 проценти забележани во 2007 година но повеќе отколу во 2006 година, кога само 67 проценти изјавија дека вклучуваат граѓани во процесот на буџетирање преку јавни дебати. Поголемиот број единици на локалната самоуправа (40,3 проценти) годишно организираат до пет состаноци за одредување на приоритетите за финансирање за следната година. Јавните собири не се повеќе главниот начин на информирање на граѓаните за општинските буџети. Ако во 2007 година повеќето испитаници (93,2 проценти) ги користеа граѓанските собири за претставување на буџетот за 2007 година и завршните сметки за 2006 година, оваа година 39 единици на локалната самоуправа (или 54,2 проценти од испитаниците) ги информираа граѓаните преку локалните медиуми.

Според резултатите од анкетата, се чини дека јавноста не е запознаена со техничките прашања во врска со фискалната децентрализација. Повеќето граѓани не се запознати со изворите од коишто се финансира општината.

Не 61.4%

Да 32.4%

Околу 87 проценти од граѓаните од руралните и 84,5 проценти од урбаните општини рекоа дека не биле консултирани во поглед на локалните приоритети. Прашани за најефективните форми на комуникација меѓу општината и граѓаните, испитаниците ги дадоа следниве одговори:

По препорака на ЗЕЛС, потребно е општините да изготват Правилник за транспарентно работење на Советот. Општините работат веќе на изготвување на ваков правилник, кој е неопходен бидејќи транспарентноста не е доволно опфатена во статутите на општините, но и доколку е нормативно регулирана, таа не е подеднакво прецизирана. Би било пожелно, Министерството за локална самоуправа во соработка со ЗЕЛС да подготват нацрт-правилник за обезбедување на транспарентност во работењето на советот на општините. Секако дека на општинските совети не може да им се наметне определена регулатива, чиешто донесување е во надлежност на советот, но може да се подготви некаков нацрт, кој не би бил целосно обврзувачки, но би им помогнал на општините. На ваков начин ќе се достигне и приближна воедначеност во нормативно загарантираната транспарентност во работењето на советите, а таа воедначеност е потребна, бидејќи секој граѓанин каде и да живее има право да живее во општина со поголем степен на демократија (а транспарентноста е една од

карактеристиките на демократијата). Исто така, ова би било и од голема помош на општините, бидејќи сите немаат подеднаков административен капацитет (по број на вработени и степен на обученост) и истовремено, доколку се прецизираат одредени стандарди за транспарентност, тогаш и општините ќе ги имаат како зацртани цели, кои ќе треба да ги исполнат, бидејќи нивното подоцнежено оценување би било и според тој критериум - дали тие пропишани стандарди за транспарентност ги имаат нормативно вградено во своите акти (а второто ниво на оценка би било - дали ги применуваат во пракса).

Според соговорниците, граѓаните се вклучуваат во процесот на носење на одлуки на тој начин што: се објавуваат повици за прибирање на предлози од граѓаните при подготовката на програмите; организирање на јавни расправи; ставање на нацрт-документите на веб-страниците, за да можат сите заинтересирани страни да дадат коментар и прибирање на предлози од страна на урбаните односно месните заедници, доколку станува збор за прашања кои се од нивен интерес.

Низок е степенот на заинтересираност на граѓаните да учествуваат во процесот на носењето на одлуките и тоа и во фазата на давање на предлози и во фазата на спроведувањето. Ова може да се должи на нискиот степен на активна, партиципативна политичка култура, но и на инертниот однос на општините да ја стимулираат партиципативноста на граѓаните. Ниското ниво на партиципативна политичка култура е резултат на неколку фактори: политичката традиција во Република Македонија на затвореност на процесите на носење на одлуки и страв од проактивност; сомнежот дека општинските власти можат да прифатат каков било предлог кој доаѓа од граѓаните, што е резултат на повеќедецениската пракса на задоволување на интереси на тесен круг на луѓе; немањето на доволно информации за надлежностите на општината и на можноста и тие да делуваат во локалната заедница со свои предлози; постоењето на општоприфатениот став дека сите проблеми се решаваат само со посредство на политичките партии, а не и преку лична иницијатива, преку медиумски притисок или невладините организации; недоволната свесност за препознавањето на локалните проблеми како лични проблеми и недоволната граѓанска одговорност да се реагира за прашања кои не се само лични проблеми или, пак, кои ги засегаат на индиректен начин; недоволната организираност на ниво на локална заедница за да може да се наметне некој како иницијатор и да го раководи целокупниот процес на давање на иницијатива и надгледување на процесот на нејзиното спроведување и слично.

Инертниот однос на општините да го стимулираат партиципативниот пристап во процесот на носењето на одлуките, се должи, меѓу останатото,

и на: недоволната свесност за потребата од учество на граѓаните во процесот на одлучувањето и тоа, како за подобар квалитет на одлуките така и за локалните власти, бидејќи на таков начин се зголемува довербата кон нив од страна на граѓаните; непостоењето на традиција за таков тип на одлучување; заради создавање на побезбеден простор за да може да се реализираат одредени интереси на потесен круг на луѓе и слично.

Од реализираните разговори може да се заклучи дека и градоначалниците и советниците ја констатираат потребата од подигнување на јавната свест за поактивно учество на граѓаните во процесот на носење на одлуки од локален карактер. Но, исто така, ако се анализира праксата, ќе се забележи дека е потребно и подигнување на нивото на свесност и на локалните функционери, односно на градоначалниците и општинските советници, како и на вработените во општинската администрација, за потребата од поголемо учество на граѓаните во процесот на одлучување.

Според резултатите од истражувањето спроведено за потребите на извештајот Граѓанско засновани анализи 2008 на УНДП, во целина скоро четири петини од испитаниците сметаат дека тие немаат влијание врз одлуките донесени од нивната општина. Има значајна варијација во пропорциите на испитаниците кои сметаат дека имаат големо или мало влијание, варирајќи од приближно една четвртина во Североисточниот и Скопскиот регион и малку под една четвртина во Полог, до малку над една десетина во источните и југозападните делови. Само 7% изнеле проблем пред советот, а 2% побарале помош за тоа како да го решат. Има малку разлики меѓу етничките групи во однос на контактирањето на локалните избрани претставници или службеници на советот како средство за решавање на нивните проблеми на локално ниво.

3. Месна самоуправа

Најинтензивно и најнепосредно, демократијата се практикува на ниво на месна самоуправа. Од разговорите со градоначалниците и советниците е констатирано дека се конституирани советите на сите урбани заедници и месни заедници и дека се избрани претседатели. Но, истакнаа дека во процесот на конституирањето недостасувала самоиницијативност и дека градоначалниците се вклучиле во кампањата да ги анимираат граѓаните во процесот на конституирањето на советите. Се истакна задоволство од нивното функционирање и се илустрира добра пракса. Кога граѓаните се обраќаат за решавање на некој проблем кој е од значење на урбаната односно месната заедница, истите се упатуваат проблемот да го адресираат до урбаната односно месната заедница. На тој начин, постепено се создава навика кај граѓаните да ги контактираат

претседателите на заедниците, за да сфатат дека заедницата е посредник меѓу нив и општината, а истовремено се растоварува градоначалникот и општинската администрација од мноштво на барања од месен карактер. Ја истакнуваат интензивната комуникација со претседателите на заедниците кои самоиницијативно ги детектираат проблемите од месен карактер или, пак, ги евидентираат забелешките од страна на граѓаните и ги упатуваат до општината. Градоначалниците немаат делегирано надлежности на месните самоуправи. Соговорниците укажаа на потребата да се врати претходното законско решение, месните самоуправи да имаат својство на правни лица, бидејќи на тој начин ќе имаат поголема активност, ќе имаат своја сметка и сопствено ќе располагаат со истата. Во сите општини, каде што се реализираа разговори, беше истакнато дека општината им има обезбедено простории на урбаните односно месните заедници и дека нивните претседатели имаат службени телефони со бесплатни разговори со сите вработени во општинската администрација за да поефикасно ги решаваат проблемите. Беше нагласено дека месните заедници имаат поголема функционалност во однос на урбаните заедници, бидејќи граѓаните во градот имаат поголема навика да се обратат директно до општината отколку до урбаната заедница што е резултат и на близината и на размислувањето дека проблемот ќе се реши поефикасно доколку се обратат директно до општината.

Според резултатите од спроведените фокус групи граѓани и фокус групи лидери⁶, „се констатира дека месните заедници во своето функционирање се соочуваат со бројни проблеми (немање простор и кадар, необезбеден надомест за ангажманот, немање жиро-сметка), што доведува до нивна маргинализација. „Вината” за тоа соговорниците ја лоцираат во законските решенија според кои таа не е утврдена како правен субјект. Токму тој факт ја попречува да биде активен субјект кој ќе може ефикасно да ги извршува своите функции. Во овој момент се забележува дека месните канцеларии повеќе функционираат на волонтерска основа и на снаодливоста на претседателот на месната заедница. Исто така се истакнува дека нерегулираниот статус на месната заедница остава простор нејзиното работење да биде детерминирано од волјата и подготвеноста за соработка на локалната власт. Игнорантскиот однос, според претставници на фокус група-граѓани, доведува до неинформираност на населението и оневозможување на месната заедница да даде активен придонес во остварувањето на политиката на општината“⁷.

⁶ Содржани во публикацијата Н. Габер-Дамјановска, К. Бабунски, А. Јовевска *Студија за состојбите во руралните заедници* МЦМС, 2007

⁷ Цитиран извор, од 22 до 27 стр.

Главните проблеми кои ги загрижуваат луѓето во врска со нивните урбани односно месни заедници, според анкетата на ОБСЕ, се бучавата, загаденоста на воздухот, немањето пристап до рекреациони или зелени површини и квалитетот на водата. Најзагрижувачки проблем е немањето пристап до рекреациони или зелени површини. Над една третина од луѓето во целата земја сметаат дека тоа е многу сериозен проблем. Најголемо незадоволство во однос на овој проблем е најдено во Скопскиот и во Вардарскиот регион, каде што над две петини од испитаниците сметаат дека имаат многу различни причини да се жалат за овој проблем

4. Цивилното општество и локалната самоуправа

Во досегашниот период постои потполна слобода на здружувањето на граѓаните и во државата се регистрирани околу 6.000 здруженија на граѓани, но, сепак, бројот не го отсликува вистинскиот број на активни здруженија. Поголемиот број од нив немаат никаква активност, а најголемиот број на невладини организации (активни и неактивни) имаат многу мал број на членови и претставуваат „група-институција“. Мал е бројот на одлуки иницирани од страна на цивилното општество и активна соработка во процесот на креирање на политики.

Европската комисија, во Извештајот за 2009 година, за отвореноста на државата кон граѓанското општество, во процесот на креирање на политики и носење на одлуки, потенцира: не постои систематски и транспарентен механизам за консултации со граѓанското општество за националните развојни политики законите, програмите или за други стратешки документи.

Затоа што невладините организации во државата имаат многу мала улога на посредник меѓу општината и граѓаните, мала е довербата и меѓу граѓаните дека тие можат да се јават како важен фактор во процесот на донесување на одлуки. Поточно, според резултатите од анкетањето спроведено за потребите на подготовката на Националниот извештај за човековиот развој за 2010 година (необјавен документ) само една третина од испитаниците сметаат дека учеството во здруженија е еден од најдобрите начини да се влијае на процесот на донесување на одлуки на национално и на локално ниво. Во северо-источниот регион е уште помала оваа доверба и изнесува 20%, а со толкав процент се изјасниле позитивно и испитаниците кои се на возраст од 15 до 18 години, како и оние над 65 години и лицата со основно образование.

Подолу е даден приказ на видот и степенот на активност на граѓаните во граѓанскиот сектор во последните шест месеци⁸.

Во спортски, уметнички, музички, младински или други рекреативни групи ниту се членови ниту учествуваат 84%, но мажите се за мал процент поактивни во овој домен од жените (мажи 78%, жени 86%), не се членови но учествуваат 7%, членови но не учествуваат 2.7% членови и активно учествуваат 5.3%, од кои мажи 10% жени 4% и испитаници од 15 до 18 години 34%

Синдикално организирање - Последните години се забележува поголем плурализам и во синдикалното организирање. Потребно е синдикатите да претставуваат одреден процент на вработени во одредена гранка за да можат да бидат овластени претставници на вработените во преговарачките процеси со работодавачите и власта. Ниту се членови ниту учествуваат во активностите на синдикатите се изјасниле 90.2% од испитаниците, од вработените 86%, со основно образование 94% а со високо 86%

Членови се но не учествуваат во активностите 3% од вкупниот број на испитаници, а оние со високо образование дуplo повеќе.

Членови кои учествуваат во активностите се 2.5% од испитаниците, од кои меѓу Македонците 3%, меѓу Албанците 1.3%, кај младите до 24 години е под 1%, а кај лицата над 55 години е 4.5%, кај лицата без основно и со основно образование е под 1%, а кај лицата со високо образование е 4.3%

Во професионално, деловно или здружение за претприемништво членуваат активно околу 1.8%, а вработените 3.6%. Ниту се членови ниту учествуваат во активности околу 93% од испитаниците. Во религиозна добротворна организација воопшто не членуваат 94%, а тој број е поголем кај Македонците (95.6%) за разлика од Албанците (87.7%). Во здруженија на жени, граѓани, студенти, пензионери или здруженија за заштита на животна средина воопшто не учествуваат 88%, а овој процент е најмал во Источниот регион (78%). Членови кои не се активни се 2.5%, а меѓу испитаниците над 65 години тој процент е 5%, што се должи на традицијата која постои за пензионерско организирање. Активни членови се 4%, Во Источен регион тие се најбројни (10.5%), жените не многу активно организирани (3.4%), Македонците повеќе (4.8%) во однос на Албанците (2%), лицата над 65 години дуplo од просекот (8%) што се должи на споменатата традиција на пензионерско организирање, а лицата со високо

⁸ Анкетирањето е спроведено во периодот ноември-декември 2009 година

образование се три пати повклучени (7.5) во однос на испитаниците со основно образование. Во група на луѓе кои искусуваат слични проблеми (луѓе со инвалидитет, самци, алкохоличари итн.) воопшто не учествуваат 95% од испитаниците, а за 10% е помал овој процент меѓу младите од 15 до 18 години, а во здруженија на доселеници или бегалци воопшто не учествуваат 96% од населението што е разбирливо, бидејќи државата не е имигрантска дестинација и од косовската криза до сега немало бран на бегалци.

Членството во интернет мрежи (Фејсбук и сл.) се посебен вид на социјални мрежи, кои во последната деценија имаат огромна експанзија. Активни членови на интернет мрежи се 22% од испитаниците, од кои во Југоисточниот регион се најмалубројни - 11%, кај Македонците 21.7%, кај Албанците 26%, кај младите од 15 до 18 години 67%, од 19 до 24 години 59%, од 25 до 27 години 48%, од 35 до 44 години 15%, од 45 до 54 години 5% од 55 до 64 години 3% и над 65 години. 1%. Од испитаниците со основно образование 10% се активни членови, а кај испитаниците со високо образование, процентот е четири пати поголем. Воопшто не се членови околу 70% од испитаниците, а во урбаните средини тој процент е нешто помал (68%) за разлика од руралните средини. Врз основа на овие податоци од анкетата, може да се заклучи дека најисклучени од социјалната мрежа се оние кои се постари, кои живеат во рурална средина и кои имаат најниско образование. Тоа се должи не толку на недостигот на партиципативна култура, колку и потребата од достапност на интернет врска, основно познавање на работа со компјутери и актуелноста на електронските мрежи меѓу помладите жители. Споредено со сите останати форми на здружување, може да се заклучи дека електронските социјални мрежи се најпосетени и може да биде показател дека во иднина ќе предначини уште повеќе овој модел на асоцирање. Тоа се должи на ефикасноста, глобалноста и достапноста на електронското вмрежување. Социјалните мрежи е пожелно да ги користат и општините.

Членството во некој друг клуб или група во која редовно се состануваат е изразито мало, односно 91% од испитаниците воопшто не членуваат, а 3.6% се активни учесници, при што мажите се двојно поактивни (5%) во однос на жените.

Постојат голем број на невладини организации, но само мал дел од нив се вистински активни во доменот во кој делуваат. Не постои систематски и транспарентен механизам за консултации со граѓанското општество за националните развојни политики законите, програмите или за други стратешки документи. Од анкетата е евидентно дека многу е мал бројот на граѓани кои членуваат во каков било вид на здружение

на граѓани, а уште е помал бројот на оние кои се активни членови. Во спортски, уметнички, музички, младински или други рекреативни групи, разбирливо, најмногу членуваат младите од 15 до 18 години. Само 15% од вработените се изјасниле дека се членови на синдикална организација, Многу е низок процентот на оние кои членуваат во добротворни, студентски или еколошки организации, а мал е бројот и на оние кои членуваат во организации на жени и на пензионери.

Од спроведените интервјуа со градоначалниците и советниците може да се заклучи дека има релативно голема активност на невладините организации во процесот на давање иницијативи и во процесот на спроведување на одредени решенија. Тие ја истакнуваат високата подготвеност на невладините организации да се јават како партнери во спроведување на одредени проекти, пред сè во областа на спортот, животната средина, културата и социјалната заштита. Како иницијатори на ваков тип на проекти може да се јави како општината така и невладините организации. Но, сепак, во сите случаи не се јасни критериумите по кои, општината прави селекција на невладините организации. Потребни се прецизни и јасни критериуми за избор на невладини организации за партнери во спроведување одредени проекти, посебно кога со тие средства располага општината, а истите се добиени од изворни приходи, од државниот буџет или од одредена донација. Потребно е да се дефинира и процедурата на избор на невладина организација за партнер, со тенденција истата да вклучува поголем број на луѓе. Во спротивно, се доведува во прашање транспарентноста на процесот и се создава простор за сомнеж за одредени коруптивни активности.

Во сите општини беше нагласена помошта што ја дава единицата на локалната самоуправа на невладините организации, со тоа што на дел од нив им обезбедува бесплатен простор за користење. Овој простор се доделува со одлука на советот на општината, но секоја невладина организација која ќе поднесе барање, а е активна и има свое членство, не може да добие простор. Не се јасни критериумите според кои советите на општините определуваат на која невладина организација да ѝ доделат простор, колкав простор и каде да биде доделен.

5. Заклучоци и препораки

Предодржувањето на седниците на општинските совети се реализираат координативни состаноци меѓу координаторите на советничките групи на кои присуствува и градоначалникот; градоначалникот свикува генерален колегиум на кој присуствуваат раководителите на општинската администрација и претседателот на советот; советниците од опозиционите групи забележуваат дека комуникацијата со градоначалниците не е на

најдобро ниво и дека градоначалниците имаат доста интензивна агенда; претседателите на советите препорачуваат да се професионализира функцијата претседател на совет; нема големи антагонизми на релација совет-градоначалник; најголеми несогласувања има околу кадровските прашања (членови на управен одбор или директори на училишта, детски градинки и јавни претпријатија) и околу планирањето и распределбата на буџетот, како и цените на одредени јавни давачки; претседателите на советите забележуваат дека дискусиите на советниците од опозиционите групи се користат за дневно-политички цели и наметнуваат прашања за кои единицата на локалната самоуправа не е надлежна.

Од сите е констатирано дека функционираат советничките прашања; препорачливо е општините во статутите да определат и можност да членуваат во комисиите и претставници од локалната стручна јавност без право на глас, коишто членови ќе ги именува советот на општината; најчест предлагач на одлуките што ги носи советот е градоначалникот; програмите со кои се планираат активностите во одредена област, а со тоа и буџетските средства се подготвуваат во консултација со клучните актери, според градоначалниците. Но, резултатите од истражувањата констатираат спротивен факт: се препорачува Министерството за локална самоуправа во соработка со ЗЕЛС да подготват нацрт-правилник за обезбедување на транспарентност во работењето на советот на општините; се препорачува Министерството за локална самоуправа во соработка со ЗЕЛС да реализираат активности за подигнување на јавната свест за поактивно учество на граѓаните во процесот на носење на одлуки од локален карактер; се препорачува Министерството за локална самоуправа во соработка со ЗЕЛС да реализираат активности за подигнување на нивото на свесност и на локалните функционери, односно на градоначалниците и општинските советници, како и на вработените во општинската администрација, за потребата од поголемо учество на граѓаните во процесот на одлучување; се препорачува да се врати претходното законско решение, месните самоуправи да имаат својство на правни лица, бидејќи на тој начин ќе имаат поголема активност, ќе имаат своја сметка и сопствено ќе располагаат со истата; се препорачува Министерството за локална самоуправа во соработка со ЗЕЛС да реализираат активности за едукација на општинските функционери за потребата и начинот на користење на социјалните мрежи, кои би требало да ги користат и општините, бидејќи истражувањата покажуваат дека тие се најсилниот начин на здружување меѓу луѓето и најефикасниот начин на информирање. Истовремено, се препорачува да се подготват препораки за прецизни и јасни критериуми за избор на невладини организации за партнери во спроведување одредени проекти, посебно кога со тие средства

располага општината, а истите се добиени од изворни приходи, од државниот буџет или од одредена донација. Потребно е да се дефинира и процедурата на избор на невладина организација за партнер, со тенденција истата да вклучува поголем број на луѓе; се препорачува да се подготват препораки по кои критериуми советите на општините да определуваат на која невладина организација да доделат простор и на која, колкав простор и каде да ѝ биде доделен.

Литература:

Официјални документи

Устав на Република Македонија
Закон за локална самоуправа, објавен во „Службен весник на РМ“ бр. 5 од 29 јануари 2002 година
Статут на Општина Кичево
Статут на Општина Кочани
Статут на Општина Велес
Статут на Општина Чаир
Статут на Општина Битола
Статут на Општина Ново Село

Истражувачки извештаи

Преглед за процесот на децентрализацијата 2008, подготвен од Набљудувачката мисија на ОБСЕ во Скопје
Граѓанско засновани анализи 2008, УНДП.
Н. Габер-Дамјановска, К. Бабунски, А. Јовевска Студија за состојбите во руралните заедници МЦМС, 2007.
М. Шукаров, Ј. Ананиев, П. Атанасов, М. Ѓеровска-Митев Националниот извештај за човековиот развој за 2010 година (во печат), УНДП.
R. Sulejmani, I. Todorovski, J. Ananiev, T. Nenovski, M. Memeti Mid Term Reviw of the Process of Decentralization in Macedonia, UNDP, март 2011.

Труд

Ананиев Ј. Модели за ефикасен партиципативен пристап во сите фази во градењето на јавните политики во РМ, објавено во е-билтен „Доброуправување“ http://gg.org.mk/index.php?option=com_content&task=view&id=110&Itemid=99999999 последно отворање, февруари 2011 година

Реализирани интервјуа во декември 2010 година со:

Градоначалник на Општина Велес
Претседател на Совет на Општина Велес
Градоначалник на Општина Кочани
Претседател на Совет на Општина Кочани
Градоначалник на Општина Ново Село
Градоначалник на Општина Кичево
Секретар на Општина Чаир
Државен секретар на Министерството за локална самоуправа