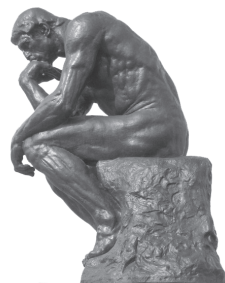


Година 10, број 40, декември
Скопје 2012

Year 10, No 40, December
Skopje 2012



ПОЛИТИЧКА МИСЛА

Локалната самоуправа и учеството на граѓаните

political thought

Local Self-Government and Citizen Participation





Содржина / Contents

ВОВЕД / INTRODUCTION

- 7 ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА И УЧЕСТВОТО НА ГРАЃАНИТЕ
 Ѓорге Иванов
- 11 LOCAL SELF-GOVERNMENT AND CITIZEN PARTICIPATION
 Gjorge Ivanov

АКТУЕЛНО / CURRENT

- 15 ДЕМОКРАТИЈАТА ПОЧНУВА ОД ДОЛУ – ПОЛИТИЧКАТА ЕДУКАЦИЈА ВО
 ОПШТИНИТЕ
 Андреас Клајн
 DEMOCRACY STARTS FROM THE BOTTOM – POLITICAL EDUCATION IN
 MUNICIPALITIES
 Andreas Klein
- 21 ГРАЃАНСКОТО ОПШТЕСТВО Е МРТВО! ДА ЖИВЕЕ ГРАЃАНСКОТО
 ОПШТЕСТВО!
 Михаел Борхард
 CIVIL SOCIETY IS DEAD! LONG LIVE THE CIVIL SOCIETY!
 Michael Borchard
- 29 НЕПОСРЕДНОТО УЧЕСТВО НА ГРАЃАНИТЕ – ПРОБЛЕМ ЗА ДЕМОКРАТСКО
 ЛОКАЛНО ВЛАДЕЕЊЕ ВО ЗАПАДЕН БАЛКАН
 Илина Мангова
 DIRECT CITIZEN PARTICIPATION - PROBLEM FOR LOCAL DEMOCRATIC
 GOVERNANCE IN THE WESTERN BALKANS
 Iliina Mangova
- 39 CORE CONSIDERATIONS FOR ESTABLISHING LOCAL ACTION GROUPS IN
 MACEDONIA
 Olimpija Hristova
 КЛУЧНИ СОГЛЕДУВАЊА ВО ВРСКА СО ВОСПОСТАВУВАЊЕТО НА
 ЛОКАЛНИ ГРУПИ ЗА ДЕЈСТВУВАЊЕ ВО МАКЕДОНИЈА
 Олимпија Христова

- 49 ПАРТИИ – АНГАЖИРАЈТЕ СЕ!
Александер Грубер
PARTIES - ENGAGE YOURSELVES!
Alexander Gruber
- 57 ПЕРСПЕКТИВИТЕ НА ЛОКАЛНАТА ДЕМОКРАТИЈА И
ПОЛИЦЕНТРИЗМОТ ВО Р. МАКЕДОНИЈА
Горан Илиќ
LOCAL DEMOCRACY PERSPECTIVES AND POLICENTRISM IN REPUBLIC OF
MACEDONIA
Goran Ilić
- 67 ПРЕТВОРАЊЕ НА ВИРТУЕЛНОТО УЧЕСТВО ВО РЕАЛНОСТ
Ристе Змејкоски
TRANSFORMING VIRTUAL PARTICIPATION INTO REALITY
Riste Zmejkoski
- 81 ЛИНГВИСТИЧКАТА КОМПЕТЕНЦИЈА КАКО ФАКТОР ЗА ГРАЃАНСКО
УЧЕСТВО ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА – ПОЛИТИКИ НА ЛОКАЛНО НИВО
Јован Близнаковски
LINGUISTIC COMPETENCE AS A FACTOR OF CIVIC PARTICIPATION IN
REPUBLIC OF MACEDONIA – LOCAL LEVEL POLICIES
Jovan Bliznakovski
- 91 ГРАЃАНСКОТО УЧЕСТВО НА НЕМНОЗИНСКИТЕ ЗАЕДНИЦИ ВО ПРОЦЕСОТ
НА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈАТА И РАЗВОЈОТ НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА ВО
РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА
Јорданка Галева
CIVIC PARTICIPATION OF NON MAJORITY COMMUNITIES IN THE
DECENTRALIZATION PROCESS AND LOCAL GOVERNANCE DEVELOPMENT IN
THE REPUBLIC OF MACEDONIA
Jordanka Galeva
- 101 (НЕ)УЧЕСТВОТО НА МЛАДИТЕ НА ЛОКАЛНО НИВО ВО МАКЕДОНИЈА
Иван Јованов
(NON) PARTICIPATION OF YOUTH AT LOCAL LEVEL IN MACEDONIA
Ivan Jovanov
- 107 УЧЕСТВО НА ГРАЃАНСКИТЕ ОРГАНИЗАЦИИ ВО ГРАДЕЊЕТО КАПАЦИТЕТИ
НА ОПШТИНИТЕ
Саше Паневски / Зоја Таревска
PARTICIPATION OF CIVIC ORGANIZATIONS IN BUILDING THE CAPACITIES
OF THE MUNICIPALITIES
Saše Panevski / Zoja Tarevska

115 THE JOINT PUBLIC-PRIVATE-CIVIL EFFORTS FOR REGIONAL DEVELOPMENT
IN PELAGONIA PLANNING REGION

Marijana Milevska

ЗАЕДНИЧКИ ЈАВНИ-ПРИВАТНИ-ГРАЃАНСКИ НАПОРИ ЗА РЕГИОНАЛЕН
РАЗВОЈ ВО ПЛАНСКИОТ РЕГИОН ПЕЛАГОНИЈА

Маријана Милевска

125 **ЗА АВТОРИТЕ / ABOUT THE AUTHORS**



Воведник
од
Претседателот на Република Македонија
Неговата екселенција д-р Ѓорге Иванов
за јубилејното 40-то издание на „Политичка мисла“

ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА И УЧЕСТВОТО НА ГРАЃАНИТЕ

Скопје, декември 2012

Почитувани читатели,

Во воведот кон првиот број на „Политичка мисла“, реков дека ова списание претставува можност за развој на македонската политичка мисла и политичка наука. Наука која до тогаш го немаше сериозно систематизирано сознанието за развојот на политичката мисла во македонското општество.

Денес, девет години и 39 броеви подоцна, со сигурност можам да констатирам дека бродот на македонската политичка мисла плови во вистинската насока. Се разбира, улогата на „Политичка мисла“ не може ниту да се преувеличи ниту пак да се оспори. Како медиум на оние кои се занимаваат со политичките науки, списанието секако придонесе кон сè поголема кристализација на политичката мисла кај нас, давајќи му поголема видливост на интелектуалниот капитал создаван од бројни политиколози од Република Македонија и од странство.

Првото издание се бавеше со големите прашања поврзани со иднината на Европската унија. 40-тото Јубилејно издание е

посветено на оние кои се во центарот на цивилното општество – граѓаните и нивното учество во локалната самоуправа.

Од мугрите на независноста на Република Македонија, сведоци сме на постепената, но сигурна еволуција што се движи од централизација кон децентрализација на политичката, економската, културната и општествената сфера. Централизацијата беше една од основните одлики на претходниот систем, кој поаѓаше од претпоставката дека централната власт најдобро ги знае потребите на граѓаните на секое, па и на локално ниво. Практиката го потврди спротивното. По принципот на „расипан телефон“, граѓаните неретко се соочуваа со непријатни изненадувања и изневерени очекувања, а како резултат на бавниот административен процес. Понудените услуги најчесто не одговараа на условите кои се специфични за секоја локална заедница, а инертната централизирана администрација претставуваше препрека за активно вклучување и учество на граѓаните во носењето одлуки на локално ниво. Активно учество кое е суштинска одлика на секој демократски политички систем и на секое развиено цивилно општество.

За важноста на локалната самоуправа е доволно да ја погледнеме преамбулата на Повелбата за локална самоуправа на Советот на Европа од 1985 година. Во неа се вели дека: „*локалната власт е еден од основните темели на секоја демократија*“, дека „*правото на граѓаните да учествуваат во водењето на јавните работи е еден од демократските принципи споделени од сите земји-членки на Советот на Европа*“ и дека „*ова право може најнепосредно да се спроведува на локално ниво*“.

15 Гдини по ратификувањето на Повелбата, Република Македонија забрзано се движи кон децентрализација како процес на обезбедување подемократско, партиципативно управување и давање услуги кои се скроени според реалните потреби на граѓаните. Децентрализација која пред сè значи зголемени ингеренции на локалната самоуправа за сферите како што се: локалниот економски развој, заштитата на животната средина, културата, урбанизмот, спортот, образованието и социјалната заштита.

Процесот на децентрализација подразбира дека секоја единица на локалната самоуправа располага со идентични институционални надлежности. Но, токму тука е и еден од темелните предизвици. Имено, како да се постигне баланс меѓу унифицираните и со закон утврдени надлежности, од една страна, и изразената географска, територијална, демографска и економска разноликост што постои кај општините во Република Македонија, од друга страна. Реформите имаат за цел да им обезбедат на граѓаните задоволување на генералните, но и специфични потреби, вклучително и преку меѓуопштинска соработка, особено во областите кои не познаваат и не признаваат општински граници, кои ги надминуваат ресурсите и капацитетите на поединечните општини, какви што се заштитата на животната средина и справувањето со последиците од природните

непогоди. Но, ова е само еден од предизвиците со кои се соочува процесот на децентрализација во Република Македонија.

Паралелно со децентрализацијата се одвиваше и процес на изразена флукуација на општинските граници. До 1996 година на сила беше наследениот закон со кој Република Македонија беше административно поделена на 32 општини. Законот за територијална поделба на Република Македонија од 1996 година вовеле фрагментација со 123 општини. Потпишувањето на Охридскиот рамковен договор со себе повлече и своевидно „окрупнување“ на општините со Законот за територијална организација на локалната самоуправа во Република Македонија од 2004 година, и сведување на претходните 123 на денешните 84 општини од кои десет го сочинуваат градот Скопје како посебна единица на локалната самоуправа.

Роберт В. Флак рече дека: *„локалната власт е основа на демократијата; ако потфрли, и демократијата ќе потфрли“*. Македонската демократија е мултиетничка, какви што се и добар дел од општините во Република Македонија. Инклузивниот демократски модел на интеграција без асимилација кој денес претставува вистински предизвик за многу држави, во Република Македонија е реалност. Основата на тој модел секако треба да се бара на локално ниво, каде физичката блискост и непосредноста во комуницирањето им даваат посебен квалитет на односите меѓу припадниците на различните етнички, верски и јазични заедници. Истражувањата континуирано укажуваат дека перцепцијата на меѓуетничките односи е различна на државно и на локално ниво. На општинско ниво, каде луѓето секојдневно и непосредно комуницираат, без посредство на останатите актери во системот, перцепцијата е многу поповолна и попозитивна отколку на државно ниво.

Република Македонија живеела и живее во светот на различноста, почитувајќи го она што ни е оставено во наследство. Животот нè научи на соживот, толеранција и меѓусебно разбирање и помагање. На тоа нè потсетува и она што ние на Балканот го знаеме како комши-капиџик, во вистинска смисла на зборот. Познато е од дамнина, дека дури и кога портата меѓу соседите била затворена, капиџикот секогаш останувал отворен. Отворен за дијалог, размена и помош. Како врата која дури и во времиња на предизвици не смеела да биде затворена. Учеството на граѓаните во локалната самоуправа е современиот капиџик на македонската демократија. Капиџик што може да даде нов квалитет и позитивно влијание на меѓуетничките односи.

Ова добива особено значење во предвечерјето на шестите по ред локални избори во Република Македонија, кои треба да дадат одговор на прашањата: Кои се реалните потреби, желби и очекувања на граѓаните од локалната самоуправа? Како да се постигне поактивно учество на граѓаните на локално ниво, во донесувањето одлуки, спроведување, следење и оценување на



резултатите на локалната самоуправа? Како да се зголемат транспарентноста и отвореноста на процесот на носење одлуки на локално ниво? Како да се искористи целосниот потенцијал на секоја единица на локалната самоуправа за доброто на граѓаните, општината и државата?

Со увереност дека овој јубилеен број на „Политичка мисла“ ќе одговори на дел од овие прашања, ја користам оваа прилика да им честитам на уредништвото и на сите оние кои оваа јубилејна едиција ја збогатија со своите визии, мисли и размислувања.

Introduction
by
The President of the Republic of Macedonia
His Excellency Dr. Gjorge Ivanov on the 40th Jubilee Edition of
Political Thought

LOCAL SELF-GOVERNMENT AND CITIZEN PARTICIPATION

Skopje, December 2012

Dear readers,

In the introduction to the first edition of *Political Thought*, I stated that this publication represents a possibility for the development of the Macedonian political thought and science – a science that prior to it lacked a serious systematization of the knowledge for the development of the political thought in the Macedonian society.

Today, nine years and 39 editions later, I can state with confidence that the ship of the Macedonian political thought is sailing in the right direction. Of course, the role of *Political Thought* can neither be overestimated nor disputed. As a medium for those involved in political sciences, this publication gave its contribution towards an ever increasing crystallization of the political thought in our context,

allowing a greater visibility of the intellectual capital amassed by a great many political scientists from the Republic of Macedonia and abroad.

The first edition addressed the great issues related to the future of the European Union. The 40th jubilee edition is dedicated to those who are at the very centre of the civic society – the citizens and their participation in the local self-governance.

Since the dawn of the Republic of Macedonia's independence, we have witnessed the gradual, but certain evolution that diverges from centralization towards decentralization of the political, economic, cultural and social sphere. The centralization was one of the basic characteristics of the previous system, which rested on the presumption that the central government knows best the citizen's needs on every level, including local. Practice has shown the opposite. Under the principle of *Chinese whispers*, the citizens often faced unpleasant surprises and failed expectations, as a result of the slow administrative processes. The offered services were quite often incompatible with the specific conditions for each local community, and the inert central administration posed as an obstacle for active inclusion and participation of the citizens in the decision making process at a local level. Active participation which is an essential characteristic of each democratic political system and of each developed civil society.

To realize the importance of local self-governance it is sufficient to take a look at the preamble to the Council of Europe's Charter of Local Self-Government from 1985. It clearly states that: "the local authorities are one of the main foundations of any democratic regime", that "the right of citizens to participate in the conduct of public affairs is one of the democratic principles that are shared by all member States of the Council of Europe", and that "it is at local level that this right can be most directly exercised".

Fifteen years after the ratification of the Charter, the Republic of Macedonia is accelerating its transition towards decentralization as a process for securing more democratic, participative governance and providing services tailored in accordance with the realistic needs of the citizens. Decentralization which primarily implies increased competences of the local self-government for the spheres such as: the local economic growth, protection of the environment, culture, urbanism, sports, education, and social care.

The process of decentralization implies that each unit of the local self-government possesses identical institutional competences. However, this is exactly one of the fundamental challenges. Namely, how to reach a balance between the unified and legally binding competences, on one hand, and the distinctive geographical, territorial, demographic, and economic discrepancy of the municipalities in the Republic of Macedonia, on the other. The reforms' goal is to make sure that the citizens' general, but also specific needs are met, such as protection of the environment and management of consequences from natural calamities, involving inter-municipal cooperation, particularly in the fields which do not recognize municipal borders, or exhaust the resources and capacities of the municipality.

However, this is only one of the challenges for the process of decentralization in the Republic of Macedonia.

Parallel to the decentralization, there was an ongoing process of distinctive fluctuation of the municipal borders. Until 1996 there was legislation inherited from the previous system which divided the Republic of Macedonia into 32 administrative units. The Law on Territorial Division of the Republic of Macedonia from 1996 introduced fragmentation with 123 municipalities. The signing of the Ohrid Framework Agreement led towards a kind of "amassing" of the municipalities with the Law on Territorial Organization of the Local Self-Government in the Republic of Macedonia from 2004, and with the rendering of the previous 123 to the current 84 municipalities, ten of which comprise the City of Skopje as a specific unit of local self-government.

Robert W. Flack said that: "Local government is the foundation of democracy; if it fails, democracy will fail too". The Macedonian democracy is multiethnic, just like the majority of municipalities in the Republic of Macedonia. The inclusive democratic model of integration without assimilation, which is a true challenge for many states today, is a reality in the Republic of Macedonia. The basis of this model should be found at local level, where the physical proximity and the direct communication allow better quality of the relations between the representatives of various ethnic, religious and linguistic communities. Various studies have continuously shown that the perception of the interethnic relations is different at national and local level. On a municipal level, where people establish direct contacts on daily basis, without the interference of the remaining actors in the system, the perception is more favorable and positive than on national level.

The Republic of Macedonia has lived and still lives in the world of differences, respecting the legacy of the past. Life teaches us coexistence, tolerance, and mutual understanding and help. A reminder to this is what we know on the Balkans as *komshi-kapidzik* (door between two neighbors), in its truest sense. It used to be a common thing between neighbors in the past to leave a small door open even when the gates were shut, which was called *kapidzik*. Open for dialogue, exchange and assistance. This was a small door which was never locked even in challenging times. The participation of the citizens in the local self-governance is the contemporary *kapidzik* of the Macedonian democracy, a small door that can bring new quality and positive influence on the interethnic relations.

This becomes increasingly significant in the eve of the sixth in line local elections in the Republic of Macedonia, which should answer the questions: What are the realistic needs, wishes and expectations of the citizens from the local self-government? How to achieve more active participation of the citizens at local level, in the decision making process, the implementation, the monitoring and evaluation of the results of the local self-government? How to increase the transparency and openness of the decision making process at a local level? How to use the whole

potential of each unit of the local self-government for the benefit of all citizens, the municipality and the country?

Convinced that this jubilee edition of Political Thought will address a portion of these issues, I take this opportunity to congratulate the editorial board and all those who contributed towards richer contents of this jubilee edition, with their visions, thoughts and opinions.



► ДЕМОКРАТИЈАТА ПОЧНУВА ОД ДОЛУ – ПОЛИТИЧКАТА ЕДУКАЦИЈА ВО ОПШТИНИТЕ

—
автор: Андреас Клајн

Либералните демократии, во кои од денешна гледна точка како природно така и парадигматски се вбројува и либералниот демократски основен поредок на повоена Германија, не познаваат единствени политички цели. Наместо тоа тие првостепено се базираат на легитимноста на политичките дискусии – што се рефлектира и во структурата на политичките фондации како блиско партиски институции на политичката едукација. Меѓутоа плуралните демократии живеат и од консензусот за основите и нивните општоприфатени ориентации на вредности, околу чие остварување од различни позиции најпосле се врти и спорниот политички процес. Оттаму задача особено на политичката едукација е да ги подготви, да ги поддржи и да ги гарантира основите на нашиот демократски општествен поредок. Во тоа се вбројува задолжителниот консензус на вредности како и неспорните демократски правила на игра и модели, на чие тло се одвива политичката практика. Од друга страна, политичката едукација мора во иста мера одлучно да ја поддржува способноста за толеранција, критика, но и способноста за создавање конфликти на граѓаните – а со тоа и на плурализмот на општеството.

ШТО ВСУШНОСТ ПРЕТСТАВУВА „ПОЛИТИЧКА ЕДУКАЦИЈА“?

Оние, кои ја практикуваат политичката едукација, во рамките на демократските општества на многу места пред сè ја сфаќаат како професија, чии цели лежат во развојот на политичката, а со тоа и на граѓанската полнолетност. Во овој контекст нејзината задача се состои во тоа да ја поврзе и зачува оваа ориентација на вредности и уставниот консензус кај населението, да

посредува систематски знаења за демократскиот поредок, неговиот начин на функционирање и поврзаноста како и да ја зајакне компетентноста за демократско дејствување. Покрај општото долготрајно инвестирано учење на демократијата, кон кое припаѓа постојаното анимирање на граѓаните за активно учество и ангажирање во политиката, политичката едукација исто така мора да ги препознае и актуелните политички абнормалности и краткорочно да им се спротивстави. Па така, таа на пр. треба навремено да реагира на ксенофобиите, расизмот, антисемитизмот, популизмот и сличните феномени, кои се развиваат во општеството, а се спротивни на либерално-демократската мисла и да помогне во тоа општествено да се пренасочат.

Актерите во политичката едукација при ваквиот широк спектар дејности добиваат функција на водство и забрзување. Знак на препознавање на вака дефинирираниот концепт на политичка едукација е институционализираната форма – со институционалните носители на едукацијата, кои ја извршуваат својата работа во рамките на манифестации, семинари и настава, но и преку публикации и настапување по медиумите.

Политичката едукација во Германија по војната ги најде своите главни поттици во политиката на ре-едукација на англосаксонските окупаторски сили САД и Велика Британија. Со оглед на катастрофата од Втората светска војна, којашто своето потекло го води од потфрлањето на демократските сили за време на Вајмарската Република, целта на Германците беше „преобразба“, зајакнување на демократијата не само како државна форма, туку и како животна форма во најдлабоката внатрешност на општеството. Притоа основата на политичката едукација се состои во тоа што никој не се раѓа како демократ, туку граѓанската свест мора да се поддржува континуирано и од генерација во генерација и да се посредува националното политичко знаење. Оваа мисла може да се најде во основањето на различните понудувачи на политичка едукација во федеративно републиканска Германија од 1950-тите години. Политичките, фондациите блиски до партиите, во кои се вбројува и Фондацијата „Конрад Аденауер“, притоа претставуваат еден од бројните актери, кои нудат семинари, манифестации со предавања и наставни единици со цел за политичка едукација на ниво на целата федерација.

Сојузна Република Германија уште во раните 1960-ти години почна да го извезува успешниот модел на политичка едукација во странство – во смисла на демократско образование. Првите канцеларии во странство на политичките фондации беа отворени во Јужна Америка и Африка. Со падот на Железната завеса беше воведена цензура, поврзана со преместување на географскиот фокус на едукативната работа на политичките фондации во средна и источна Европа. Притоа целта беше поддршка на младите демократии во изградбата на демократските институции, особено на политичките партии и граѓанско-општествените установи.

Во Република Македонија Фондацијата „Конрад Аденауер“ е активна со проекти од крајот на 1990-тите години; во 2000 год. Фондацијата отвори самостојно

претставништво во Скопје. За работата на проектите, лица за контакт освен партиите, исто така, беа и други граѓанско-општествени актери (невладините организации). Притоа Фондацијата уште од почетокот полагаше вредност на проекти надвор од главниот град на земјата, Скопје, за да ги зајакне граѓанско-општествените структури по општините.

ПОЛИТИЧКА ЕДУКАЦИЈА ВО ОПШТИНАТА

Општината има пресудно влијание врз секојдневието и животниот квалитет на граѓаните. Граѓанинот од утро до мрак доаѓа во допир со услужните дејности и задачи на општината, т.е. со општинската управа. Во рамките на локалната самоуправа општината го поседува правото, сама да ги регулира сите работи на месната заедница. Притоа особена улога играат советот и градоначалникот, кои одлучуваат за политиката во рамките на општината; меѓутоа и граѓаните, кои во редовни временски интервали на избори гласаат за составот на општинскиот совет, а со тоа и за својот лидер на градот.

Во оваа најмала политичка единица во демократскиот политички систем политиката може да се искуси непосредно. Дури и кога алтернативите за одлучување се чинат ограничени, особено во малите рурални општини, и тие најпосле се базираат на различни вредности. Алтернативи се појавуваат уште кога артикулираните интереси различно се земаат предвид или различно се одмеруваат фактите; кога се поставуваат приоритети. Тоа дека при сиот напор за соодветност политиката е во игра во смисла на одлука ориентирана кон вредностите и интересите, станува јасно, кога некоја општина одлучува кои задачи ќе имаат приоритет и притоа принудно ќе одлучи од што ќе мора да се лиши најпрвин или за подолго време. Уште на ова најниско ниво, на најмал простор постои натпревар на (политичките) идеи и нивното конкретно спроведување.

Граѓаните на ова ниво имаат значителен простор за маневрирање преку директното обраќање до нивните народни претставници и нивното соодветно влијание преку давањето на својата доверба. Самите техничко-организаторски дадености на ова ниво отвораат видливо подобри шанси за нивна партиципација. Па така, да речеме, некоја протестна акција од повеќе стотини граѓани против општинското планирање наоѓа поголем одек кај претставниците на општинскиот совет отколку некоја протестна акција на илјадници граѓани против народниот закон во главниот град на земјата.

Но и во однос на мотивацијата, за политичко ангажирање, локалното ниво покажува видни предности, бидејќи граѓаните овде не само што се најнепосредно засегнати туку и одлуките во општината се и најевидентни. На граѓаните добро им се познати позадините и по правило тие ги знаат актерите кои дејствуваат. Комплексноста на интересите за разлика од тоа се отворени, последиците од особени барања релативно лесно сфатливи. Можноста, да се чуе и да добие на значење мислењето на индивидуата, е најголема на лице место.

Оттаму се развива сликата за локалната политика како „школа на демократија“. Локалниот политички ангажман може да повлијае врз зацврстување на демократските вредности и свеста и врз однесувањето на граѓаните. Затоа цел на локалните политички претставници е сериозно да ја сфатат артикулираната волја на граѓаните и да стапат во интензивен дијалог со нив – како поради прифаќањето на нивната политика така и поради зајакнувањето на демократијата. Со ова локалната политика дава прилог во изградбата на граѓанското општество, а со запознавањето на сè повеќе нови граѓани со политичките структури придонесува за неговото самоодржување.

ПОСТОЈАНА ПОТРЕБА ЗА МОДЕРНИЗАЦИЈА

Благодарение на постојаниот демократски развој, модернизацијата и технолошкиот напредок политичката едукација денес веќе не се исцрпува само во посредување на основите. Таа сè повеќе ги проширува потребата и радиусот на дејствување. Така политичките содржини сè повеќе се поместуваат од класичните форуми во нови области и му подлежат на трендот на рапидниот развој на компјутерската технологија, на останувањето без здив како и на склоноста за пунктуални решенија за сметка на континуитетот. Политиката понекогаш се развива во медиумски компатибилен политаинмент, кој инаку одамна навлезе во виртуелниот свет на Интернетот. Политичката партиципација и општествено-политичкиот ангажман сè помалку се одвиваат на класичниот начин на гласање на избори, учество на манифестации на партиите и заинтересираните групи. Новите форми на учество во епохата на најразлични политички ток-шоуа, телевоутинг и Web 2.0 подобро може да се опишат со клучните зборови од типот на вебблогови, Twitter, Facebook, Youtube и мн. др. А и посредувањето содржини од носителите на одлуките адресирано до граѓаните сè повеќе се служи со новите начини на комуникација. Како последица од тоа ваквите развој претставуваат предизвик за политичката едукација. Доколку таа и понатаму сака успешно да ги остварува своите цели, мора да повлијае во „новите“ начини на комуникација на политичкото и да усвои соодветни модерни методи на посредување.

Со оглед на постојаната тесна интеракција во демократскиот развој, општествената еволуција и технолошкиот напредок, којашто политичката едукација постојано мора да ја балансира за да ја оствари својата основна функција на политичка и граѓанска полнолетност, таа подлежи на постојан притисок за модернизација: политичката едукација мора постојано да усвојува нови методи на посредување, кои непосредно го отсликуваат развојот на политичкото и се конфронтираат со променливите општествени рамковни околности и очекувањата како ретко која друга дисциплина.

ABSTRACT

Liberal democracies are not based on the uniformity of their political objectives. Instead, they are based primarily on the legitimacy of political debate. In Germany, this approach is not only reflected by the variety of political parties, but also in the structure of political foundations like the Konrad-Adenauer-Stiftung as institutions of political (civic) education. However, pluralist democracies are also living by consensus on their fundamental and generally accepted values. Against this background, it is the task of political education to promote and ensure the foundations of our democratic society. Civic education is envisioned by its practitioners primarily as a profession whose goal is to enhance the development of political interaction and thus civic responsibility. In this context, it has the task of anchoring those fundamental values and basic rules as well as constitutional consensus amongst the population and conveying systematic knowledge of the democratic system. In addition to this general long-term learning process about democracy, civic education must also perceive the current social distortion and undesired developments endangering the democratic order – such as xenophobia, racism, anti-Semitism, populism etc. – and counter them on the short run.

The municipality, the local community, influences the citizens' quality of life in a decisive manner. From morning till night the citizens come in contact with services and functions of the municipality. The city's Council and the Mayor, who determine the policy within the community, have an important role to play, but also the citizens who vote regularly in elections and thus determine the composition of their local council. In this smallest political unit of a democratic state political decisions are experienced directly. Even at this basic level, there is a challenge between the (political) ideas and their practical implementation. Against this background, the image of local government as the "school of democracy" becomes clear.



► РЕГУЛАТОРНА ПОЛИТИКА ЗА ПАРТИЦИПАЦИЈА И АНГАЖМАН **ГРАЃАНСКОТО ОПШТЕСТВО Е МРТВО! ДА ЖИВЕЕ ГРАЃАНСКОТО ОПШТЕСТВО!**

—
автор: **Михаел Борхард**

„Оссуру“, Партијата на пиратите, „Повеќе демократија“, Штутгарт 21 и конзорциумите се симптомите, додека „болеста“ се чини дека лежи подлабоко, а како и многу други заболувања и таа е комплексна во причината и дејството. Уште самото тоа, да се најде име за непријатното чувство, не претставува лесен потфат: копнеж по повеќе демократија? Арогантност на моќта? Пропаст на народните партии, на партиската држава? Отуѓување меѓу граѓаните, политиката и државата? На крајот дури се поставува и прашањето, колку навистина е сериозна работата со пациентот „демократија, доверба во државата и политиката“. Најобично претерување и хипохондрија или, пак, се закануваат посериозни ненадоместливи штети?

Карактеристиките на „болеста“ и можните противмерки за неа – ниту за медицинарите не сосем невообичаена слика – се исклучително амбивалентни, а противмерките не се едноставни. Да наведеме еден пример: од една страна – демоскопски јасно утврдливата – желба за повеќе плебисцитарни елементи е повеќе од евидентна, ама спроведените референдуми, од друга страна, доведоа до уште помало учество отколку на изборите.

Не постојат брзи и јасни терапии, а сепак потребата од дејствување е акутна, ако сакаме да не ја прокоцкаме довербата

во сопственото закрепнување. Бидејќи субјективно, по деталниот преглед, може да се утврди дека постои еден – па макар дифузен – копнеж за поголема партиципација, за транспарентност и објаснувања. На политиката и на државата се гледа како на „одделени“, оддалечени од т.н. „малечки луѓе“, во кои сепак според Аленсбах се вбројуваат околу шеесет и два проценти. Политичката работа во перцепцијата на луѓето важи за концентриран на себеси, а нејзиниот јазик за неразбирлив.

КОНЦЕПТ ИЛИ НЕДЕЛНА ПРОПОВЕД

Веќе со децении политиката, фондациите и општеството се обидуваат на човекот да му ја направат приемлива претставата за граѓанското општество, честопати носејќи го атрибутот „активна“. Со тоа – како со некој вид „мултивитамински препарат“ – одеднаш со терапија да треба да се излечат повеќе проблеми, кои стојат зад замисленото или фактичкото отуѓување на граѓаните и државата: растеретување на (социјалната) држава од која се бара премногу и на празните каси со поголема сопствена одговорност, поголема ефициентност при справувањето со проблемите при сопствени активности: пасивниот граѓанин оддалечен од политиката да го престори во активен политички креатор на својата животна средина; изборноста да се сфати сериозно како принцип на изградба на нашето општество; граѓанинот да се сфати себеси сериозно и да се чувствува запрашан, треба да може да партиципира. Граѓанскиот ангажман, така констатира уште пред десет години анкетната комисија „Иднина на граѓанскиот ангажман“ во својот финален извештај, крие значителен потенцијал за демократизација! Сето ова звучи многу логично, ама за жал помалку и на буквалната неделна проповед. Зошто – и покрај многуте умни говори, хартии и добри методи – овој концепт не појде во победнички поход, кој всушност требаше да му се дозволи?

ПОИМ БЕЗ ОДУШЕВЕНОСТ И РЕЛЕВАНТНОСТ НА ПРОБЛЕМОТ

Прва теза: на поимот „граѓанско општество“ му недостига моќта на убедливост. Во „групите на фокусот“ запрашаните потврдуваат: „Граѓанин сум, припаѓам на општеството – во што се состои ветувањето?“ Самиот поим не предизвикува воодушевување. Ама тоа е и втората теза, дека не ја погодува сржта на проблемот: во Германија поимот „граѓанско општество“ со години првенствено се набљудува од англосаксонска перспектива и се интерпретира како анти-етатистички поим. Замислата е да се обезбеди простор за маневрирање против премокната држава, при што најпосле мора да се потисне нејзиното влијание. Граѓанскиот ангажман настапува на местото на државните учиноци, а државата се концентрира на суштински задачи. Убава замисла, меѓутоа краткорочно нереална и понатамошна карактеристика на проблемот со „јајцето и кокошката“. Без да се обезбедат соодветните рамковни услови не може да дојде до политички и општествен ангажман, кој вистина се формира на големи

површини и до активна партиципација, којашто во идеален случај навистина го заменува дејствувањето на државата. Пред сè е сосем наивно да се верува дека во суштина ги охрабрува и предизвикува луѓето да се ангажираат за општото добро, кога имаат впечаток дека со својот личен влог мораат да пополнуваат дефицити, кои презадолжената држава повеќе самата не може да ги затвори. Граѓаните не сакаат да бидат впрегнати како граѓани поради дефицит или импровизација. Личната – и сосем разбирлива – чувствителност на луѓето е: плаќам даноци, а за тоа на многу места добив само осредни противуслуги, сега уште треба да бидам одговорен и за остатокот, затоа што државата трошела повеќе отколку што имала. Во што се состои смислата? Луѓето пред сè дејствуваат рационално. Доколку ја препознаат конкретната смисла и полза од некоја мерка, некој проект за себе и нивната непосредна околина, ќе се ангажираат со сите свои сили.

ИНДИВИДУАЛНИ РЕШЕНИЈА ЗА СОПСТВЕНИОТ ИНТЕРЕС

Затоа, според третата теза, не се работи само за „општество на граѓаните“, коишто ја користат сопствената слобода, туку и за еден поинаков, нов однос меѓу граѓаните и државата и за едно ново сфаќање на државата.

Со тесните каси никого не може да го воодушеви за поголем ангажман, ама може да покаже дека проблемите денес станаа неспоредливо посложени. Клучниот збор на „новата непрегледност“ опишува колку е диференцирано и сегментирано општеството денес. Повеќе не постои една ефективна мерка, една кошула, која им пасува на сите. Токму онаму, каде што проблемите особено притискаат, треба да се објасни дека до решенијата кои граѓаните ги сметаат за сосем бесмислени, никогаш не би можело да дојде единствено со дејствување на државата, дека и тие треба да се информираат и вклучат – поради нивниот најдобар интерес.

Зад тоа стојат процеси на промена на вредностите: „Папата“ на истражувањето на вредностите, Хелмут Клагес, зборува за мешавина на вредности, којашто се етаблира. Времето од 1968 год. послон од кога и да било ги изнесе на преден план т.н. „модерни“ индивидуални вредности, како самореализацијата и самоодредувањето. Од 1990-тите години меѓутоа се одвива и паралелниот развој, во кој на значење повторно добиваат и „традиционалните“ вредности, кои повеќе се однесуваат на заедницата. Конкретно тоа значи: идеализмот во никој случај не умре, ама големата постоечка подготвеност за ангажирање на заедницата е во корелација со потребата притоа да не се изгубат од вид и сопствените интереси.

АТРАКТИВНОСТ НА ОГРАНИЧЕНИТЕ ИНИЦИЈАТИВИ

Според четвртата теза тоа има последици врз видот на ангажманот: поголемиот број од луѓето претпочитаат временски ограничени регионални и локални иницијативи со личен ангажман, кој може да се планира и ограничи. Наспроти

тоа, големите организации, како партиите и синдикатите веќе со години страдаат од намалената подготвеност на луѓето трајно да се врзат за таквите институции. Големите народни партии одамна го препознаа овој проблем, ама сè уште не го извлекоа потребниот заклучок: недобројните иницијативи, кои стојат за нешто и кои сериозно ја сфаќаат мислата за сопствена одговорност, како на пр. иницијаната детска градинка, во која се здружуваат и на своја рака градат детски градинки, народните партии и нивните носители на мандати не секогаш ги сметат за свои сојузници, туку не ретко и за блокатори.

Но, оној кој оди по таков пат, итно зависи од добронамерната поддршка, а оној кој основа градинки, за да останеме на истиот пример, постојано се наоѓа во опасност да ги повреди законите, затоа што едвај да може да погледне преку цунглата од бирократски прописи. Зошто партиите посмело не ја зграпчат оваа несигурност и шансата да се понудат како лица за контакт за вакви иницијативи? Што се однесува до ЦДУ, така според анкетата на Конрад Аденауер се покажа дека ЦДУ сè уште е сосем добро застапена во здруженијата и организациите – од црковните и спортските здруженија до синдикатите. Ама затоа, пак, ни два проценти од членовите на Унијата не се истовремено активни во такви иницијативи. „Погрешниот потег“ на претполитичкиот простор, кој повлекува вештачка граница помеѓу „политиката“ и граѓаните не смее да биде сликата за некоја кооперација полна доверба.

Тоа што Унијата не се смета за природен партнер на општеството со ангажирање, донекаде е фатално, затоа што нејзината идеја за човекот и нејзините програмистички замисли како ниедна друга партија ја предестинираат да игра водечка улога и да стои за една друга кооперација на граѓаните и државата.

АНГАЖМАН И ЦРКОВНА ИДЕЈА ЗА ЧОВЕКОТ – ЗАДАЧИТЕ

Според нејзиното разбирање на слободата првенствено не се работи за слободата од ограничувања, туку за слободата за одговорни дејства. На ваквата идеја за човекот ѝ е туѓ површинскиот патернализам. На христијанската идеја за човекот многу повеќе ѝ соодветствува тоа човекот да го сфати сериозно, да го гледа и третира како партнер. На тоа соодветствува либералната држава, која никогаш не може да му нареди да се ангажира, ама која постојано мора да го сигнализира тоа: сакам да се ангажираш, да учествуваеш, да ја преземеш иницијативата. Точно дека не можам да ти го преземам ниту напорот ниту ризиците, ама ќе ти ги тргнам препреките од патот, ќе ти обезбедам рамка на која ќе се потпреш, те охрабрувам и пред сè го признавам она што го правиш.

На тоа се темели петтата теза: нова кооперација меѓу граѓаните и државата не може да се воспостави сама од себе. Доколку навистина сакаме да ја реализираме, потребна ни е регулаторна политика за граѓанското општество. Ваквата регулаторна политика за поголем ангажман мора систематски да реши пет проблеми:

Прво мора да ѝ даде нова вредност и ново прилагодување на локалната политика. Секаде онаму, каде што ситуацијата – на пр. при справување со последиците од демографската промена – се развива позитивно наспроти актуелниот тренд, најчесто зад тоа стои кооперација за пример меѓу мудри градоначалници и градски совети и умно ангажирање на граѓаните. Во нашата свест секогаш мислиме на ангажирање на граѓаните; мора да мислиме и на локалната политика. Централистичко мислење не само што не е соодветно за проблемите, туку го спречува и добивањето одговорност.

Второ, доколку регулаторната политика сака поголемо ангажирање, пред сè, мора да ја отстрани бирократијата. Сеедно колку и да се важни секој стандард и секое правило одделно, нивната прекумерност ја убива секоја подготвеност за личен ангажман. Оној кој навистина сака поголем ангажман мора да ги сруши препреките и да си создаде простор за маневрирање.

Трето: Семејната и образовната политика се „мајките“ на политиката на ангажирање. Сите студии покажуваат: подготвеноста за ангажирање во ни една друга група население не е толку силно застапена како во семејствата. Оној кој – пред сè временски – ги растеретува семејствата, поддржува и ангажман. Студиите исто така покажуваат дека поддржувањето на подготвеноста за ангажирање мора да почне многу рано. Пишувањето идеални биографии покажа дека мнозинството луѓе, кои се ангажираат, со тоа започнале уште во младоста или во детството. Сепак проектите по училиштата, кои навистина се занимаваат со граѓански ангажман и даваат упатства за конкретни ангажмани, сè уште претставуваат исклучок.

Четврто: на ангажманот и подготвеноста за партиципација им се потребни места за контакт: „Не некоја служба за волонтирање и граѓанско општество“, којашто не може да си ја дозволи ни една општина, ама затоа пак задолжено лице за локален ангажман, кој како поранешен службеник – исто така волонтерски или за ниска надокнада на трошоците – ќе спроведува Know-how, ќе назначува лица за контакт и ќе упатува на шансите и ризиците од ангажирањето на граѓаните. Честопати притоа се превидува фактот дека по скалите на институтите за анкетирање – во нормални околности и нормални времиња – на највисоките или на едно од највисоките места не е рангиран само градоначалникот, туку и градската управа. Педесет проценти и повеќе од граѓаните им ја даваат својата доверба на службениците и вработените во непосредна близина и на институциите, кои ги претставуваат тие. Тоа е неверојатно вреден почетен капитал за локалната управа ориентирана кон ангажирање.

Националното дејство од ангажманот и партиципацијата изискува вмрежување на актерите. Покраинските мрежни тела за поголемо ангажирање, покраинските фондации, посветени на граѓанското општество – какви што на пр. постојат во Тирингија или во Баден-Виртемберг – упатуваат во правилната насока. Доброволното ангажирање е доброволно и мора да остане такво, ама без инфраструктура не ќе може целосно да си ја развие својата моќ.

Петто: дијалогот меѓу политиката, партиите и државата од едната и граѓаните од другата страна мора да се промени. Зошто има толку малку локални натпревари на идеи, во кои навистина се бараат и наградуваат креативните методи? Колку и да се ниски стапките на учество: зошто на лице место и не редовно – самостојно и евтино организирани – не се спроведуваат локални анкети во вид писма и одговор, кои ќе ги соопштуваат проблематичните ситуации и обидите за нивно решение? Зошто во локалните големи проекти отворената и транспарентна комуникација почнува дури откако веќе одамна се донесени одлуките? И јазикот е пресуден: условените објави не водат до поголемо учество! Без стручни и конструктивни јасни зборови ангажираниот граѓанин претпоставува дека постојат задни мисли и не се чувствува дека е сфатен сериозно. Такви дијалози, дали формални постапки за учество, анкети, сослушувања и што и да е, само не смеат да бидат едно: без последици! Граѓаните, кои учествуваат и се ангажираат, ама имаат впечаток дека нивните упатства и идеи не се почитуваат и дека не се сметаат за достоини за детално објаснување, ќе се повлечат разочарано.

ДОВЕРБА ВО ЗАКРЕПНУВАЊЕТО

Покрај овие регулаторно-политички методи пред сè мора да постои увереност. За да останеме кај воведната слика за „заболувањето“: без надеж и доверба во сопственото закрепнување, секоја терапија е бесцелна. Оној којшто не верува во тоа дека може да успее новата кооперација меѓу граѓаните, државата и политиката, тој нема да воодушеви и трогне никого. На една градска порта во Бремен може да се прочита натписот: „Државите покрај Господ немаат посигурна заштита отколку доблеста на нивните граѓани.“ За оваа доблест во минатото имаше доволно докази. Иако волонтирањето и граѓанскиот ангажман не може да се поистоветат: фактот што Германија во европски рамки сè уште натпросечно отскокнува во подготвеноста за ангажирање, сепак докажува дека јавниот дух во нашата земја не претставува некоја исчезната особина.

Првпат објавено во списанието „Die Politische Meinung“ 510 Maj 2012 стр. 27-31 (издавач Konrad-Adenauer-Stiftung, Санкт Аугустин, Берлин).

ABSTRACT

For decades now, foundations and societies have been trying to bring the idea of civic society closer to the people, often attributed with the notion *active*. With this – as with a sort of *multivitamin compound* – we should provide instant remedy for many problems deriving from the imaginary or factual alienation of the citizens and the state: alleviation of the (social) state, which is faced with overly demanding population, as well as managing the empty safes with greater personal responsibility, greater efficiency in dealing with the problems deriving from personal activities: to transform the passive citizens alienated from politics into active political creators of their own living space; the electiveness should be seen as a serious principle in the creation of our societies; the citizens should seriously assume their role in the society and should feel addressed, in order to be able to participate. According to the findings of the Inquiry Committee *The Future of Civic Engagement* reflected in the final report from 10 years ago, the citizens' engagement holds a significant potential for democratization! This sounds very logical, however, not more than the literal reading of the Holy Script at a Sunday sermon. Why – besides the many wise speeches, papers and positive methods – this concept did not assume a victourious conquest, which should have been enabled?



► НЕПОСРЕДНОТО УЧЕСТВО НА ГРАЃАНИТЕ – ПРОБЛЕМ ЗА ДЕМОКРАТСКО ЛОКАЛНО ВЛАДЕЕЊЕ ВО ЗАПАДЕН БАЛКАН

автор: Илина Мангова

Процесот на децентрализација на единиците на локалната самоуправа (ЕЛС) во земјите на Западен Балкан им предаде значителна моќ, надлежности и право да располагаат со парите на граѓаните за прашања од локален интерес. Оваа транзиција на надлежности од централно на локално ниво претставува макотрпен процес кој сè уште не е комплетно завршен, туку ги реализира своите завршни фази и притоа се соочува со голем број пречки од аспект на финансии, капацитети, легислатива и слично. Главната цел на процесот на децентрализација е владеењето и донесувањето одлуки за прашања од локалната средина да се симне од централните политички елити поблиску до граѓаните и да се реализира со учество на граѓаните. Овој процес треба да придонесе за *демократско локално владеење*, концепт на кој му се придава сè поголемо значење од страна на академската, донаторската и граѓанската заедница со цел да се подигне нивото на локалната демократија преку зајакнување на врската помеѓу граѓаните и локалната власт. *Демократско локално владеење претпоставува вршење на локалната власт на инклузивен, респонзивен, отчетен и ефикасен начин*. Теоријата укажува дека доколку владеењето се одвива на демократски и партиципативен начин, истото ќе достигне одржлив развој што всушност е и крајната цел на овој концепт.¹

¹ Towards an EU approach to democratic local governance, decentralisation and territorial development. 2008. Background Paper Project No. 2007/147439 - Version 1. http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/Consultation7_background-paper_2008-04-21_EN.pdf

Од таму, во колкава мера ќе може демократско локално владеење како принцип на владеење да се развива во Западниот Балкан, ќе зависи од способноста на локалните самоуправи да ги вклучуваат граѓаните во носењето одлуки, да одговараат на нивните барања, ефикасно да ги вршат своите надлежности и да бидат одговорни за сопствените одлуки. Но, од друга страна, овој принцип на владеење не може да се реализира без обезбедени форми на вклучување на граѓаните во носењето одлуки и без нивен интерес да партиципираат во истите. Овој текст ја истражува граѓанската партиципативност на локално ниво во неколку земји на Западниот Балкан, поточно Албанија, Босна и Херцеговина, Македонија и Србија. Тој прави осврт на легислативните норми за граѓанска партиципација во носењето одлуки во локалната самоуправа и степенот и тенденциите на излезност на локалните изборите како базичен индикатор за заинтересираност за локалните работи. Во последниот дел, текстот го разгледува степенот на граѓанска партиципативност преку достапните податоци и постоечки истражувања, како и преглед на некои постојни форми и проекти кои го олеснуваат граѓанското учество во локалното владеење. Овој тип на пристап ги поврзува нормативните стандарди низ земјите од Западен Балкан со постоечките практики и ги идентификува разликите помеѓу тие две.

НОРМАТИВНИ СТАНДАРДИ ЗА ГРАЃАНСКА ПАРТИЦИПАЦИЈА ВО ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА ВО ЗАПАДЕН БАЛКАН

Локалната самоуправа во *Албанија* е двостепена, при што првиот степен го сочинуваат општини (најчесто урбани средини) и комуни (најчесто рурални средини), а вториот степен регионите кои ги сочинуваат географски блиски општини и комуни со слични економски и социјални карактеристики. Локалните претставници за советот на општина и комуната, како и градоначалникот на општината и претседавачот на комуната на 384 ЕЛС (65 општини, 308 комуни и градот Тирана) се избираат на директни избори, а потоа од нив се делегираат претставници за регионалните совети.² Во рамките на двата ентитета на Босна и Херцеговина, локалната самоуправа функционира на различен принцип. Во *Федерацијата Босна и Херцеговина* (ФБиХ), локалната самоуправа е двостепена, при што првиот степен го сочинуваат општините и два града, Сараево и Мостар, а вториот степен 10 кантони. Органи на локалната самоуправа се општински совет, началник на општина, градски совет, градоначалник и кантонално собрание. Од друга страна, во *Република Српска* локалната едностепена власт ја остваруваат градоначалниците и советниците на општините. На границата помеѓу ФБиХ и Република Српска се наоѓа округот Брчко во кој се применуваат посебни регулативи. Во *Македонија* локалната власт е организирана во 84 општини и градот Скопје и ја извршуваат избрани градоначалници и советниците на општините. Во *Србија*, каде има 150 општини и 24 градови, само советниците во општината се избираат на директни избори, кои пак потоа ги

² Law on Organization and Functioning of Local Self-Government. No. 8652. 2000.

избираат градоначалниците. Мандатот на избраните претставници на локално ниво во сите овие држави е 4 години.

Во однос на законски предвидените форми на непосредно учество на граѓаните во донесувањето одлуки на локално ниво, во Албанија уставот го гарантира правото на *локален референдум*, а како една од мисиите на локалната самоуправа е да промовира учество на жителите во работата на локалната власт. Граѓаните можат да присуствуваат на седниците на органите на ЕЛС, а покрај референдумот законот ги споменува и јавните сослушувања, но не гарантира други форми на партиципација.

Во Федерацијата Босна и Херцеговина исто така законот³ овозможува поднесување на *граѓанска иницијатива*, за која бројот на граѓани кои ја поддржуваат се прецизира од страна на секоја ЕЛС одделно. Но, ЕЛС не смее да одреди оваа бројка да биде поголема од 5% од вкупниот број гласачи. Референдумот, за кој во законот не е прецизиран потребниот праг, исто така може да се свика за прашања од локална надлежност и одлуката донесена на овој начин е задолжителна за локалната самоуправа. Правото на *месен собир на граѓани* детално не се разработува со Законот, но се остава простор и за други форми на непосредно изјаснување, како и поднесување на претставки и приговори.

Во Република Српска како облици на непосредно учество на граѓаните се предвидени: *референдум, собир на граѓани, граѓанска иницијатива, месна заедница, панели на граѓани, шеми на предлози, часови на граѓани во општинскиот совет, како и можност за други типови на вклучувања*. Правилата за расписување *референдум* се пропишуваат со статутот на општината, *собир на граѓани* се свикнува од страна на претседателот на совет по барање на 50 гласачи. За советот на општината да разгледува граѓанска иницијатива потребно е истата да биде поддржана од најмалку 5%, но не повеќе од 7% од вкупниот број гласачи, или не помалку од 500, но не повеќе од 700 гласачи. Потребниот процент се дефинира со статутот на општината. *Месната заедница* се финансира и добива административна и стручна поддршка од локалната самоуправа. Останатите форми на непосредно учество на граѓаните не се обработени со закон и се регулираат од страна на локалната самоуправа. Дополнително, 10% од сите гласачи или 1000 гласачи можат да поднесат предлог за донесување некој локален акт. Доколку предлогот се однесува на промена на статутот, тогаш потребна е поддршка од 20% гласачи или 1500 граѓани од една ЕЛС.

Основни форми на граѓанска партиципација во Македонија се: *граѓанска иницијатива* со која, доколку е поддржана од 10% од граѓаните се предлага регулирање или решавање на некое прашање од општинска надлежност; *собир на граѓани* за кое повторно е потребно да биде на барање од 10% од граѓаните во општината (а, исто така, може да биде свикан на предлог на

³ Law on Organization and Functioning of Local Self-Government. No. 8652. 2000.

градоначалникот или советот); потоа, *референдум* за кој е потребен предлог од 20% од граѓаните во општината.⁴ Дополнително, граѓаните можат да се обратат со петиции и предлози до градоначалникот на општината. Седниците на советите се отворени за јавноста и секој заинтересиран граѓанин може да присуствува.⁵

Во Србија, *граѓанска иницијатива* може да се поднесе со иста намена како во Македонија, само што таму прагот е понизок, потребни се минимум 5% граѓани да ја поддржат, но конкретната бројка ја дефинира секоја општина одделно. Граѓаните може да свикаат *собир на граѓани*, за кој не е точно дефиниран потребниот праг, но предлозите донесени од мнозинство на тој собир задолжително се разгледуваат од страна на советот. Исто така, на иницијатива на 10% од гласачите се распишува *референдум*, одлуката од кој станува задолжителна доколку има поддршка од 50% од оние кои излегле да гласаат.⁶

Приложениот преглед на законското регулирање на правата на граѓаните за непосредно учество во донесувањето одлуки на ниво на локална самоуправа укажува на сличностите во можности за граѓанска партиципација помеѓу земјите од бивша Југославија за разлика од Албанија. Најмалку законски предвидени можности за граѓанска партиципација во локалното владеење предвидува албанското законодавство, а најмногу законот во Република Српска. Минимален стандард за граѓанско учество е правото на референдум во единицата на локална самоуправа. За да се распише референдум, најголем број граѓани (20% од ЕЛС) е потребно да се соберат во Македонија, додека во Србија доволно е само 10% од гласачите. Во останатите држави, точниот број не е регулиран со закон. Најмногу можности за граѓанска вклученост во локалната власт дава законодавството на Република Српска.

Табела 1: Излезност на локални избори во Албанија, Босна и Херцеговина, Македонија и Србија од 1996 до 2012⁷

	Албанија	Босна и Херцеговина	Македонија	Србија
1996	58%			
1997		61%		
1998				
1999				
2000		70%	59%	75%
2001				

⁴ Закон за референдум и други облици на непосредно изјаснување на граѓаните, Службен весник на Република Македонија бр. 81, 2005.

⁵ Закон за локална самоуправа, Службен весник на Република Македонија бр. 5, 2002.

⁶ 2007 Zakon o lokalnoj samoupravi, Sluzben glasnik Republika Srbija, br.129/2007, 2007.

⁷ Извори: Organization for Security and Cooperation in Europe, <http://www.osce.org/odihr/elections>; IDEA International, Institute for democracy and electoral assistance, <http://www.idea.int/>; Република Србија, Републички завод за статистику, <http://webzhs.stat.gov.rs/WebSite/>

2002				
2003	52%			
2004		46%		60%
2005			56%	
2006				
2007	35%			
2008		55%		61%
2009			57%	
2010				
2011	51%			
2012				
Пр. излезност	49%	58%	57%	64%

Како друг индикатор за граѓанскиот интерес за локалната власт и прашања од локален интерес, овој текст се осврнува на процентот на излезност на локалните избори во земјите кои се анализираат. Компаративниот преглед на процентот на излезност покажува дека најнизок интерес за тоа кој ќе победи и ќе ја води локалната власт има во Албанија (49%), а највисока во Србија (64%). Излезноста во Србија се анализира само во годините по падот на Милошевиќ, земајќи предвид дека претходно во земјата владеше авторитарна власт за време на која изборите не се одвиваа во фер и демократски услови. Македонија и Босна и Херцеговина (заеднички процент на излезност се зема за ФБиХ и Република Српска) имат скоро ист степен на просечна излезност, со таа разлика што во Македонија интересот за локалните избори е постабилен, додека во БиХ тој покажува поголеми флукутации.

ГРАЃАНСКО УЧЕСТВО ВО ЛОКАЛНАТА ВЛАСТ

Но, и покрај предвидените форми кои овозможуваат демократизирање на локалната власт преку непосредно учество на граѓаните во земјите во Западен Балкан се наидува на два клучни проблеми. Од една страна, локалните власти се неволни да ги вклучат граѓаните во донесување одлуки, а, од друга страна, граѓаните покажуваат слаб интерес за прашањата и проблемите од надлежност на локалната самоуправа. Во Албанија граѓанското учество во локалната власт е мошне слабо. Граѓаните не се доволно запознаени со расположливите инструменти кои им овозможуваат вклученост, што директно влијае на степенот на граѓанска партиципација.⁸ Во вакви услови, активностите на граѓанските организации и придонесот од странските донатори директно придонесуваат за менување на ваквата состојба и за воспоставување линк помеѓу единиците на локалната самоуправа и граѓаните.

⁸ Kertusha, Floreta and Merlina Pograzha. 2010. The Role of Civil Society in Nowadays in Albania. [accessed 5 March 2012]; http://unitir.academia.edu/FloretaKertusha/Papers/1128538/The_Role_of_Civil_Society_in_Nowadays_in_Albania

Класичен пример за демократско локално владеење е проектот за партиципативно буџетирање кој Институтот за урбано истражување заедно со уште 2 локални граѓански организации го има имплементирано почнувајќи од 2005 година. Преку оваа иницијатива, граѓаните учествуваат во креирање на општинскиот буџет, а потоа и во мониторирање на неговото трошење. „Учеството брзо расте кога власта ќе обезбеди значајна поддршка и ресурси за партиципативно буџетирање. Учеството се зголемува бидејќи граѓаните увидуваат дека постои директна врска помеѓу времето кое го посветуваат на партиципативното буџетирање и промена во исходите на политиката“.⁹ Карактеристично за овој проект е што во текот на неговата имплементација бројот на граѓаните кои партиципирале се зголемил, што зборува дека во услови кога постојат механизми на вклучување на граѓаните кои покажуваат видливи ефекти на граѓанско влијание, граѓаните ќе бидат дополнително мотивирани да се вклучат.

Во Босна и Херцеговина, според истражување на Центарот за цивилни иницијативи, 31% граѓани кажуваат дека тие лично преку месни заедници во нивните општини се вклучиле во процесот на донесување одлуки на локално ниво, а помалку застапени се граѓанската иницијатива (25.4%) и собирот на граѓани (21.4%). Во анкетата која била спроведувана во 2009 и 2010 се забележува пораст на интересот и свесноста на граѓаните за потребата да се вклучуваат во локалното одлучување со цел да ги решат проблемите во нивната локална заедница. Така од 29.7% на 34.2% се зголемил бројот на граѓани кои би се активирале како резултат на некоја конкретна цел, како на пример решавање на некој нивен проблем.¹⁰ Од друга страна, процентот на граѓани кои во овие 2 години се вклучиле во конкретни форми на непосредно учество во локалната самоуправа всушност се намалил, па така по пат на референдум од 7% на 5.6%, по пат на месна заедница од 34.7% на 31.5%, по пат на собир на граѓани од 25.5% на 21.4%, додека учеството на граѓански иницијативи се зголемило од 16.4% на 25.4%.¹¹

И покрај можноста да се влијае врз работите преку споменатите форми на партиципација, во Македонија, според расположливите информации, досега не е реализиран ниеден локален референдум на иницијатива на граѓани. Причините за ова се гледаат во условите кои е потребно да се исполнат за да се иницира и спроведе локален референдум. Тие се мошне рестриктивни, поради што некои досегашни обиди за спроведување референдум на иницијатива на граѓаните не успеале.¹² Алатките за граѓанска партиципација во носење одлуки во општината се користат спорадично, колку општините да покажат таков пример или како резултат на иницијативи на граѓански организации.

⁹ Program participativnog budžetiranja, Gradanske inicijative, 2011; <https://sites.google.com/a/gradjanske.org/gopa/primeri-dobre-prakse/region/program-participativnog-budzetiranja>

¹⁰ Izveštaj o stanju učešća građana u odlučivanju u BiH za 2010. 2011. Centri civilnih inicijativa (CCI), str. 30, 32.

¹¹ Izveštaj o stanju učešća građana u odlučivanju u BiH za 2010. 2011. Centri civilnih inicijativa (CCI), str. 30.

¹² Соопштение 17 ноември 2009. 2009. Граѓани за европска Македонија; <http://www.gem.org.mk/vesti/315-soopstienie>

Таков пример е проектот Форуми во заедниците¹³ кој се имплементира во 22 општини и со кој преку дискусии со граѓаните се идентификуваат проекти кои се од нивен најголем интерес. Идентификуваните проекти потоа добиваат финансиска поддршка и се имплементираат.

Сепак, ваквите проекти се премали и вклучуваат само мал број граѓани од општината.¹⁴ Реалноста е дека граѓаните не се интересираат и се мошне малку мотивирани да се инволвираат во локалното владеење.¹⁵ Дека „Не-учеството на локалната популација изгледа дека претставува вистински проблем“¹⁶ укажува и извештајот на Конгресот на регионални и локални власти. Ова е проблем кој бил присутен и во минатото, поради што и Министерството за локална самоуправа препознава дека оваа состојба ќе се промени само преку внесување институционални обврски за вклучување на граѓаните.¹⁷

Србија се разликува од другите држави во овој преглед по тоа што има неколку региони, поточно општините Алексинац, Мионица, Смедерево и Ражањ, кои се издвојуваат од општата состојба на пасивност. Овие места се дел од 35 општини каде собира на граѓани претставуваат стандарден начин на дејствување на граѓаните во последниве 10 години, а од кои потекнуваат сите иницијативи и барања кои биле упатени до локалната самоуправа.¹⁸ Според истражувањето на мисијата на ОБСЕ, од 2002 до 2010 во Србија се иницирани 375 локални референдуми, а 74% од нив се иницираат во рамките на месните заедници. Исто така, карактеристично е што сите локални референдуми се иницирани во вкупно 53 ЕЛС.¹⁹

Сепак и во Србија, мнозинството граѓани немаат доволно познавање и не се интересираат за локалната самоуправа. Според едно истражување на Министерството за труд и социјална работа на Република Србија спроведено во 2009 година на национален примерок од 3571 граѓани, 9% од испитаниците учествувале во некаква акција која влијаела или може да се смета како форма на непосредно учество во донесување одлуки на локално ниво.²⁰ Сепак, овој процент вклучува повеќе форми на влијание и не се ограничува само на оние кои се законски одредени. Скоро 4 од 10 граѓани (38%) во Србија сметаат дека и доколку се ангажираат нема да можат да влијаат на решавање на локалните проблеми, а 3 од 10 граѓани (31%) не знаат како да влијаат врз локалната власт и не се интересираат за локалните работи. Овие податоци укажуваат

¹³ Форуми во заедницата <http://www.forumivozaednicata.com.mk/>

¹⁴ Постигната е бројка на присуство од 120 граѓани.

¹⁵ Local democracy in "the former Yugoslav Republic of Macedonia". 2012; <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1982749&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C>

¹⁶ Министерство за локална самоуправа. 2011. Програма за спроведување на процесот на децентрализација и развој на локалната самоуправа во Република Македонија, стр. 11.

¹⁷ Министерство за локална самоуправа. 2011. Програма за спроведување на процесот на децентрализација и развој на локалната самоуправа во Република Македонија.

¹⁸ Mojsilović i drugi. 2011. Neposredno učešće građana u upravljanju lokalnom zajednicom, Misija OEBS u Srbiji, str. 51.

¹⁹ Mojsilović i drugi. 2011. Neposredno učešće građana u upravljanju lokalnom zajednicom, Misija OEBS u Srbiji, str. 48, 116.

²⁰ Ministarstvo rada i socijalne politike Republike Srbije. 2009. Socijalna ekskluzija u Srbiji – intenzitet, uzroci i tipovi.

дека, освен во наведените активни региони, граѓаните во Србија недоволно ги познаваат надлежностите на локалната власт, но и не покажуваат голем интерес за влијание врз работите од локален интерес.

ЗАКЛУЧОК

Степенот на учество на граѓаните во одлучувањето на локалната самоуправа во земјите кои се предмет на интерес на оваа анализа, Албанија, Босна и Херцеговина, Македонија и Србија, покажува дека демократското локално владеење е далечна реалност во овие земји. Од компарацијата може да се види дека во Албанија има најмалку законски можности за партиципација, како и најмалку практика во истото. Во Македонија и покрај тоа што се овозможени форми на непосредно учество на граѓаните, за истите се бараат високи прагови и на тој начин тие се оневозможуваат. Дополнително, граѓаните немаат интерес да се запознаат или активираат во работите од локална надлежност. Примерот од БиХ покажува дека доколку постојат конкретни форми на партиципација кои ќе ги ангажираат граѓаните, истите ќе можат да ефектуираат промени во нивниот интерес. Република Српска претставува најдобар пример како легислативно да се загарантираат мноштво форми на партиципација, а во Србија и покрај незаинтересираност на голем број граѓани забележлива е најголема граѓанска партиципативност преку голем број локални референдуми. Ваквата практика на граѓанска партиципативност се огледува и во партиципативноста на изборите, при што во Србија се мери највисока излезност на локалните избори, а во Албанија најмала.

Примена на концепт на демократско локално владеење во Западниот Балкан се соочува со повеќе предизвици. Законската регулатива во повеќето од наведените земји е рестриктивна и го отежнува учеството на граѓаните. Потребно е истата да се либерализира и да го олесни вклучувањето на граѓаните во носењето одлуки на локално ниво. Граѓаните немаат доволно познавање и интерес за работите во надлежност на локалните самоуправи, и како такви не вршат контрола врз локалната власт. Потребно е да се преземат акции и иницијативи преку кои граѓаните ќе се запознаат и ќе се заинтригираат да бидат инволвирани на локално ниво. И конечно, општинските власти кои сега уживаат во комодијата да владеат сами, треба да сфатат дека од суштинско значење за локалната демократија е локалната власт да ја вршат на инклузивен и респонзивен начин, со систематско вклучување на граѓаните во нивното одлучување.

Библиографија

- Towards an EU approach to democratic local governance, decentralisation and territorial development. 2008. Background Paper Project No. 2007/147439 - Version 1. http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/Consultation7_background-paper_2008-04-21_EN.pdf
- Министерство за локална самоуправа. 2011. Програма за спроведување на процесот на децентрализација и развој на локалната самоуправа во Република Македонија
- Mojsilović i drugi. 2011. Neposredno učešće građana u upravljanju lokalnom zajednicom, Misija OEBS u Srbiji
- Ministarstvo rada i socijalne politike Republike Srbije. 2009. Socijalna ekskluzija u Srbiji – intenzitet, uzroci i tipovi
- Program participativnog budžetiranja, Gradjanske inicijative. 2011. <https://sites.google.com/a/gradjanske.org/gopa/primeri-dobre-prakse/region/program-participativnog-budzetiranja>
- Izveštaj o stanju učešća građana u odlučivanju u BiH za 2010. 2011. Centri Civilnih Inicijativa (CCI)
- Соопштение, 17 ноември 2009. 2009. Граѓани за европска Македонија. <http://www.gem.org.mk/vesti/315-soopstenie>
- Форуми во заедницата. <http://www.forumivozaednicata.com.mk/>
- Local democracy in "the former Yugoslav Republic of Macedonia". 2012. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1982749&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C>
- Kertusha, Floreta and Merlina Pograzha. 2010. The Role of Civil Society in Nowadays in Albania. http://unitir.academia.edu/FloretaKertusha/Papers/1128538/The_Role_of_Civil_Society_in_Nowadays_in_Albania
- Закон за референдум и други облици на непосредно изјаснување на граѓаните, Службен весник на Република Македонија бр. 81. 2005
- Закон за локална самоуправа, Службен весник на Република Македонија бр. 5. 2002
- Zakon o lokalnoj samoupravi, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 129/2007. 2007
- Law on Organization and Functioning of Local Self-Government. No. 8652. 2000
- Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine. Član 43. Broj 01-02-609/06. 2006

ABSTRACT

The article examines the state of democratic local governance in the countries of the Western Balkans, more specifically, Albania, Bosnia and Herzegovina, Macedonia and Serbia. Democratic local governance is based on the principles of inclusivity, responsiveness, accountability and efficiency. The article explores the legislative norms for citizens' participation in decision making at the local level, the tendencies of voter turn-out at local elections as a basic indicator for interest in local matters and, finally, the evidence of local citizens' participation in these countries. The legislation in Albania foresees only one form of civic participation at local level and that is local referendum, while in Republic of Srpska a variety of forms to ease citizens' participation are foreseen by law. Unlike Albania, the countries of ex-Yugoslavia have similar legislation in regards to local participation. The comparison of the voter turn-out shows that Albania has the lowest average voter turn-out (49%), while Serbia has the highest (64%). All the researched countries are characterized with general citizens' passivity and disinterest for local governance issues; yet, when it comes to local referendums, Serbia sets itself apart from this group, as between 2002 and 2012, 375 local referendums have been organized in this country.



► **CORE CONSIDERATIONS FOR ESTABLISHING LOCAL ACTION GROUPS IN MACEDONIA**

author: **Olimpija Hristova**

Macedonia is in the process of acquiring full membership in the European Union, thus “being eligible for pre-accession assistance in accordance with Council Regulation (EC) 1085/2006 of 17 of July on establishing an Instrument for Pre- accession Assistance (IPA)” (IPARD 2011, 201). One of the components of the IPA is rural development. Currently, the agricultural and the rural sector overall are facing numerous challenges concerning the possibilities for high quality agricultural production and competitiveness on the regional, European and international markets. Connected with this is the goal for improving the quality of life in the rural areas and opening of new jobs; hence, LEADER activities are part of the IPARD program for 2007-2013 that aims at increasing the income of the rural population, diversification of agricultural activities and new possibilities for the rural population for future economic development.

The focus of the analysis is the extent to which an approach such as that of the LEADER that brings together different actors and organizations improves rural development in Macedonia, an issue that has only recently received attention from the institutions and civil society actors. Building on previous experience from EU countries, the paper examines the issue of establishing Local Action Groups (LAG) in some countries, and the lessons Macedonia could learn about the basis on which it can more easily consolidate these groups. The main research question deals with the core considerations important for the establishment of LAGs in Macedonia. The main hypothesis is that the key features will

be the bonding social capital - the connections between the people and pre-established networks among them, and the linking capital - the certainty that the initiative is implemented in cooperation with a governmental authority, in this case, local governments. A brief introduction is given to the concept of LEADER approach, the LAGs, some examples of LAGs in other countries, and an elaboration of the considerations the author of the paper finds important for establishing LAGs in Macedonia.

1. LEADER - BRIEF INTRODUCTION

LEADER, is a "method of mobilizing and delivering development in local rural communities rather than fixed measures to be implemented" launched in 1991 for the EU member countries (Fact Sheet 2006, 5). For the 2007-13 it is integrated in the national and regional development strategies of the 27 EU member states. The previous experiences of LEADER I, LEADER II, LEADER+ pointed to the need of development projects for stagnant places sensitive to the values of the communities, the human capital and the natural and economic capital they possess (MCIC LEADER 2012). In this context, the LEADER has grown to be a multi-sectorial partnership and networking of different subjects, using bottom up approach. The key actors are the public sector, business, non-governmental and civil society organizations. The new approaches to rural development should address those issues that are missed by particular policy measures, thus bringing to the forefront both important issues and solutions. The essential part of the LEADER method is the Local Action Group (LAG), representing more or less collective corporate actors pursuing the same goal. Therefore in the next section I briefly conceptualize these groups that will be then accessed through the wider context, by looking at how those can be formed in the case of Macedonia, and to what extent they can serve both for identifying and implementing local development strategies (Fact Sheet 2006, 8).

1.1 Local Action Groups (LAGs)

Local action groups could be formed in a variety of ways considering the local territory, local people or local products. In order to form such groups it is essential that the people involved are ready to engage in the identification of a particular issue and the implementation of a specific strategy, as well as deciding on the allocation of its financial resources and managing them. One of the key preconditions for LAG is that "the private partners have to make up 50% of the local partnership" (Elard Website). The need for collective action is the premise that will bring rural actors together to negotiate and even compromise in order to find solutions for their common enterprise.

1.2 Background Information on Macedonia - Rural Landscape

After the ethnic conflict between Macedonians and Albanians in 2001, there were constitutional amendments that fostered and opened up the process of decentralization, which increased the competences of local self-governments. This process is crucial for the formation of LAGs since the local governments become compact units of governance, which still differ in resources and human and economic potential. Therefore taking municipalities as a unit for the LAG brings the risk of facing constant need for outside facilitation.

The country has one tier local self-government system and is divided into towns and villages in accordance with the number of inhabitants, predominant economic activity and employment structure per economic activity. According to the EU Nomenclature of Statistical Territorial Units (NUTS), the Republic of Macedonia is divided into 8 Statistical Regions, 34 groups of Municipalities and into 84 Municipalities including the city of Skopje (IPARD 2011). The Law on Local Self - Government, gives the municipalities competence over urban and rural planning, protection of nature and environment, local economic development and development of small and medium enterprises on local level (Law on Territorial Organization 2005).

At this point, all villages in the country (1,715) are rural areas with 47.1 % poverty rate (Statistical Office 2011). This induces the significance of the rural development in the country, especially the need for particular management approaches that could help in organizing the interest of the people in these areas. The general unemployment rate is 31.2 %, where the agricultural sector is the second greatest employer in the country - 18.3 %, after the production sector - 19.7 %. The main characteristics of the agricultural sector in Macedonia are the family businesses, while the employment in it is seasonal, and the income is lower than in the other sectors. Based on these facts, it has already been concluded that a methodological approach such as LEADER shall help in using the endogenous development potentials of the rural areas to integrate the farmers and other important rural stakeholders. Three state institutions, 35 civil society organizations and about 56 projects have directly addressed rural development since the independence of Macedonia (RDN and MCMS 2011). This is quite a small amount of attention that has been given the predominantly rural landscape of the country.

1.3 Rural development in Macedonia

In Macedonia, the rural development got more prominence in 2010 with the establishment of a specialized "Rural Development Network of The Republic of Macedonia" (RDN of RM) (Working Paper RDN 2010). The aim of the RDN of RM is to demonstrate a structured approach in mobilizing rural communities to become stronger agents of local development and participation in rural policy at local, regional, national and EU levels. This includes establishment of an effective cooperation and mutual help among individuals and organizations from the rural

areas in order to ensure effective representation of the needs, the voice and interests of the rural population and provision of flow of information between government and non-government bodies on all levels.

An all-encompassing analysis of the criteria for forming local action groups is still in initial stages. The Law on Agriculture and Rural Development (Article 49, 2010) suggests that forming the LAGs should be possible for not less than 5,000 or more than 100, 000 citizens, two or more cadaster rural communities that border with each other and based on public-private partnership among municipalities, individual citizens or civic organizations. After LAGs are formed, the Ministry of Agriculture, Forestry and Water would choose the LAGs that themselves afterwards choose the projects. According to some aims, until 2013 Macedonia should have a sufficient amount of functioning LAGs (Strategy for LEADER 2010). Data on these processes are still not available. These stipulations can be further improved with additional in-depth analysis of other important considerations more concerned with the connections between the people and their perception of the reliable actors for these kinds of initiatives.

Sixteen municipalities already have been introduced to the LEADER approach through a number of trainings and formation of 16 pilot Local Groups for Rural Development (LGRD), analogous to the LAGs. As an outcome, the implemented projects like "Days of Pelister springs," "Developing of entrepreneurial skills for young representatives of the rural communities in Gevgelija," etc. The municipal authorities have also accepted the rest of the strategies and projects proposed by the groups for rural development. In Mavrovo, for instance, (Presentation 2010), the municipal government allocated for the first time funds for rural development from the 2010 budget. Obviously, the initial phases of getting closer to the LEADER-like activities are closely related to the cooperation between the local governments and citizens associations, which is one of the core arguments for consideration when forming these groups, an issue I will further elaborate on.

2. EXAMPLES OF ESTABLISHED LOCAL ACTION GROUPS

Experiences from other countries are also beneficial for Macedonia. Most of the responses after the LAG activities in a number of countries express the opinion that the LAG is an important source of ideas and initiatives, since people would not otherwise get involved. Generally, the LAG groups in these countries managed to reach different groups and the implementation of their projects was something that was not covered by other projects or groups.¹ According to the responses, however, the LAGs were not that successful in reaching the marginalized groups that would contribute to local development, but the success was considerable in terms of improvement of environmental heritage, sustainability of the local economy and cultural heritage.

¹ 28 unofficial facts retrieved from questionnaires conducted in Austria, Belgium, Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, Germany, Latvia and Luxembourg.

From the Swedish experience, the LAG means giving support to others, not only getting support for your own ideas. This sometimes means that one can join an initiative or a LAG in another village, which can be difficult to explain to some villagers. From the experience in Gotland, they claim that “the beneficiaries are also the implementers of the project” (Hansson 2010). This LAG also suggests that “stealing good ideas” or simply thinking how some ideas can be adapted to the local context is beneficial. Slovenia has a heterogeneous structure of the Local Action Groups concerning size, structure of partnership and administrative structure. They faced a lack of inter-territorial and transnational cooperation that points to the importance of people from different villages sharing some common values or showing respect towards one another in order to be ready to cooperate.

In this regard, the case of Spain is quite different from that of Slovenia. Their LAG's objective is to prevent the depopulation of 11 villages from the Jerte Valley by improving the quality of life in the area. The LAG in this case included representatives from the federation of municipalities, representatives from two agricultural cooperatives, a tourist association representative, a women's association, an environmental association, a youth association, and the regional savings bank. Their drive to cooperate with the LAG was based on the assumption that “together, their input could be much greater than their individual efforts, together with the EU funding motivation” (Leader+ 2010, 5).

Besides the creation of new jobs and the development of tourism, the improvement of social capital was another important feature of the project where bridging capital and localism is a feature of the participant villages. Under bridging capital we understand a kind of social capital where “links are created between people that do not know each other” (Lecture RDP 2012). This example shows the importance of this issue and the urgency for a number of different sectors and actors to recognize its significance and the will to work together in addressing the question. The size of the territory is secondary once the issue brings together more actors.

In one of the cases in Hungary, before the call for LEADER+ formation of LAG, there were educated young enthusiastic people who already had previous experience in writing projects and winning tenders, so that the calls for LAGs have already been well grounded and the human capital to facilitate the process and link it with the local governments already existed (Marcsiz 2010). I believe that one of the important catalysts of these processes in Macedonia would be the young educated people who will be able to untangle the complex and non-transparent work of local self-governments and use the opportunities for building linking capital. Linking capital is the social capital where there are links with groups that have more power such as the state (Lecture RDP 2012). The laws offer many direct democratic mechanisms for civic engagement: citizens' assemblies, citizens' initiatives, local referendums, etc. (Law on Local Self Government 2002). In the case of Macedonia, many ideas for action fail because the initiative from educated youth is missing and the linking capital overlaps with political party membership; additionally, there

is a lack of transparency of the mechanisms for citizens engagement in the local decision making processes.

3. PRE-ESTABLISHED CONNECTIONS BETWEEN ACTORS ARE ESSENTIAL

My argument is that in the case of Macedonia, the main precondition for establishing local action groups will be the connections between the people, which leads us to the importance of binding as well as the linking capital. The LEADER suggests that LAGs can be set up ad hoc depending on the interest or might be based on previous partnership (Leader 2006,10). In the case of Macedonia, since impetus for more organized acting in terms of applying for funds is still on a very low level, the LAGs would initially be more successful if they are based on already existing connections and partnerships. In one of the regions in the country, for instance, there is a local sweets and snacks business "Kolid" Kolesino² that is quite successful on a national level. During the holidays (Christmas and Easter) it donates presents for children to the Evangelical Church for and to the nearby centre for the disabled. This is a cooperation of many years, connecting three villages (Kolesino, Monospitovo and Bansko) that all fall under different municipal governance. Furthermore, these associations also have good relations with the local governments that would be highly beneficial for a LAG. This example fulfills my assumption that all the interested parties should have a common goal sufficiently motivating each and every actor concerned, but also possesses binding and linking social capital. These kinds of connections functioning *bona fides* are numerous in Macedonia, but they need to be facilitated in order to discover further potential by forming LAGs.

Problems may emerge as a result of lack of research and a more substantial approach towards the concrete aim the LAG is advocating. Therefore, consulting services that could be available on the regional level (the existing economic regions may serve this aim) would be of crucial importance for Macedonia, or in three different centers on the regional level (the economic regions may be divided in three sub-regions that would comprise proportionally grouped villages), which would create twenty-four LAG consultancy centers. In order to address the issue of the lack of initiative from young educated people, they can be engaged in the work of these centers.

3.1 The role of local self-government

As I previously suggested, the formation of LAGs is a double-sided process: on one hand, the local self-governments have to increase their capacity while, at the same time, the civil sector should raise the awareness of the importance of participation in the decision making processes. For this to happen, there must be vision and strategy that will give the impetus for participation. Therefore, I strongly believe that local self-governments play a crucial role in Macedonia as the second

² <http://www.kolid.com/about.html>

core consideration for LAGs formation. It is important because it would mean that there is a center of governance that is politically accountable, yet very close to the citizens. Accountability mechanisms would play a crucial role since in this manner, the local authorities and the citizens would be mutually accountable. As Schmitter argues, “each citizen has the same right and obligations: to be informed about official actions, to hear justifications for them and to judge how well or poorly they are carried out” (2004, 48). Citizens will want to make sure the mechanism of sanctions is present even when they engage with activities through a LAG.

In Macedonia, there are already grounds for cooperation between the municipalities and the civil sector. 52 % of the municipalities claim that they have the official in charge, but not a whole department for cooperation. 22% of the municipalities base the cooperation with the civic sector on binding documents such as the municipality statutes, working programs and regulatory documents (MCMS). The recommendations from current research show that the municipalities need to form special sectors within the administration for cooperation with civil society organizations.

3.2 Reviving the legacies - “mesni zaednici” (local communities)

The Law on Local Self-Government includes articles that foresee the organization of small local communities previously known as ‘mesna zaednica’. Scholars claim that the concept of ‘mesna zaednica’ used to have a good and solid tradition in Macedonia during the socialist system; it opens possibilities for the involvement of the citizens and their initiatives in the decision making process concerning their place of living (Siljanovska 2004, 226). These communities, their formation and function are regulated according to the statutes of the local governments. However, at present, there are no data on their initiatives transparently presented on the municipalities’ web sites. The conclusion is that these communities, which are very similar to the LAGs, used to be a vital part of the previous socialist regime. However, currently, with the EU accession processes and the changing face of the local-self governments, the LAGs seem to be a good substitution that can offer a more flexible agenda and incorporate a greater number of actors.

CONCLUSION

In the case of Macedonia, at this point I find pre-established connections - bonding capital between the people - of crucial importance, but the involvement of local self-government actors that will give greater weight to LAG activities is no less important. These considerations have a priority over territorial or population density issues since for the initial impetus of LEADER-like approach in the rural development in Macedonia, it is important that a number of initiatives be successful. These recommendations are in line with the still very fragile and underdeveloped civic engagement, i.e., relying on government actors to solve everything and skepticism towards non-governmental organizations. These Local

Action Groups can have positive effects on rural development since they emphasize a common problem, mainly of economic, cultural and infrastructural nature. Many recommendations after the ethnic conflict in 2001 were in the direction of including key subjects such as the business sector, local-self government, and civil society organizations in the decision making processes (Final Report MCMS 2003, 31). LAGs can also revitalize communities like the 'mesni zaednici', involving more initiative from the civil sector in close cooperation with the local governments. Hence, the already existing forms of connecting interest can be used when considering the standards for LAG formation.

Key words: Local Action Groups, rural development, local governments, bonding capital, linking capital

References:

- Hansson, Stig. 2011. Presentation - Sweden rural network "All Sweden shall live" <http://ruralnet.mk/?p=1046>
- Marcisz, Marta. 2010. Hungarian Rural Parliament – Hungarian Rural Network Presentation <http://ruralnet.mk/?p=1046>
- Schmitter C. Philippe. 2004. The Ambiguous Virtues of Accountability. *Journal of Democracy* Volume 15. Number 4. October 2004
- Siljanovska, D. Gordana. 2004. *Local Self-Government*. Skopje. Magor
- Other sources:*
- Fact Sheet. The Leader Approach- A Basic Guide. 2006. European Communities. Belgium http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=B973735A-9614-ABDF-4A4E-2800119E5476 (Accessed 12/04/2012)
- Final Report. Evaluation of the reintegration of displaced people and revitalization of the regions hit by the conflict in Macedonia. 2003. <http://www.mcms.org.mk/images/docs/2004/proценка-na-reintegracija-i-revitalizacija-2003.pdf> (Accessed 12/04/2012)
- Elard Website. European Leader Association for Rural Development http://www.elard.eu/en_GB/leader-approach
- IPARD. 2011. EU Instrument for Pre-accession for Rural Development (IPARD) National Programme for Agriculture and Rural Development, 2007-2013 (http://www.sep.gov.mk/content/userfiles/file/IPARD%20Programme_Third%20Modification_05_12_2011.pdf) (Accessed 10/04/2012)
- Law on Local Self- Government. Official Gazette of the Republic of Macedonia 29/01/2002
- Law on the Territorial Organization of Local Self-Governments (OG 55/2004, 12/2005)
- Leader+ ex-post evaluation .2000-2006. tasks 1.11 version 25/5/2010

Lecture- Rural Development Policy. Andrew Cartwright, Central European University – Public Policy Department 14/03/2012

MCIC LEADER presentation. 2012. LEADER- future new IPARD component- basic principles of the approach. (http://ruralnet.mk/wp-content/uploads/2012/02/LEADER_pristap-Zvonko_Naumoski.pdf)

MCIC. 2010. [http://www.mcms.org.mk/images/govori/Nuredinoska%20E.%20\(2010\)%20Sorabotka%20megju%20ELS%20i%20GO.pdf](http://www.mcms.org.mk/images/govori/Nuredinoska%20E.%20(2010)%20Sorabotka%20megju%20ELS%20i%20GO.pdf) (Accessed 12/04/2012)

RDN and MCMS. 2011. Organizations, Institutions and Projects for Rural Development. MCIC. Borografika <http://ruralnet.mk/wp-content/uploads/2011/02/MCMS> (Accessed 03/04/2012)

Presentation Mavrovo http://ruralnet.mk/?page_id=332 (Accessed 10/04/2012)

Strategy for introducing the LEADER component in the framework of the IPARD program 2007-2013. Presentation of the Administrative Body of the Ministry of Agriculture, Forestry and Water in Macedonia. <http://ruralnet.mk/?p=1046> (Accessed 03/04/2012)

Working Paper RDN of RM. 2010. LEADER as Methodology for Rural Development in the EU http://ruralnet.mk/wp-content/uploads/2010/06/MRR_LEADER.pdf (Accessed 04/04/2012)

РЕЗИМЕ

Во процесот на здобивање со членство во Европската унија, Македонија може да ги користи претпристапните фондови во согласност со Регулативата на Советот 1085-2006 од 17 јули, за воспоставување Инструмент за претпристапност (ИПА). Една од компонентите на ИПА е рурален развој, кој станува блиску поврзан со доброто владеење на локално ниво. Оваа анализа се обидува да открие до која мера LEADER пристапот кој се имплементира во ЕУ земјите од 1991, и поврзува најразлични актери и организации на локално ниво преку концептот на Локални акциони групи (ЛАГ), би го подобрил руралниот развој во Македонија. Конкретно, прашањето на кое се базира анализира е кои се главните претпоставки за воспоставување на ЛАГ во Македонија? Претпоставката е дека клучни карактеристики за воведување на овој метод во Македонија се социјален капитал кој се состои од претходно воспоставените врски помеѓу граѓаните, во комбинација со поврзувачки капитал – извесност дека дадена иницијатива од граѓаните ќе биде имплементирана со помош на владин авторитет, во случајов локалните власти. По краткиот осврт на LEADER пристапот за рурален развој и концептот на ЛАГ воспоставен во други земји, студијава ги одвојува предусловите кои се сметаат за клучни за воспоставување Локални акциони групи.

Клучни термини: *Локални акциони групи, рурален развој, локална власт, сврзувачки капитал*



► НА УЧЕСТВОТО НА ГРАЃАНИТЕ МУ Е ПОТРЕБНА ПОСИЛНА ПАРЛАМЕНТАРНА ДЕМОКРАТИЈА **ПАРТИИ – АНГАЖИРАЈТЕ СЕ!**

—
автор: Александер Грубер

Летачкиот летен син чевел кажува многу за актуелната состојба на демократската култура во Германија. Чевелот го фрли еден налутен противник во почетокот на годината врз министерот на зелените од Баден-Виртемберг, Винфрид Кретчман, поради градежниот проект „Штутгарт 21“. Чевелот точно дека ја промаши целта, но не и пораката: во очите на противниците на „Штутгарт 21“ Кретчман стори премалку за сепак да го сопре спорниот план и со тоа да спроведе едно – во секој случај од почетокот дискутабилно – ветување од изборите.

Во арапскиот простор дигнатата глава или пак фрлањето чевел важи за знак на најдлабока аверзија. А тоа е другата, значително понеуспокојувачка порака на летачкиот чевел: во еден дел од германското население, загубата на довербата и авторитетот наспрема политиката и партиите се престори во вистински презир. Па така сега преостанатите протестанти против „Штутгарт 21“ се екстремни во својот гласен, во меѓувреме граѓански-религиозно напоен протест и во својот детски догматизам.

Меѓутоа факт е дека: сè почесто во Германија граѓаните повеќе не се подготвени да ги прифаќаат парламентарните и правните одлуки, па дури ни референдумите, кои противречат на нивното мислење. Одлуките дури не мора ни лично да ги засегнуваат.

„Шпигел“ го воведо поимот „Гневни граѓани“. Во октомври 2010 год. таму се вели: „Гневниот граѓанин раскрсти со граѓанската традиција, со тоа дека кон политичкото средиште припаѓа

и внатрешно средиште, значи лежерност, смиреност. Гневниот граѓанин исвиркува, вреска, мрази.“

Тоа е втората неуспокојувачка порака: „Гневните граѓани“ не потекнуваат од милјето на оние кои не излегуваат на избори или протестираат, поголемиот дел се критички настроени наспрема демократијата и нејзините институции. Попрво се работи за граѓаните од високата средна класа – добро ситуирани, високо образовани, силни во артикулацијата – кои едвај сè уште да имаат доверба во политиката и партиите. Една анкета на Институтот за истражување на демократијата од Гетинген меѓу припадниците на различните протестни групи покажа дека шеесет и осум проценти од протестантите се незадоволни со демократската практика во Германија. Осумдесет проценти од нив не веруваат дека партиите можат да ги решат проблемите.

ПОЛИТИЧКА КРИЗА НА ДОВЕРБАТА

Тоа што многу „гневни граѓани“ пред сè се ангажираат поради сопствен интерес, затоа што сметаат дека со новите проекти во областа на инфраструктурата се загрозува вредноста на нивниот сопствен дом, е повеќекратно критикувано. Авторот на „Зиддојче цајтунг“, Герхард Матциг, во својата книга се пресметува со „јадикувачките егоисти“, кои не се грижат за случувањата во светот, „туку пред сè сакаат да се видат како си ги штитат здобиените права“. Ама сепак е разбирливо. Кога некој сопственик на куќа барем се сомнева дали некоја авионска линија или некој нов вод за висок напон треба да минува до неговиот макотрпно финансиран дом.

„Гневните граѓани“ се само врвот на ледениот брег од загубата на доверба наспроти демократските институции, кој расте по политичкиот пејзаж во Германија. Според една студија од институтот Аленсбах само еден (sic!) процент од граѓаните вели дека може да им се верува политиката и партиите – само околу една четвртина ги смета за авторитативни. Како и да е, во граѓанските иницијативи веруваат само тринаесет проценти од граѓаните.

Како индикација за оваа криза на довербата се наведува ниското учество на изборите на сите нивоа. Ама она што критичарите радо го превидуваат: на референдумите учествуваат уште помалку граѓани отколку на изборите. Па така, на три референдуми во Берлин во 2008 год. учествувале само околу третина од сите кои имаат право на глас. А дури и на референдумот за „Штутгарт 21“ со учеството од четириесет и осум проценти своето право на глас не го употреби ни секој втор граѓанин.

При постапката за учество на граѓаните како сè повеќе практикуваниот буџет со партиципација бројките на учесниците се уште по трезвени. Честопати уделот на „Граѓаните-коморници“ на оние со право на глас се движат во едноцифрен процент.

Сепак учеството на граѓаните е како волшебено стапче за кризата на довербата и на презагреаната, делумно затруена атмосфера за дебатирање. А во суштина:

граѓаните сакаат да се вмешаат. Според анкетата на Емнид осумдесет и еден процент посакуваат поголеми можности за политичко учество. Притоа ги претпочитаат директните демократски инструменти како граѓанските желби и референдуми, и тоа пред сè преку проекти од областа на инфраструктурата. Меѓутоа интересно, но не и изненадувачки е: колку поцентрирана, толку посложена е постапката за учество и колку повеќе личен ангажман се бара, току помалку граѓани сакаат да учествуваат. Работата во некоја работилница на иднината или членството во некоја граѓанска иницијатива би дошле предвид само за триесет и девет проценти од граѓаните.

ГРАНИЦИ НА ГРАЃАНСКОТО ОПШТЕСТВО

Според една анкета за граѓанското општество, која ја спроведе Конрад Аденауер, само дваесет и осум проценти од граѓаните би се ангажирале против некој голем проект како аеродром или електрична централа во нивната околина. Секој трет не би учествувал во тоа. Значителното мнозинство од седумдесет и пет проценти смета дека треба да се занемарат личните интереси, кога таквите големи проекти му служат на општото добро. Интересна бројка, и за претставниците на „демократијата со потсврнување“ („Велт“) кои ја дефинираат легитимноста на политичките одлуки за гласноста на протестот и бројот на самонаправените пароли.

Заклучок: мнозинството граѓани сака поголема партиципација, меѓутоа голем дел од нив не е подготвен или не се чувствува способен да се вклучи во демократскиот процес на образување на волјата. Притоа она што ја карактеризира една демократија е токму тој „процес“, а не само „одлуката“.

Не само поради тоа, во дебатите за можностите и формите на учеството на граѓаните спаѓа и дискусија за слабостите и границите на граѓанското општество. Меѓутоа, пред сè, кон тоа припаѓа дискусијата за засилување и подобрување на парламентарната демократија.

Бидејќи основно е: партиципативната и парламентарната демократија имаат потреба една од друга, па дури и се условуваат меѓусебно. Обата модели можат да коегзистираат ефективно само на еднакво ниво – „колаборативната демократија“ е новиот клучен збор за тоа овде. И презирачите на граѓанското учество само постојано нагласуваат дека се работи за надополнување на парламентарната демократија, а не за нејзиниот ангажман. Сепак учеството на граѓаните моментално се промовира како одговор на сметка на парламентарната демократија и како наводно „вистинска демократија“.

За оваа предност одговорност сносат и претставниците на парламентарната демократија.

Така политиката, од една страна, радо прокламира дека е одговорна за сè, од друга страна, пак, токму на локално ниво со оглед на самозадолжените

тесни каси постојано мора да се даваат задачи во приватна рака. Ваквата дискрепанца придонесува да дојде до загубата на веродостојност.

Оттаму партиципацијата пречесто се практикува како цел сама за себе или поради заштита на себеси. Во првиот случај се расфрлаат тесните ресурси на граѓаните. Во вториот случај политиката и управата лекомислено се откажуваат од својот налог и моќта за организирање – и со тоа сè повеќе си го разнишуваат сопствениот авторитет.

Освен тоа, на поддржувачите за учество им добредојде што во Германија со години е шик да се презира парламентарната демократија. Финалето на партиите, особено на народните партии, кое во меѓувреме стана дел од стандардниот репертоар на јавниот хор дебати, само одново наштимува.

Секако дека политиката и партиите и сами придонесоа за ваквиот имиџ.

Дотолку е поважно што тие во дебатата за учество на граѓаните не го отстапуваат своето место без борба. Значи, да се отстранат сопствените слабости и истовремено успешно да се искористат сопствените таленти.

Еден поглед во сојузно републиканската историја ја предочува силината на ефектот на парламентарната демократија. Без партиите и парламентите, без функционалната управа немаше да постои успешната историја на минатите шеесет и три години. Сега треба да се присетиме на силните страни, кои воопшто ги направиле можни овие успеси.

СИЛНИ СТРАНИ НА ПАРТИСКАТА ДЕМОКРАТИЈА

Притоа на прво место се вбројува способноста на партиите и парламентите, во својата општествена одговорност да го организираат процесот на образување на волјата и да доведат до донесување одлука: процес и одлука, кои исто така ќе го имаат предвид општото добро, како и интересите на поединецот. А кон тоа се вбројуваат токму интересите на сите оние кои располагаат со премалку ресурси, за дејствително самите да ги застапуваат своите барања – невработените, самохраните, граѓаните со пониско образование итн. Токму народните партии се идеалното место за овие тешки и напорни дејства за интеграција. Курт Биденкопф убаво го формулира тоа: „Народната партија не ги претставува само граѓаните, не ги претставува само нивните интереси, туку пред сè ги претставува и нивните контрадикторности со цел за нивно решавање и донесување политички одлуки.“

Кон ваквата способност на партиите се вбројува и подготвеноста за политичко водство за спроведување на непријатните, но нужни одлуки. Во директната демократија пензија со 67 години, агендата 2010 или ангажманот на сојузната војска во Авганистан не би наишле на мнозинство. А дека нужната намера како пензија со 67 години или агендата 2010 би настанале од граѓанството, се чини повеќе од дискутабилно.

Како што покажуваат бројките наведени на почетокот, политичко-граѓанскиот ангажман честопати претставува „проект на ариvirани средни класи“,

како што го нарекува истражувачот на партии од Гетинген, Франц Валтер. Освен одговорниот „citoyen“ кој алтруистички го моделира колективот, овде истовремено дејствува и социјално привилегираниот граѓанин кој жестоко ги застапува сопствените интереси за сопственост и образование. Општото добро или барањата на социјално послабите доволно често се потиснуваат на работ.

Кон ова придоаѓа и тоа што: граѓанскиот ангажман во политиката честопати е помалку насочен кон континуитет отколку краткорочно. Доколку изостанат задоволството и успехот, исчезнува подготвеноста за ангажирање.

Граѓанското општество само по себе не ја претставува фалената земја на демократијата. Токму затоа би требало партиите самосвесно да ги разјаснат своите силни страни: нивната способност да функционираат како каиши за трансмисија на политичкото образување на волјата, волјата за водство и готовност за секојдневна амалска работа.

Токму последната наведена точка ги карактеризира членовите на партиите. А нивната готовност за ангажирање расте. Една анкета спроведена од „Конрад Аденауер“ меѓу членовите на ЦДУ, како и студијата на политиколозите Маркус Клајн и Тим Шпир меѓу членовите од шест партии застапени во Бундестагот доаѓаат до истиот резултат: членовите на партиите денес повеќе се подготвени да се ангажираат и да преземат одговорност во смисла на мандати и служби. Тоа важи, пред сè, за помладите членови на партиите под триесет и пет години. Не само поради тоа не одговара финалето на партиите, особено на народните. Бидејќи некоја партија не ја чини само големината, туку и ангажманот на нејзините членови.

И ЧЛЕНОВИТЕ ТРЕБА ДА ОРГАНИЗИРААТ

Во секој случај, испитувањето на Клајн и Шпир покажува и: во текот на членството многу членови го губат задоволството за политичката работа, и опаѓа нивната готовност да се ангажираат за целите на партијата. Затоа, за да се одржат радоста и подготвеноста за ангажирање за иднината на партиите ќе биде одлучувачко подобро да се искористат постоечките средства, во кои се вбројуваат едноставни средства на терен, како на пр. распределбата на одговорноста на повеќе рамења. Кон тоа, меѓутоа се вбројуваат и мерките за зајакнување на индивидуалното членство. Па така членовите на ЦДУ во предизборниот круг на сојузните избори 2011 год. во Лајпциг ја имаа шансата преку Интернет да достават предлози за промени на водечките предлози за темите „Европа“ и „образовани“ и да ги оценат. Предлозите на крајот влегоа во советувањата за прифаќање на предлозите.

Може да организираат не само членовите на партиите, и политиката може да организира. Тоа се докажуваше минатите години, особено во тешки ситуации, а тоа треба самосвесно да се претставува и напредвор. Има разлика која партија и кој политичар реагираат. Германија никогаш немаше толку добро да се справи со меѓународната економска и финансиска криза без многуте умни

одлуки на владите водени од ЦДУ. А постојат и партиско-политички причини што Саксонија и Баварија располагаат со силна економија, одлични образовни системи и солидни буџети, додека Бремен е последна во овие области.

Конечно, политиката и партиите треба подобро да погледнат што ги загрижува граѓаните во овие времиња. На тоа несомнено припаѓа желбата за ориентирање и водството во несигурните времиња. Анкетите покажуваат дека, општо земено, со оглед на глобализацијата, меѓународната финансиска криза, европската должничка криза, промената на климата итн. сè поретко ѝ се верува на политиката, дека едвај да може да се задржи прегледот – а не пак целосно да се најде решение за проблемите.

На тоа придоаѓа и желбата за подобра информација и повеќе дискусија на еднакво ниво. Во веќе спроведената анкета на фондацијата Аденауер за граѓанското општество шеесет и осум проценти од граѓаните се изјаснуваат дека едвај би можеле да пресудат дали големите проекти имаат смисла или не. А значителното мнозинство членови на ЦДУ сè повеќе сакаат отворени дискусии, и со оние кои имаат различно политичко мислење.

Овде одлично може да се придружат партиите: може да си ги отстранат слабостите и истовремено да изиграат некоја од своите силни страни наспрема граѓанскиот ангажман. Благодарейќи на постоечкото знаење и неговата мрежа, не само што можат да ги воведат во управата, економијата и општеството, каде ќе се заложат за вистинските информации и форми на дијалог, тие и самите можат да го организираат овој процес и со тоа да ја оправдаат својата исконска роља како посредувачи на интереси. А најпосле, тоа им нуди и можност за ориентација и задршка.

ДОСТИГНУВАЊЕ КУЛТУРА НА ДЕБАТИРАЊЕ

Загубата на угледот и довербата на граѓаните во политиката и партиите е огромна. Ќе трае долго и ќе чини многу ангажман и трошоци да се поврати оваа доверба. Во дебатата за поголемо учество на граѓаните кај партиите важни се токму три точки: *Прво*, мораат самосвесно и отворено да се трудат да ги промовираат своите силни страни, пред сè силните страни наспрема граѓанското општество. *Второ*, партиите јасно мора да стават до знаење: учеството и ангажирањето на граѓаните се особено посакувани. Колку повеќе граѓани, како што вели Макс Фриш, „се вмешаат во сопствените работи“, толку подобро. *Трето*: партиите мораат уште повеќе да се интересираат за близината на граѓаните отколку за нивното учество. Тие мора да бидат микрофон, звучник, пулт и засилувач за граѓаните. Ама не треба да дозволат да им го одземат „музичкиот вкус“. Кога ќе се откажат од барањето и моќта за организирање, уште повеќе ќе си ги разлишаат угледот и авторитетот.

На крајот, за добра демократска култура во Германија нема да бидат важни само организаторските прашања, туку централниот предуслов за функционална демократија ќе биде една нова култура на дебатирање. Генералниот секретар

на ЦДУ, Херман Грее, со целосно право упати на тоа дека ние во Германија сè почесто доживуваме отворени дискусии, „кои едвај да допуштаат замисленост, а ретко по некој меѓутон“. Тонот го одредуваат скандалозноста и алармантноста. Емоциите се поважни од аргументите, а некој претеран наслов е поважен отколку диференцираното набљудување на различните аргументи.

Само кога повторно ќе успееме да се извлечеме од тоа, дебатите да ги изведуваме со летачки сини чевли, и во иднина ќе имаме силна демократија со силни граѓани.

Првпат објавено во списанието „Die Politische Meinung“ 510 Maj 2012 стр. 32-36 (издавач Konrad-Adenauer-Stiftung, Санкт Аугустин, Берлин)

ABSTRACT

The loss of reputation that politics and parties suffered, including the loss of citizens' trust is enormous. It will be a long-lasting process and will take a lot of costly engagement to regain this trust. The debate for greater civic participation in political parties highlights three points. *Firstly*, they should endeavour to promote their strenghts with self-awareness and openness, and this refers primarily to the strenghts in relation to the civic society. *Secondly*, the parties should make one thing clear: the civic participation and engagement is desired. The more citizens, as Max Frisch would put it, *interfere with their own affairs*, the better. Thirdly, the parties should be more interested in the proximity of the citizens than their participation. They should be the microphones, loud speakers, sound mixers and amplifiers for the citizens. However, it should not be allowed to extract their *musical taste* from them. If they give up this requirement and power of organizing, it will shake their reputation and authority even further. In the end, for an optimal democratic culture in Germany it is not important to tackle the organizational issues only. The core precondition for functional democracy will be a new culture of debate.



► ПЕРСПЕКТИВИТЕ НА ЛОКАЛНАТА ДЕМОКРАТИЈА И ПОЛИЦЕНТРИЗМОТ ВО Р. МАКЕДОНИЈА

—
автор: Горан Илиќ

ВОВЕД

Земајќи го предвид „Извештајот за локална и регионална демократија во Р. Македонија“ донесен од страна на Конгресот на локални и регионални власти на Советот на Европа, се нотираат повеќе точки кои заслужуваат внимание, но тука посебно ќе ги издвоиме оние кои што директно одат во прилог на предметот на трудот: состојбите и перспективите на локалната демократија и полицентризмот во РМ. Бидејќи овие две компоненти се база за градење на функционална, децентрализирана и демократска локална самоуправа.

ЛОКАЛНА ДЕМОКРАТИЈА

Најпрво, во резимето на Извештајот се потенцира на задоволството¹ на Советот на Европа од досега постигнатиот прогрес во *соработката* меѓу локалните власти и централната власт, во однос на локалната демократија и процесот на децентрализација, но на едно *иницијално* рамниште кое дополнително ќе треба да се унапредува. Од друга страна, се истакнува и загриженоста поради *големиот диспаритет*² во поглед на развојот и распределбата на богатството меѓу урбаните и руралните општини (и во однос на истородни општини кои имаат различен економски потенцијал и капацитет),

¹ CPL(23)2, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CPL%2823%292&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=Congress&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C> [2012]

² Ibid.

како и *загриженост во делот на партиципацијата на граѓаните во вршењето на локалните работи*. Додека, во точка 43 од Нацрт-меморандумот приложен кон Извештајот, на експлицитен начин се потенцира потребата од понатамошно засилување на процесот на децентрализација, како влог во демократизацијата, мирната коегзистенција меѓу етничките заедници и економскиот развој во РМ. Понатаму, во интерес на остварувањето на вистинска, функционална и децентрализирана форма на локална демократија во РМ, се поентира на потребата од:

- јакнење на квалитетот на постапката за донесување политички одлуки преку вклучување на локалните власти,
- јакнење на автономијата на локалните власти [во одлучувањето и дејствувањето], и
- зголемување на политичката партиципација на граѓаните.³

Во прилог, се поставува и прашањето што всушност претставува концептот на локална самоуправа? Имено, локалната самоуправа како концепт не смеа да се третира како пречка за централната власт или пак за политичките елити, туку истиот треба да се третира *исклучиво* како прагматично начело на територијална и политичка организација на една држава во рамки на своите граници и во рамки на својот уставно-правен и политички поредок. Со еден збор, локалната самоуправа базично извира од потребата: *како најдобро да се организираме со цел подобро да се управуваме и полесно да функционираме*. Што се однесува до управувањето и функционирањето, локалната демократија *in principio* се појавува како *квалитативна можност* за учество на граѓаните во процесите за донесување одлуки од нивен интерес.

Инаку, во политологијата кога станува збор за демократија (сфатена во екстензивна смисла), секогаш се имплицира на „општото добро“ кое треба да се постигне преку системот на сеинклузивното дејствување на општествените чинители (доминантно демократските партии и граѓанските организации).

Или како што за тоа пишуваат авторите Мајкл Хаус и Дејвид Свитинг:

„демократијата интимно е поврзана со [остварувањето на] 'добро' за членовите на една политичка заедница, [а од аспект на] локалната демократија тоа имплицира на локалната власт, исто како и на власта на повисоките нивоа, во процесот на колективно самоопределување како нејзина нормативна база“.⁴ Во тој контекст, наведените автори се обидуваат да проникнат во есенцијата на самата локална демократија, и истата да ја екстраполираат на едно разбирливо рамниште. Имено, тие се надоврзуваат на тезата на теоретичарот Лари Шарп, кој вели дека: „Не станува збор за романтичните поими на 'слобода' или 'партиципација' кога се зборува за клучното значење и важноста на локалната демократија, туку битна е нејзината *координативна улога* заснована врз

³ *Draft explanatory memorandum*, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CPL%2823%292&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=Congress&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C> [2012]

⁴ Michael Haus & David Sweeting, *Local Democracy and Political Leadership: Drawing a Map*, Political Studies Association, Political Studies: 2006, 54(2), стр. 267-288.

нејзиното сообразно приспособување на јавните услуги и нивното поврзување со локалното знаење и партиципативната средина (...) Во суштина, локалната демократија би можела [да се нарече и] *координативна демократија* преку која ќе се остварува општото добро градовите (...).⁵ Во таа смисла, можеме да се надоврземе и со дефиницијата за локалната демократија на големиот Џон С. Мил, односно: „смислата на постоење на *локалното претставување* извира од фактот дека оние што имаат каков и да било заеднички интерес, а притоа истиот не го делат со општото тело [народот, нацијата] на своите сограѓани, ќе можат самите тие да го менаџираат [и координираат] таквиот заеднички интерес“.⁶ Во дополнението на ова, теоретичарот Валас Оутс ќе рече: „секогаш ќе биде поефикасно за локалната власт да ги оствари [локално преферираните] резултати во согласност со нејзините надлежности, отколку што тоа може да го направи централна власт со сите свои надлежности“;⁷ притоа имплицирајќи на значењето на локалната власт како субјект кој „најдобро ги познава“ состојбите, проблемите и предизвиците на една локална заедница, што неа ја прави поефикасна од централната власт. Што се однесува до РМ, битно е да се нагласат и проблемите со кои се соочува македонското општествено милје, најпрво во сфаќањето, а потоа и во практикувањето на локалната демократија, а како последица на: „недостатокот на свест и слабо граѓанско општество кое постои во рамки на едно *фрагментирано и консоцијално организирано општество*, како и [значителниот] недостаток на финансиски средства на локално ниво“.⁸ Инаку, во согласност со македонското законодавство, на граѓаните им стојат на располагање три форми за практикување на непосредната демократија, како можност за директно одлучување за прашањата од локално значење. Станува збор за граѓанската иницијатива, собирот на граѓаните и референдумот. Според тоа, се поставува прашањето како и дали воопшто досега овие форми се користеле во остварувањето на потребите, целите и преференциите на граѓаните на РМ. По спроведеното истражување,⁹ за тоа колку овие форми биле употребени во периодот од 2006 год. до 2009 год. се покажа следното:

... Референдум во овој период не е одржан. Граѓанска иницијатива имало во 3 од анализираниите 8 општини, и тоа во две од нив биле реализирани по две граѓански иницијативи. Собири на граѓани имало исто така во 3

⁵ Ibid.

⁶ Peter A. Watt, *Principles and theories of local self – government*, Institute of Economic Affairs. Blackwell Publishing – Oxford, 2006, стр. 8.

⁷ Ibid.

⁸ *Draft explanatory memorandum*, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CPL%2823%292&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=Congress&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C> [2012]

⁹ Истражувањето е спроведено од страна на Институтот за социолошки и политичко-правни истражувања (ИСППИ) на Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ – Скопје. За тоа повеќе види во: *Граѓаните во системот на локалната самоуправа* (истражувачка студија), ИСППИ при Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ – Скопје. Оваа студија се базира на резултатите добиени од проектот што се реализираше во периодот од 3 години (од 30.06.2006 до 30.06.2009 год.) според утврдената методологија. Најпрво беше реализирано пилот-истражување (2006/07 год.), потоа главното истражување (2007/08 год.), а во 2009 год. едно дополнително истражување (со поголем примерок, за да може резултатите да се компарираат).

од анализираните општини, и тоа по неколку во истите (...) Имајќи ги предвид нерешените проблеми со кои се соочуваат овие општини, заклучок е дека граѓаните претежно биле пасивни, односно во помала мера се карактеризирале со партиципативност во остварување на своите интереси.¹⁰

Презентируваниот извадок од студијата, сведочи дека граѓаните во голема мера не ги користеле расположливите форми на непосредната демократија, и притоа манифестирале *непартиципативност* во креирањето на локалната политика. Од една страна, тоа може да се гледа и низ призма на *политичко-културната матрица на граѓаните*, од каде недвосмислено се доаѓа до заклучок за постоење на „непартиципативна (претежно поданичка) политичка култура“¹¹ што есенцијално имплицира на „општ недостиг од јавни дискусии“,¹² или на преземање конкретни граѓански акции. Или, пак, тоа може да се гледа и низ призма на законски предвидените *институционално-технички параметри*, како на пример (хипотетички) високиот цензус од 10% предвиден за имплементирање на граѓанската иницијатива, 10% за свикување на собирот на граѓани или пак 20% за распишување на референдумот, должината и комплексноста на постапката за нивно покренување итн. Понатаму, во Извештајот се потенцира прашањето, зошто РМ сè уште го нема ратификувано „Дополнителниот протокол на Европската повелба за локална самоуправа за правото на учество во вршењето на работите на локалната власт“, чиј определби веќе се инсталирани во постоечкото македонско законодавство. Тоа е важно бидејќи ратификувањето на овој Протокол, само дополнително „ќе ги охрабри локалните власти да го олеснат, промовираат и уредат правото за учество“¹³ на граѓаните во вршењето на локалните работи и креирањето на локалната политика. И на таков начин, да обезбедат и креираат процедури за нивно инволвирање во еден *консултативен процес* (карактеристичен за локалната демократија во делиберативна смисла) и со тоа да ја стимулираат политичката свест на граѓаните, за истите тие да почнат да го сфаќаат (и употребуваат) значењето на референдумот, иницијативите и другите законски признаени форми и демократски инструменти за креирањето на локалната политика. Во таа насока, како дополнителна форма на граѓанска партиципација, би можела да се наведе и *комисиското учество на граѓаните* во моделирањето и донесувањето одлуки од локално значење, но оваа форма „не е предвидена со нашето законодавство (...) а составот на комисиите

¹⁰ Илија Тодоровски, *Позначајни развојни трендови на македонската локална самоуправа во периодот на деволуцијата*, Граѓаните во системот на локалната самоуправа (истражувачка студија), ИСППИ при Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ – Скопје, стр. 65.

¹¹ Ibid.

¹² *Draft explanatory memorandum*, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CPL%2823%292&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=Congress&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C> [2012]

¹³ Член 2 од *Дополнителниот протокол на Европската повелба за локална самоуправа за правото на учество во вршењето на работите на локалната власт*, <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/207.htm> [2012]

соодветствува на пропорционалната застапеност на политичките партии во Советот [на општините]".¹⁴

Според тоа, а тргнувајќи од досегашното искуство на РМ, се покажа дека малите единици на локалната самоуправа, во услови на *незначително* учество на граѓаните во локалната власт и непостоенето на дополнителни форми на граѓанска партиципација, *не* генерираат развојни тенденции на локалната демократија како таква, ниту пак на децентрализацијата како есенцијален процес за нејзино остварување. За таа цел, неопходно е што поголемо вклучување на граѓаните во локалната самоуправа, а преку еден полицентричен модел на организација, управување и развој. Подолу во текстот, посебно внимание ќе посветиме на полицентризмот како модел за организација на територијата, со цел олеснување и унапредување на граѓанската партиципација во локалните работи.

ПОЛИЦЕНТРИЗАМ

Веднаш да кажеме дека во Извештајот се поентира и на потребата за доследно спроведување на Законот за рамномерен регионален развој на РМ (ЗРПР), и неговите определби за остварување на „рамномерен и одржлив развој на целата територија базиран врз моделот на *полицентричен развој*".¹⁵ Бидејќи значењето на полицентричниот модел продуцира не само можност за економско развивање на „регионите“ во рамки на една држава, туку посебно е значаен во поглед на доближувањето на институциите, надлежностите и воопшто на локалната власт до граѓаните. Вистинската имплементација на овој концепт, на *долг рок* треба да обезбеди полицентрична организација на територијата на Р. Македонија, ослободена од доминацијата на *единствениот центар* (главниот град), и на таков начин да го релативизира актуелниот принцип на моноцентричност (во економска и политичка смисла). Имено, моноцентричната матрица на функционирање во голема мера предизвикува диспаритети од најразличен тип, бидејќи тргнувајќи од „*планската*“ *концентрација* на институциите, економските и развојни капацитети во еден центар (најчесто тоа е главниот град на државата) отворено се врши поткопување на севкупниот развој на земјата во целина. Доколку ја погледнеме мапата на РМ на концентрација на институции, економски капацитети, универзитети (јавни и приватни), ДКП-а, бизнис субјекти итн. ќе дојдеме до заклучок што ни одблиску не е поволен за развојот на државата во целина. Дотолку повеќе што таквиот моноцентричен модел (Скопје и „пустината“) на функционирање предизвикува и *принудни миграции*, како внатре во државата така и надвор од неа, што на долг рок ја доведува до прашање нејзината одржливост во целина. Во контекст на тоа, посебно внимание ќе посветиме на политичките и институционалните

¹⁴ Илија Тодоровски, *Позначајни развојни трендови на македонската локална самоуправа во периодот на деволуцијата*, Граѓаните во системот на локалната самоуправа (истражувачка студија), ИСППИ при Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ – Скопје, стр. 65.

¹⁵ Член 3 од Законот за рамномерен регионален развој на Р. Македонија, бр. 07-2195/1, Скопје, 2007.

елементи на полицентричниот модел како модел за демократско управување и развој на целата територија на државата. Исто така, полицентризмот е тесно поврзан и со децентрализацијата како процес кој вреди да се унапредува, бидејќи таа не е насочена кон: „слабеење на централната власт како што некои сакаат тоа да го претстават. Туку [нејзината] главна цел е да ги направи локалните власти респонзивни на потребите на локалните заедници“.¹⁶ Во прилог на тоа, неопходно е да се наведат два фактори на децентрализирано управување (како претпоставки на полицентричното управување и развој), односно:

1. децентрализираното управување не претставува алтернатива на централизираното управување, туку тоа побарува постоење на *меѓусебно комплементарни и оптимални форми на управување*, конструирани во согласност со националниот устав и законите, а во насока на остварување на развојните и општествени цели, и
2. децентрализираното управување не побарува ексклузивна реформа на јавниот сектор, туку нешто повеќе. Тоа вклучува *учество и заемна поврзаност на сите општествени чинители*, без разлика дали станува збор за владини, граѓански или пак приватни актери.¹⁷

Тргувајќи од тоа, вешто се откриваат операционалните компоненти на локалната демократија и основите за етаблирање на полицентричен модел на организација, управување и развој. Бидејќи, и за двата концепти, неминовно е граѓанското партиципирање во вршењето на локалната власт, засилено со заемната комуникација на сите општествени субјекти, било владини, невладини или бизнис субјекти. Во таа смисла, полицентризмот претставува „систем за донесување одлуки од *повеќе центри*, кои дејствувајќи формално и независно, настојуваат да ги решат заедничките проблеми, што се однесува до управувањето и употребата на заедничките ресурси (...) На таков начин, заедниците и групите [на граѓани] соочувајќи се со заедничките проблеми, ќе бидат способни тие проблеми да ги решат на начин кој би бил најдобар и најповолен за нив“.¹⁸ Врз основа на тоа, моделот на полицентризам во РМ ќе треба да обезбеди *институционална можност* за вклучување на граѓаните во локалната власт, со цел остварување на нивните преференции и општото добро за нивната локална заедница.

Понатаму, отелотворувањето на овој модел подразбира и подобрување на *условите за ефикасна алокација на ресурсите* во различни урбани области,

¹⁶Kiros Beyene, *Polycentric Decentralized Governance in the Context of Eritrea*, стр. 3, <http://www.harnnet.org/index.php/news-and-articles/625-polycentric-decentralized-governance-in-the-context-of-eritrea> [2012]

¹⁷Ibid.

¹⁸Ibid.

подобрување на испораката на услуги на населението и претпријатијата (со цел подобрување на квалитетот на животот на населението и атрактивноста на бизнис локациите), поддршка на развојот и ревитализацијата на градовите, стимулирање на урбано-руралните односи и институционализација на пошироките урбани области во *функционални урбани региони*. Врз основа на тоа, како инструмент за олеснето спроведување на наведените цели на полицентричниот модел е креирањето *урбани мрежи*, како „преферентен начин за развивање на полицентричната визија на Европа на внатрешно и интернационално ниво“.¹⁹ Во контекст на РМ, гледано на *регионално и локално рамниште* (согласно ЗРРР) моделот на полицентризам може да се воспостави преку јакнење на малите и средно големи урбани и рурални средини, кои врз основа на *територијалната блискост* (недвосмислено) генерираат можност за урбано поврзување во нивната функционална област/регион. Додека на *национално рамниште*, полицентризмот може да се етаблира на ниво на (по) големи градови како *полови на атракција* на сметка на секундарните полови (помалите или средно големи урбани и рурални средини).²⁰ Во таа смисла, како најпогоден модел на полицентрично организирање, управување и развој, кој може да се транспонира во РМ, е моделот на Р. Словенија. Имено, во согласност со „Стратегијата за просторен развој на Словенија“ од 2004 год. се дефинирани:

*‘центри’ од (интер)национално, регионално и интер-општинско значење, или вкупно 51 ‘урбан центар’ составен од 64 градови и други урбани населби, вклучително со урбаните конурбации²¹ (кластери од градови) на сите нивоа. Како најзначајни ‘центри’ од национално значење се: Љубљана, Марибор, конурбацијата Копер – Изола – Пиран, Цеље, Крањ, Ново Место, Нова Горица, Мурска Собота, Велење, Постојна, Птуј и конурбациите: Словењ, Градец – Равне на Корущка – Дравоград, Јесенице – Радовљица – (Блед), Загорје на Сава – Трбовље – Храстник, Кршко – Брежице – (Шевница) со нивните центри на гравитација (15 *потенцијално функционални урбани области*). Додека, градовите како Љубљана и Марибор и конурбацијата Копер – Изола – Пиран, во исто време се организирани и како ‘центри од меѓународно значење’ (види: слика 1.).²²*

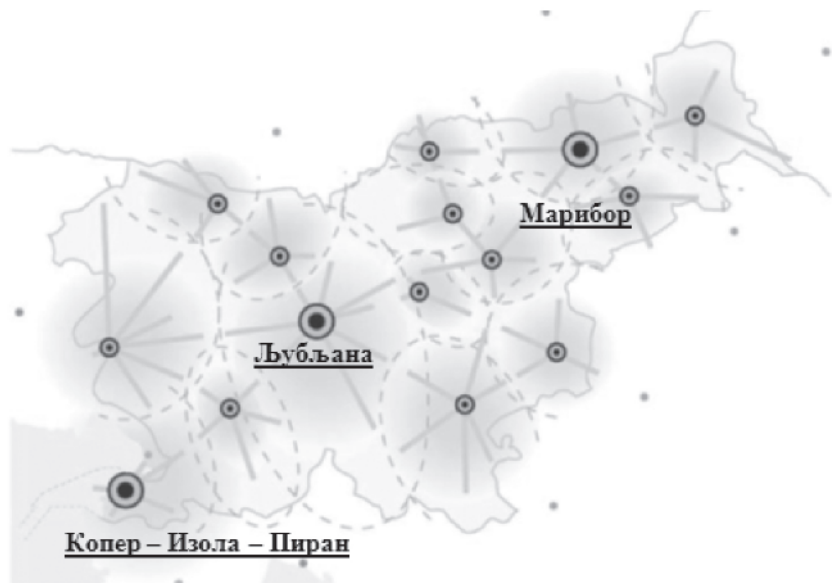
¹⁹ Nataša Pichler-Milanović, Alma Zavodnik Lamovšek & Samo Drobne, *Territorial Cohesion and Polycentric Development of Slovenia: The role of functional (urban) regions*, An Academic and Policy Debate Conference 16-18 March 2011, Bled, Slovenia, стр. 4.

²⁰ Ibid.

²¹ Поимот „конурбација“ подразбира повеќе градови сраснати во една голема градска целина.

²² Nataša Pichler-Milanović, Alma Zavodnik Lamovšek & Samo Drobne, *Territorial Cohesion and Polycentric Development of Slovenia: The role of functional (urban) regions*, An Academic and Policy Debate Conference 16-18 March 2011, Bled, Slovenia, стр. 7.

Слика 1.



Аналогно на презентираниот модел, во контекст на РМ треба да се употреби Законот за рамномерен регионален развој како *иницијален документ* за имплементирање на полицентризмот, и истиот *квалитативно да се надгради* со цел да се формираат *функционални урбани области* (врз основа на постоечките 8 статистички региони), а во интерес на интензивирање на процесот на децентрализација, поттикнување на меѓуопштинската соработка, јакнење на граѓанската партиципација и релативизирање на моноцентричната матрица на функционирање.

ЗАКЛУЧНИ СОГЛЕДУВАЊА

Од презентираното може да се извлечат неколку заклучоци како своевидни перспективи на локалната демократија и полицентризмот во Р. Македонија. Имено, од донесениот Извештај и актуелната реална состојба во Р. Македонија, може да се констатира висока дисперпанца во поглед на преференциите на македонското законодавство во делот на локалната демократија и моделот на полицентризам со актуелната состојба на терен, која се одликува со релативно рудиментирана форма на рамномерен регионален развој (исклучиво во економска и статистичка смисла) и општ недостиг на партиципативна (активистичка) политичка култура. Понатаму, вредно е да се потенцира потребата од преземање проактивни политики како од централната така и од страна на локалната власт во унапредувањето на процесот на

децентрализација, заемната соработка, искористувањето на ЗРРР во функција на полицентричното моделирање на територијата (и постепено нивелирање на моноцентричниот модел) и инсталирањето законска можност за директно вклучување на граѓаните во процесот на донесување на одлуки на ниво на локална самоуправа. Тоа би значело „проширување“ на составот на комисиите при Советите на општините со граѓани кои се директно засегнати или заинтересирани да учествуваат во донесувањето одлуки од локално значење, како стимул кон создавање на една проактивна политичка култура. Како друга форма за стимулирање на граѓанската партиципација може да се понуди и формирањето различни модуси за инклузија на младите во креирањето на локалната политика, и тоа преку етаблирање и институционализирање на локални младински парламенти, повремени консултации, младински комисии и сл. Бидејќи граѓанската партиципација претставува општествена активност со конкретни задачи и споделена општествената одговорност. Гледано во перспектива на локалната демократија и полицентризмот во Р. Македонија, треба да се каже дека процесот за нивно остварување не е ниту едноставен, ниту пак лесен – но најдолгиот пат започнува токму со првиот чекор.

Библиографија

- Beyene Kiros, *Polycentric Decentralized Governance in the Context of Eritrea*, стр. 3, <http://www.harnnet.org/index.php/news-and-articles/625-polycentric-decentralized-governance-in-the-context-of-eritrea> [2012]
- Draft explanatory memorandum*, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CPL%2823%292&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=Congress&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C> [2012]
- Дополнителен протокол на Европската повелба за локална самоуправа за правото на учество во вршењето на работите на локалната власт*, <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/207.htm> [2012]
- Haus Michael & Sweeting David, *Local Democracy and Political Leadership: Drawing a Map*, Political Studies Association, Political Studies: 2006, 54(2)
- Local democracy in Macedonia*, CPL(23)2, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CPL%2823%292&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=Congress&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C> [2012]
- Pichler-Milanović Nataša, Zavodnik Lamovšek Alma & Drobne Samo, *Territorial Cohesion and Polycentric Development of Slovenia: The role of functional (urban) regions*, An Academic and Policy Debate Conference 16-18 March 2011, Bled, Slovenia
- Тодоровски Илија, *Позначајни развојни трендови на македонската локална самоуправа во периодот на деволуцијата*, Граѓаните во системот на локалната самоуправа (истражувачка студија), ИСППИ при Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ – Скопје
- Watt A. Peter, *Principles and theories of local self – government*, Institute of Economic Affairs. Blackwell Publishing – Oxford, 2006
- Закон за рамномерен регионален развој* на Р. Македонија, бр. 07-2195/1, Скопје, 2007

ABSTRACT

The paper focuses on the analysis and scholarly operationalization of the local democracy concept in relation to the current situation in the Republic of Macedonia through the prism of the Report on local and regional democracy in Macedonia adopted by the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe and promulgated on October 10, 2012. This Report presents a qualitative research basis for verifying and locating the positive sides; however, it also defines the problems facing Macedonia in the domain of local self – government, citizen participation and local democracy per se as a *conditio sine qua non* of democracy in general. In addition, the paper affirms the concept of polycentrism as an institutional and organizational ability for bringing the local government closer to the citizens and facilitating their participation in the local self – government.

Key words: *local democracy, citizen participation, polycentrism*



► ПРЕТВОРАЊЕ НА ВИРТУЕЛНОТО УЧЕСТВО ВО РЕАЛНОСТ

—
автор: Ристе Змејкоски

1. РАСТЕЧКА ПОТРЕБА ОД Е-УЧЕСТВО

Учеството на граѓаните во процесите на креирање политики и донесување одлуки е еден од најважните принципи на јавната политика. Тоа важи за директен показател за стапката на демократичност на едно општество, ја отсликува комуникациската практика која што креаторите на политиките ја имаат во однос на граѓаните, и истовремено се смета за еден од најмоќните индикатори за транспарентност и отвореност на политичките и административните раководства.

Традиционалниот принцип на учество во себе предвидува неколку форми кои со развојот на технологиите и широката примена на истите постепено го менуваат пристапот. За илустрација, класичните средби со граѓани или дискусии по политички предлози се заменливи со широко применливите модели на виртуелни форуми, петициите и собирањето на потписи се сè поприсутни во форма на е-петиции виртуелно достапни преку социјалните мрежи, и најосновната интеракција на доставување и одговор на барање ја менува својата форма од стандардно испечатените формулари во електронски регулирана комуникација. Ваквата промена во практикувањето на граѓанското учество е природно наметната од самиот технолошки развој како и од современиот начин на функционирање на општествата и државните органи.

Со сè поголемиот обем на интернет корисници, практикувањето на е-учеството на локално и на национално ниво во Македонија ќе стане реална потреба и надоградба на процесите на креирање политики. Важно е уште на почетокот да се напомене и да се сфати дека, сепак, овие процеси на е-демократија треба

да бидат водени од барањата на демократските процеси, што значи дека во фокусот треба да остане демократскиот систем, а не технологијата сама по себе. Имено, целта на е-демократијата не е да ги мотивира луѓето да користат нови технологии, туку да ги користат истите во насока на подобрување на демократското управување и учеството.¹ Тоа би значело дека употребата на новите технологии како и на ИКТ генерално ќе придонесе самиот процес на владеење да биде потранспарентен, инклузивен и демократски.

Република Македонија паралелно со технолошкиот развој бележи зголемена бројка на интернет корисници, што ја прави да биде потенцијална дестинација за развој на е-учеството. Според податоците на Евростат објавени во Извештајот за е-влада на Република Македонија, издаден од Европската комисија во октомври 2011 година (достапен на www.epractice.eu) од вкупно 2.052.700 жители (2010) 46% од домаќинствата и 84% од претпријатијата имаат пристап до Интернет (2010). Во однос на интеракцијата која физичките лица ја имаат со јавните власти, во 10,2% од случаите Интернетот бил користен како алатка за барање/пристап до информации, 3,6% од граѓаните се изјасниле дека преземале формулари или обрасци преку Интернет и само 2% од испитаниците испраќале пополнети формулари до некоја јавна институција преку Интернет. Следствено на ова, во Извештајот од истражувањето за е-владеење на Обединетите нации за 2010², Република Македонија е рангирана на 52 место, од вкупно 184 позиции на развојниот индекс за е-влада.

Ваквата ситуација, како и постојаните напори за што поголема интернет пенетрација на национално ниво и во најразлични краеве од Македонија, се солидна подлога за промовирање на учеството како модел кој може да се префрли и во виртуелниот свет. Иако генералната перцепција е дека владите, претседателите и претежно лидерите на политичките партии се најзасегнати со користењето на новите технологии во промоција на е-учеството, сепак најплодна површина за развој на е-учеството се локалните заедници. Дека е тоа возможно говори и податокот дека во Македонија, во 2009 година, пристап до Интернет имале 99,4% од ентитетите во јавниот сектор, вклучително и единиците на локалната самоуправа³. Зголемената потреба од е-учество на локално ниво доаѓа како последица на два актуелни трендови (кои не секогаш се компатибилни) кои постојат во сегашноста и кои на некаков начин претставуваат рефлексција на времето во кое живееме⁴. Тоа се:

- Желбата да се подобри и прошири претставничката демократија (за многумина површен и ограничен пристап) и

¹ Council of Europe. 2009. Electronic democracy ("e-democracy").

² United Nations. 2010. E-Government Survey 2010. Leveraging e-government at a time of financial and economic crisis.

³ Државен завод за статистика, соопштение од 31.12.2009, <http://www.stat.gov.mk/pdf/2009/8.1.9.29.pdf>

⁴ Alonso, Angel Iglesias. 2009. E-participation and local governance: a case study. *Theoretical and Empirical Researches in Urban Management* 3:50.

- Незапирливиот процес на глобализација кој ги промени традиционалните правила на игра во политиката и, последично на тоа, начините на административно управување.

Во контекст на веќе споменатите факти, оваа кратка анализа насловена „Претворање на виртуелното учество во реалност“ ќе се обиде да направи проценка на моменталната подготвеност на локалните заедници во Македонија да го промовираат и применат концептот на е-учество преку анализа на нивните интернет страни и моменталните алатки кои им се на располагање на посетителите на истите, како и да даде препораки за развој на е-учеството на локално ниво.

2. ПРИМЕНЕТА МЕТОДОЛОГИЈА

Со цел да се прикаже реалната состојба за можностите за развој и напреднување на е-учеството во општините во Македонија оваа анализа се базира на податоците кои се дадени на интернет страните на дел од општините. Според Законот за територијална организација на локалната самоуправа во Република Македонија⁵ од 2004 година, во Македонија има вкупно 84 општини. Овие општини, и урбани и рурални, припаѓаат на некои од осумте плански региони⁶ усвоени од Собранието на Република Македонија во 2009 година.

Оваа анализа вклучува по три општини селектирани по случаен избор од сите осум плански региони. Со тоа е овозможен пристап до вкупно 24 општини, или процентуално анализирани се 28,5% од општините во Македонија. Избраните општини се прикажани во табелата 2.

Табела 2: Примерок на вклучени општини според региони

Скопски	Источен	Југо-источен	Северо-источен	Пелаго-ниски	Вардарски	Југо-западен	Полошки
Општина Карпош	Општина Македонска Каменица	Општина Валандово	Општина Куманово	Општина Битола	Општина Лозово	Општина Струга	Општина Гостивар
Општина Шуто Оризари	Општина Карбинци	Општина Босилово	Општина Ранковце	Општина Демир Хисар	Општина Росоман	Општина Зајас	Општина Теарце
Општина Арачиново	Општина Пробиштип	Општина Струмица	Општина Крива Паланка	Општина Долнени	Општина Кавадарци	Општина Македонски Брод	Општина Желино

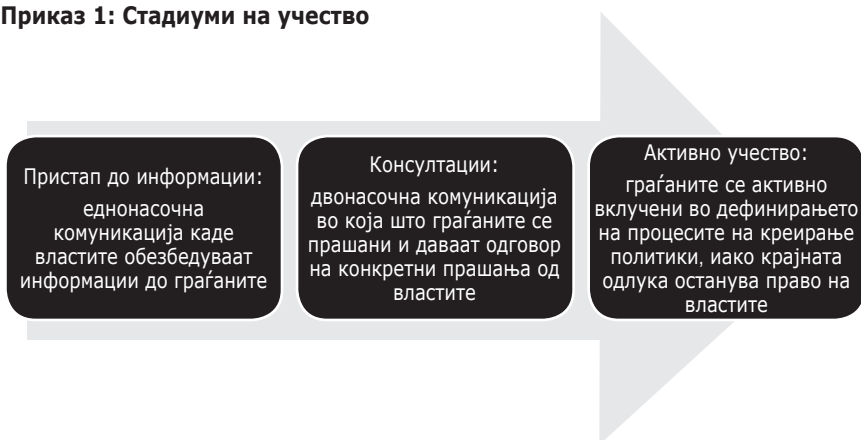
* Последен пристап до интернет страните на избраните општини е направен на 19.11.2012

⁵ Закон за територијална организација на локалната самоуправа во Република Македонија, Службен весник на Република Македонија, 55/2004.

⁶ Види: <http://www.brr.gov.mk/>, Биро за регионален развој на РМ.

Во однос на проценката на стапката на вклученост на граѓаните преку алатки за е-учество анализата дава осврт на две од клучните три нивоа на вклученост. Како три основни нивоа за дефиниција се земени пристапот до информации, консултативниот процес и активното учество, подетално објаснети во табелата подолу. Имајќи ги предвид истражувачките ограничувања преку интернет страниците да се истражи стапката на учество на граѓаните во процесите на креирање политики, истражувањето ја дава сликата со состојбата на претходните два начини, односно можноста на граѓаните преку пристапот до информации и консултативните процеси да стигнат до нивото на активно вклучување.

Приказ 1: Стадиуми на учество



Извор: Карактеристики на е-учество во процесите на креирање политики⁷

За секоја од категориите на вклученост се развиени индикатори според кои се следи нивото на вклученост. Со цел да се процени пристапот до податоци истражувањето ги зема предвид информациите за тековните активности и одлуки, пристапот до финансиски и правни документи (како буџет, одлуки на совет и градоначалник, урбанистички планови и сл.); а во однос на консултативниот процес зема предвид три алатки за е-учество од вкупно 13 предложени⁸ од DEMO-net: блиц анкети, форуми и веб апликации кои или ја надградуваат интернет страната или функционираат во рамки на некоја од постоечките страни.

Студијата ја анализира и состојбата со јазичната пристапност на интернет страните како битен предуслов за каква било интеракција со граѓаните, а особено

⁷ Macintosh, Ann. 2004. *Characterizing E-Participation in Policy Making*.

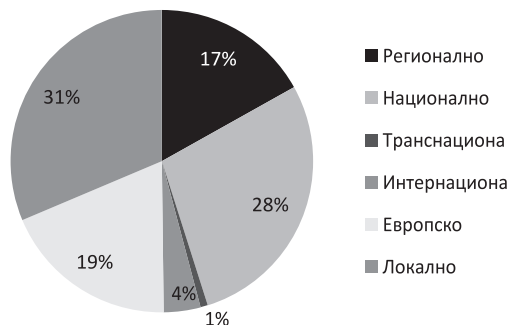
⁸ Види: <http://www.demonet.org/>, the eParticipation Network of Excellence.

како основен елемент при воведувањето на концептот на е-учество. Важно е да се напомене дека оваа анализа е индивидуален напор на авторот да придонесе кон развој на е-учеството во Македонија што значи дека како истражувачко ограничување може да се земе бројот на вклучени општини (речиси една третина од вкупниот број) и бројот на алатки кои се земени предвид.

3. ПОТЕНЦИЈАЛ ЗА ПРИМЕНА НА Е-УЧЕСТВО ВО ОПШТИНИТЕ ВО МАКЕДОНИЈА

Европската практика говори дека најголем број од иницијативите за е-учество се случуваат на локално ниво. Локалните заедници се чини се најпогодните заедници за вклучување на граѓаните во процесите на креирање политики преку директно објавување на информациите и инволвирање на жителите во консултативните процеси. Според истражување⁹ спроведено на европско ниво, во кое се опфатени 255 иницијативи на е-учество, најголемиот процент од нив, или 31%, припаѓа на иницијативи за е-учество на локално ниво, па потоа следат 28% на национално и 19% на европско ниво.

График 1: Ниво на учество според територија



Извор: Иницијативи за е-учество: Каков е напредокот на ЕУ?

Значајно е да се напомене дека овој процес на вклучување уште во самиот старт јасно ги диференцира стадиумите, односно, протокот на информации кои општината ги нуди до граѓаните (како и можноста сами да ги побараат истите) и стапката на вклученост, односно консултативните процеси. Она што истражувањето Иницијативи за е-учество: Каков е напредокот на ЕУ?¹⁰ го утврдува е разликата која постои помеѓу овие два стадиуми на европско

⁹ Panapoulou, Tambouris, Tarabanis, 2009. eParticipation initiatives: How is Europe progressing. *European Journal of ePractice* 7:5.

¹⁰ Panapoulou, Tambouris, Tarabanis, 2009. eParticipation initiatives: How is Europe progressing. *European Journal of ePractice* 7:6.

и локално ниво. Според податоците во истото, активностите поврзани со информирање на граѓаните се пофреквентни на европско ниво, додека пак активностите поврзани со вклучување на граѓаните во консултативни процеси се почести на локално ниво.

3.1 ИНФОРМАТИВЕН ТРЕТМАН НА ИНТЕРНЕТ СТРАНИТЕ

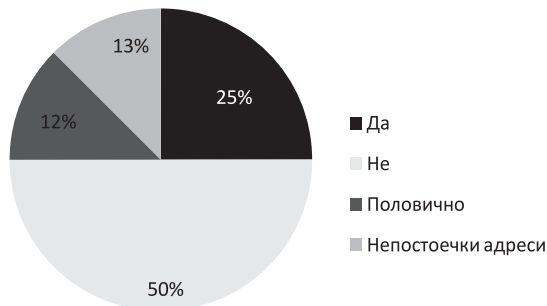
Гледано на локално ниво во Македонија ситуацијата е поинаква. Иако состојбата со интернет поврзување на ниво на централна и локална власт во Македонија е на високо задоволително ниво, односно 99,4% од ентитетите на локално и централно ниво имаат пристап до Интернет, како што беше веќе спомнато, во локалниот контекст најмногу доминира првиот аспект, односно процесот на информирање на граѓаните. Оваа анализа утврди дека од вкупно 24 вклучени општини во истражувањето 19 информираат за тековните настани редовно преку нивните интернет страни, додека само 4 имаат развиено напредни апликации за вклучување на граѓаните. За жал, ниту една од општините нема отворен форум за дискусии, што го нагласува фактот дека комуникацијата општина-граѓанин е претежно еднонасочна.

Од селектираните општини не бешевозможен никаков пристап до 3 општини (Шуто Оризари, Карбинци и Зајас) затоа што врските поставени на страницата на ЗЕЛС¹¹ не беа функционални. Две од општините, иако имаат функционални страници, на нив не нудат информации за тековните случувања.

Анализата „Претворање на виртуелното учество во реалност“ покрај пристапот до тековни информации предвид го зема и пристапот до основните правни и финансиски документи како битен предуслов за развивање на е-учество на локално ниво. Како документи од ваков тип ги сметаме урбанистичките планови, општинскиот буџет, одлуките на совет и градоначалник, јавните набавки и тендери и сл. Имено, покрај демонстрацијата на транспарентност, отчетност и добро владеење, овие документи се од особена важност да бидат јавно истакнати и лесно достапни затоа што во голема мера се содржински поврзани со моделирањето на алатки за е-учество по коишто граѓаните би требало да се произнесат, коментираат, даваат предлози и сл. Иако сите општини законски се обврзани да располагаат со овие документи како и да ја гарантираат нивната јавност, многу мал дел од нив тоа го прават преку нивните интернет страни и по сопствена иницијатива.

Само во 6 случаи од вкупно 24 општини е забележано јавно истакнување на оваа документација, додека во 12 од нив овие документи воопшто не се достапни преку Интернет. Три од општините имаат половично објавени документи или објавени јавни набавки но нема објавен општински буџет, статут или обратно.

¹¹ Види: <http://www.zels.org.mk/default.aspx?modules=community>, Заедница на единиците на локална самоуправа на Република Македонија.

График 2: Истакнување на документи на Интернет

Извор: Истражување „Претворање на виртуелното учество во реалност“

Општините во Македонија како локални заедници кои обединуваат жители од различна национална припадност при воведувањето на концептот на е-учество потребно е да бидат особено внимателни и за јазикот кои го користат при објавувањето на информациите како и при целосното функционирање на овој концепт. Според податоците од 24-те набљудувани интернет страни на исто толку општини резултатите се дека 16 од нив се достапни само на македонски јазик и 5 на албански јазик.

За некои од општините изборот на информирање на само еден јазик може да се смета за голема пречка за граѓанското учество и вклучување. Тоа е особено изразено кај општините во коишто живее население од мешан етнички состав какви што се Гостивар, Куманово и Долнени. Важно е да се нагласи дека во овие општини е особено значајно сите информации безусловно да бидат достапни на јазиците кои ги говорат поголемите етнички заедници кои живеат на нивната територија. Од табелата подолу може да се увиди на кој јазик овие три општини објавуваат информации на нивните интернет страни и каков е составот на населението во истите според пописот на РМ од 2002 година.

Табела 3: Доминантни јазици на интернет страни на општини со мешан етнички состав на население

Општина	Доминантен јазик на кој се информациите достапни на Интернет	Најголеми етнички заедници според попис 2002		
		Македонци	Албанци	Други
Куманово	МК	63.746	27.290	Срби: 9.062
Гостивар	АЛ	15.877	54.038	Турци: 7.991
Долнени	МК	4.871	3.616	Турци: 2.597

Извор 1: Истражување „Претворање на виртуелното учество во реалност“

Извор 2: Државен завод за статистика на РМ, Попис на населението, домаќинствата и становите во РМ, 2002.

Иако на интернет страниците на Долнени и Куманово многу мал дел од содржината е достапен и на албански јазик, сепак карактерот и бројот на информации кои се преведени се од незначителна важност. Сличен е случајот и со општина Гостивар каде што интернет страната е доминантно на албански јазик. Информациите достапни на англиски јазик на скоро сите општински интернет страни се речиси незабележителни и прилично сиромашни и покрај присуството на знак дека таков превод постои.

Под претпоставка дека јазикот и информацијата се клучните елементи во иницирање на каква било комуникација, заклучокот е дека проценетата состојба со интернет страните на селектираните општини во истражувањето е далеку од солидна состојба за натамошно вклучување на граѓаните, особено не на оние од помалите етнички заедници и говори за исклучително технички пристап на локалните власти во процесите на информирање и активирање на нивните жители.

3.2 ДОМИНАНТНА ЕДНОНАСОЧНАТА КОМУНИКАЦИЈА

Иако концептот на е-учество се смета за комплексен и сложен земајќи ги предвид човечките и технички ресурси кои се неопходни за негово постоење, тој во својата основа и најелементарен облик е само замена за формите на досегашните модели на традиционалното вклучување на граѓаните во процесите на креирање политики. Како основна карактеристика, како во традиционалниот така и во модерниот пристап, е вклучувањето на граѓаните во двонасочна комуникација со креаторите на политиките, односно давање можност истите да предлагаат иницијативи, да ги искажуваат своите мислења и ставови по предложените теми на расправа и дел од нив по завршувањето на консултативниот процес да најдат примена во реалните политики.

Клучна улога во сево ова има стапката на отвореност на властите, или можноста која тие ја создаваат граѓаните да бидат прашани што мислат по одредени прашања. Трансферирањето на консултативните процеси од физички во виртуелни зема сè поголем замав доколку се земат предвид западноевропските практики.

Во Британија, на пример, 83% од локалните власти го користат Интернетот за да добијат повратен одговор од граѓаните за видот и квалитетот на услугата која им ја доставуваат. Во слично голем процент, 70%, локалните власти користат Интернет за да ги поканат граѓаните да ги изразат своите ставови и мислења во рамки на некаков консултативен процес во насока на креирање одредени политики. Граѓаните за овие консултативни процеси најчесто дознаваат преку електронските билтени на општините, преку нивните портали, но не ретко и преку соопштенија до јавност циркулирани до масовните медиуми или преку други начини на известување¹².

¹²Kearns, Bend, and Stern, eds. 2002. *E-participation in Local Government*. London: Institute for Public Policy Research.

На општините кои ќе се решат да го применат овој концепт на учество на располагање им се голем број алатки. Оваа анализа зема предвид три алатки кои овозможуваат двонасочна комуникација и може да се земат како форма на е-учество. Тоа се кратките анкети (алатка која има поширока примена и не секогаш е директно поврзана со е-учество¹³), форумите (една од основните алатки гарант за постоење на е-учество¹⁴) и напредни веб апликации (поширока рамка на разни видови интерактивни алатки како соби за разговор, виртуелни заедници, игри за одлучување, е-панели, е-петиции и слични апликации кои може да се земат како напредна форма на е-учество).

За разлика од прилично високиот процент на применливост на овие алатки во процесите на консултативност со граѓаните во Британија, примената на истите во Македонија (според примерокот на ова истражување) не е ниту во иницијален стадиум.

Само на пет од набљудуваните интернет страни забележавме кратки „блиц“ анкети за граѓаните. На ниту една од преостанатите 16 интернет страни немаше вакви анкети без разлика на нивната едноставност и лесна примена. Дури и онаму каде што вакви анкети беа поставени содржината на прашањата претежно беше насочена кон дизајнот или функционалноста на интернет страната или некои други спорадични прашања за кои не може да се каже дека претставуваат некаква форма на учество. Ваквиот податок создава слика на локални власти кои не многу се грижат за мислењето на граѓаните или пак создаваат слика дека истото е важно но за прашања кои не се од значаен политички контекст.

Сликата на виртуелно затворена општина станува уште посилна доколку предвид се земе фактот дека на ниту еден од функционалните 21 интернет страни не беше поставен отворен форум за дискусија со граѓаните. Иако е ова една од најважните алатки за е-учество, и на европско ниво голем процент од мислењата на граѓаните се следат преку ваквите форуми, во примерокот којшто беше анализиран не беше забележан ниту еден случај.

Слична е состојбата и со користењето на напредните апликации, иако постои сигнал за позитивна примена на оваа практика од дел од општините како Карпош, Струмица и Пробиштип. Само во наведените три општини од примерокот е забележано користење напредна апликација за вклучување на граѓаните во детектирање на проблемите и следење на одговорот на властите со истите и други алатки кои вклучуваат закажување на состаноци со градоначалниците или советниците, поврзување со социјални мрежи, поднесување електронски барања, огласни табли, користење мултимедијални алатки и сл. Ова произлегува од локалните заложби на градоначалниците како и од користењето на веќе изработената платформа Е-општина, која кај овие општини успешно функционира и во практика. Покрај овие три општини само кај Општина Битола беше забележано поврзување со географско-навигациска

¹³ Wimmer, A. Maria. 2007. Ontology for an e-participation virtual resource centre. Koblenz; institute for IS Research.

¹⁴ Ibid.

апликација која што за жал не изобилуваше со информации кои би го стимулирале е-учеството, ниту пак со дополнителни податоци кои би биле од интерес за граѓаните. Од останатите 17 функционални интернет страни кои беа набљудувани на ниту една од нив не беше забележана ваква практика.

Од наведеното заклучокот е дека на интернет страниците на општините во Македонија е доминантна еднонасочната комуникација, наместо промовирањето на двонасочните канали на комуникација како основа за е-учество.

Поставувањето или зацврстувањето на е-учеството во овие општини е далеку од реалност затоа што моменталната состојба со нивните интернет страни не овозможува: достапност до поширока публика и масовно учество, учество преку користење на различни апликации за да се обезбеди учество на поголем број граѓани со различни комуникациски способности и ИТ познавања, проток на релевантни информации во формат кој е достапен и разбирлив за пошироката јавност, вклучување на пошироката јавност со цел создавање услови за темелни коментари и поддршка за делиберализација на дебатата.

Ваквата ситуација е рефлексција на заложбите, или непостоењето на истите, кај политичките раководства на локално ниво, односно на визионерството на градоначалниците, како и делумно состојбата со ИТ развојот на локално ниво. Иако граѓаните ја имаат централната улога во е-учеството, сепак иницијативата тоа да биде реалност треба да дојде од водачите на локалните заедници. Според Стратегијата за развој на ИКТ на ЗЕЛС 2011-105, сè уште има доста општини во Македонија кои немаат ИКТ вработени, а многу малку од општините имаат оформено посебни одделенија или сектори за ИКТ. Многу од општините кои немаат ИКТ вработени имаат склучено договори со локални компании или ИКТ експерти кои се грижат за одржување и надградба на опремата и системите, а 70% од општините вклучени во истражувањето одговориле дека постои потреба за зајакнување на ИКТ инфраструктура и хардвер.

4. КАКО ВИРТУЕЛНОТО УЧЕСТВО ДА СТАНЕ РЕАЛНОСТ

Земајќи ја предвид моменталната состојба од претходно наведената анализа потребно е да се работи на сите три стадиуми од вклучувањето на граѓаните преку виртуелните мрежи со цел концептот на е-учество да биде успешно применет и во Македонија. Со оглед на истражувачките ограничувања крајниот и можеби најбитен стадиум на активно учество не беше предмет на анализа, туку фокусот беше ставен на претходните стадиуми кои всушност значат предуслов за активното учество да стане реалност.

Позитивните аспекти од денешнината се високата пенетрација на Интернетот во Македонија како и големиот процент на јавни установи, вклучително и единиците на локалната самоуправа, кои што се поврзани преку интернет мрежите. За почеток оваа состојба претставува одличен предуслов за доразвивање на процесот на информирање на граѓаните. Може да се заклучи дека неколку препораки се неизбежни со цел да имаме интернет страни на

кои што ќе бидат достапни сите потребни информации како предуслов на отпочнување различни форми на консултативни процеси преку Интернет:

Посериозен пристап во креирањето на интернет содржината. Информациите кои се пласираат на страниците со вести на општините не секогаш е потребно да ги пратат исклучително последните активности, или пак исклучително активностите на градоначалниците. Наместо давање политичка димензија на сите информации потребно е да доминираат граѓанските аспекти, и наместо давање информации за исклучително завршени проекти потребно е да се информираат граѓаните и за тековни активности од реализација на конкретни проекти.

Практична демонстрација на транспарентност. Објавување на севкупната правна и финансиска документација којашто општината е обврзана да ја објави, како и објавување и на други документи од јавен карактер кои би стимулирале јавна дебата или покренување граѓански иницијативи. Особено е важно сите општини да ги објават своите буџети, статути, урбанистички планови, конкурси за јавни набавки, тендери, буџети на јавни институции кои се под нивна надлежност и слично.

Процесот на објавување информации да биде транспарентен и разбирлив за сите жители на општината и републиката, што подразбира објавување на информации на официјален службен јазик на републиката и јазици кои ги говорат една или повеќе поголеми етнички заедници покрај доминантната етничка заедница на локално ниво.

Транспарентно вработување на професионален ИКТ кадар кој ќе биде работно способен и политички независен во воведување нови технологии во работењето на општините и вклучување на граѓаните преку електронски апликации во истото.

Пренамена на основните можности на интернет страните за анкетирање и прибирање на јавното мислење од чисти технички и паушални прашања во прашања кои би биле од суштинска важност за административните раководства во локалните заедници поврзани со тековни активности или идни планови за развој на општината.

Организирање работилници или други форми за кревање на свеста и јакнење на капацитетите на граѓаните за можностите од е-учество и создавање услови за граѓански иницијативи преку истото.

Поставување виртуелни форуми и воведување најразлични интерактивни апликации кои би го зачнале е-учеството во Македонија на локално ниво.

Клучни термини: *Интернет, е-учество, е-владеење, општини, локално ниво*

5. ПРИЛОГ 1. ИСТРАЖУВАЧКИ ОБРАЗЕЦ

Општина	Врска	Принцип на информирање			Вклученост		
		Информации за активности	Општински буџет и други правни информации	Јазик на кој се достапни информациите	Блиц анкети	Форуми	Веб апликации
Општина Карпош	http://www.karpos.gov.mk/	+	+	МК	-	-	+
Општина Шуто Оризари	http://www.sutoorizari.org.mk/	/	/	/	/	/	/
Општина Арачиново	http://www.haracina.gov.mk	+	-	АЛ	-	-	-
Општина Македонска Каменица	http://www.makedonskakamenica.gov.mk	+	-	МК	-	-	-
Општина Карбинци	http://www.karbinci.gov.mk/	/	/	/	/	/	/
Општина Пробиштип	http://www.probitip.gov.mk/	+	+	МК	-	-	+/-
Општина Валандово	http://www.valandovo.gov.mk/	+	-	МК	+	-	-
Општина Босилово	http://www.opstinabosilovo.gov.mk/	+	-	МК	+	-	-
Општина Струмица	http://www.strumica.gov.mk/	+	+	МК	-	-	+
Општина Куманово	http://www.kumanovo.gov.mk/	+	+/-	МК/	-	-	+
Општина Ранковце	http://rankovce.gov.mk/web/	+	-	МК	-	-	-
Општина Крива Паланка	http://www.krivapalanka.gov.mk/	+	+	МК	+	-	-
Општина Битола	http://www.bitola.gov.mk/	+	+	МК	+	-	-
Општина Демир Хисар	http://www.demirhisar.gov.mk/	+	-	МК	-	-	-
Општина Долнени	http://www.opstinadolneni.gov.mk/	+	-	МК	-	-	-
Општина Лозово	http://www.opstinalezovo.gov.mk/	-	-	МК	-	-	-
Општина Росоман	http://www.opstinarosoman.gov.mk/	-	-	МК	-	-	-
Општина Кавадарци	http://www.kavadarci.gov.mk/	+	-	МК	+	-	-
Општина Струга	http://www.struga.gov.mk	+	-	АЛ	-	-	-
Општина Зајас	http://www.komunazajazit.gov.mk/	/	/	/	/	/	/
Општина Македонски Брод	http://www.mbrod.gov.mk/	+	+	МК	-	-	-
Општина Гостивар	http://www.gostivari.gov.mk	+	+	АЛ	-	-	-
Општина теарце	http://www.tearce.gov.mk	+	-	АЛ	-	-	-
Општина Желино	http://www.zhelina.gov.mk/	+	-	АЛ	-	-	-

ABSTRACT

The objective of the policy brief “Making the virtual participation reality” is to assess the current possibilities for e-participation offered by the municipalities in Macedonia on their official web pages, suggesting recommendations for further advancement in this field. Having in mind the rapid development of technology and internet applications aimed at civic engagement, it is evident that this global trend is changing the way the citizens communicate with their local authorities and vice versa. In the case of Macedonia, the number of internet users is daily increasing and the coverage of this service among the local and national governmental bodies improves. Therefore, the current situation in Macedonia, the level of accessibility of the web pages of the local municipalities and the possibilities for initiating e-participation are the main issues presented in this paper. In addition, its objective is to advocate a faster introduction of this concept by proposing recommendations for turning virtual participation into reality.

Key words: *internet, e-participation, e-governance, municipalities, local level*



► ЛИНГВИСТИЧКАТА КОМПЕТЕНЦИЈА КАКО ФАКТОР ЗА ГРАЃАНСКО УЧЕСТВО ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА – ПОЛИТИКИ НА ЛОКАЛНО НИВО

—
автор: Јован Близнаковски

ВОВЕД

Користењето на својот мајчин јазик во комуникацијата со органите на државната власт претставува прашање на обезбедување ефективна граѓанска партиципација на граѓаните кои припаѓаат на лингвистичките малцинства. Ова прашање е адресирано, директно или индиректно, во низа регионални и меѓународни документи кои на некој начин се бават со положбата на националните малцинства. Државите, пак, често уставно и законски се обврзуваат, под определени услови, да овозможат комуникација на мајчиниот јазик на поединецот или на јазикот кој тој го разбира, доколку тој јазик е различен од официјалниот. Препораките од Лунд и Осло на ОБСЕ кои се однесуваат на положбата на културните, етничките и лингвистичките малцинства, експлицитно, пак, вклучуваат комуникација со локалните власти на малцински јазик во оние делови на земјата каде што во значителен број живеат припадници на одредена лингвистичка група. Сепак, иако се развиваат најразлични национални, регионални и меѓународни механизми, државите се по дефиниција неподготвени да овозможат граѓанска партиципација на малцинските јазици, иако ова прашање сè позачестено се третира со позитивни политики во голем број држави ширум светот.

Уставот на Република Македонија предвидува службена употреба на јазик на мнозинска заедница на локално ниво, под услов таа заедница да сочинува 20% од населението во општината, при што службената употреба опфаќа комуникација во и со органите на локалната власт. Сепак, спроведувањето на уставните начела е ретко во истражувачки фокус, и воопшто, во фокус на јавноста. Овој труд ќе направи мал обид да ја пополни таа празнина. Во првиот дел ќе се застапува едно теоретско гледиште кое се обидува да ја поврзе логиката зад доделувањето на колективните лингвистички права со идејата за лингвистичка правда. Врз таа подлога, во вториот дел ќе бидат презентирани нормативните начела кои се карактеристични за Република Македонија. Во третиот дел ќе бидат прикажани општините кои се уставно „задолжени“ да овозможат комуникација на јазик на мнозинска заедница. Прашањето на практичната имплементација на нормативните начела во детектираните општини не е во рамки на овој труд, иако е секако мошне значаен аспект кој дополнително ќе треба да се третира. Следствено, ова прашање ќе биде промовирано како особено важно во контекст на подигнување на нивото на локалната демократија.

1. ИДЕЈАТА ЗА ЛИНГВИСТИЧКА ПРАВДА

Нееднаквиот лингвистички капацитет може да претставува „извор на големи индивидуални неправди“ (Van Parijs 2001, 60). Во определени случаи, кои се во доменот на јавната сфера, поединците можат да се најдат во исклучително незгодни ситуации токму поради својата лингвистичка „опременост“. Ова особено важи за припадниците на малцинствата, но и за лицата кои користат варијации и дијалекти на официјалните јазици. Голем број поединци би избрале да го користат својот мајчин јазик во „стресни“ ситуации, како што впрочем би можеле да бидат и дејностите кои вклучуваат однос со државната власт. Лингвистичката компетенција може да биде фактор и на учеството на граѓаните во прашањата од јавен интерес, особено во културно, етнички и лингвистички разновидни држави.

Секоја држава определува барем еден јазик за официјална комуникација преку кој ги извршува своите функции. Во Европската традиција националните држави се формирале како монолингвални, по процес од горе-надолу, кој започнувал со кодификација на официјалниот јазик, а чија крајна цел била лингвистичката унификација на населението, неретко остварувана и со насилни методи. Главната идеја зад оваа државна политика, карактеристична за периодот на оформување на националните држави во Западна Европа била поврзана со потребата за воспоставување на доминантна национална култура. На сличен начин, бранот на самоопределување кој ги зафаќа нациите од Источна Европа по Првата светска војна во голема мера се поклопува со процесите на лингвистичката унификација во изградбата на државата и нацијата.

Трендот на промоција на лингвистичкиот диверзитет е тренд на пост-модерната епоха. Лингвистичките разлики не се поздравувале никогаш како сега, а и методите и домените за нивно надминување не биле никогаш поразновидни.

Во срцевината на ова прашање лежи идејата за остварувањето лингвистичка правда. Две индивидуи не се еднакви доколку едниот од нив користи мајчин јазик кој е идентичен со официјалниот, а другиот не, иако и двајцата се инстурирани да користат ист код. Дополнително, оној чиј јазик не е официјален ќе помине години за негово изучување, а „товарот“ за целиот негов напор нема на никој начин да биде споделен од оние кои исто така ќе ги уживаат благодетите од потенцијалната комуникација¹.

Истакнат проблем во рамки на либералната теорија е прифаќањето на идејата за доделување „групно-диференцирани права“ (Кимлика 1995), какви што по дефиниција се и лингвистичките, кои се извлекуваат од индивидуалната припадност кон културната заедница. Меѓутоа, логиката зад доделувањето на колективните права се наоѓа токму во желбата позитивно да се делува врз слободата и еднаквоста на поединецот кој доаѓа од различна културна позадина. За Вил Кимлика „видовите слобода и еднаквост кои на луѓето најмногу им значат се слободата и еднаквоста во рамките на нивната социетална култура“ (1995, 154). Социеталната култура, пак, е основниот ориентир кој им придава вредност на различните човекови активности и го информира поединецот за нивното значење². Во овој контекст, позитивните политики насочени кон доделувањето специјални права за одредени групи можат да бидат базирани на соодветно разбирање на позицијата на индивидуата и неговиот светоглед.

Соодветно, идеалот за лингвистичка правда кој е насочен кон споделување на товарот на аквизицијата на официјалниот јазик е адресиран и со позитивни политики кои овозможуваат граѓанско учество на мајчиниот јазик за припадниците на малцинствата. Уставот на Република Македонија предвидува државни политики кои одат во прилог на воспоставување лингвистичка правда преку доделување посебни права за националните малцинства, иако ова прашање во македонски контекст е ретко погледнато од изложената теоретска перспектива. На оваа подлога и со таа мотивација ќе пристапиме кон разгледување на спецификите на македонскиот модел, кој предвидува граѓанско учество на малцински јазик на локално ниво преку можноста за службена употреба на јазик во рамки на единиците на локалната самоуправа.

¹ Оваа ситуација Ван Паријс ја нарекува „free riding“, при што едното лице ја ужива акумулираната вредност од комуникацијата на еден јазик без никаков придонес: „Laissez-faire (сфатено како немешање на државата во лингвистичката околина – заб. на авторот) води кон free riding, едноставно дефинирано од фактот дека две лица (или категории на луѓе) уживаат некоја корист додека работата потребна за продукција на таа корист (поттикнува од сопствен интерес) е извршувана од само едното од двете лица“ (Van Parijs 2001, 60).

² Кимлика ја дефинира социјалната култура како „култура која на своите припадници им овозможува значајни начини на живот низ целиот дијапазон човечки активности, вклучувајќи ги општествениот, религиозниот, рекреативниот и економскиот живот, и кои во себе ја опфаќаат приватната и јавната сфера. Тие култури имаат тенденција да бидат територијално концентрирани и засновани на еден заеднички јазик“ (1995, 128).

2. ПРАВИЛА ЗА ВОСПОСТАВУВАЊЕ ПОЗИТИВНИ ПОЛИТИКИ ВО РМ

Во Република Македонија правата за употреба на мајчиниот јазик на немнозинските заедници во јавната сфера се регулирани со Уставот и законската рамка. Самиот Устав разликува официјална употреба на јазик на национално и на локално ниво, при што ние овде ќе се фокусираме на втората употреба. Вредно е да се спомене дека законската рамка не нуди прецизна слика за тоа што претставува службена употреба на еден јазик. Во овој текст, службената употреба на јазик на немнозинска заедница ќе ја дефинираме како право граѓанинот да го користи својот мајчин јазик во комуникација во и со органите на јавната власт и во прашањата од јавен интерес, на еднаков начин како што тоа се прави со употребата на македонскиот јазик.

Членот 7 од Уставот го поставува македонскиот јазик како службен јазик кој се користи на целата територија на државата и во меѓународните односи, но истиот член предвидува и службена употреба на национално ниво на оние јазици кои ги користат заедниците кои сочинуваат 20% од населението.

На сличен начин, членот 7 предвидува и службена употреба на јазиците на заедниците на локално ниво, во единиците на локалната самоуправа, доколку на територијата на единицата 20% од населението припаѓа на некоја немнозинска заедница. Во тој случај, јазикот на таа заедница се користи во службена употреба, покрај користењето на македонскиот јазик. Дополнително, членот 7 овозможува и службена употреба на оние јазици на немнозински заедници кои сочинуваат помалку од 20% од населението во единицата на локалната самоуправа, доколку за тоа позитивно одлучат општинските органи. Во кој и да е случај, употребата на јазиците на немнозинските заедници на локално ниво е прашање на територијално право и важи само за таа единица во која условите предвидени со Уставот се задоволени³. Во иста мера, употребата на немнозинскиот јазик е секогаш покрај употребата на македонскиот и во ниеден случај не може да ја загрози⁴.

Овие уставни решенија беа во голема мера засилени со донесувањето на Законот за локална самоуправа во 2002-та година⁵. Законот, преку членовите 89-90 ги афирмираше истите правила со мало дополнување кое го делегираше општинскиот Совет како орган во рамките на единицата на локалната самоуправа кој демократски одлучува за службената употреба на оние

³ Харолд Шифман го дефинира територијалното лингвистичко право како „право на користење на определен јазик... ограничено на определена територија... или на определен домен во рамки на определена територија“. Од друга страна, персоналното лингвистичко право е дефинирано како „преносно, кое припаѓа на поединецот каде и да оди кога има интеракција со органите на државната власт“. Види Schiffman (1996, 29).

⁴ Овие уставни решенија датираат од 2002-та година кога Македонското собрание го инкорпорираше Охридскиот рамковен договор во Уставот (Амандман 5). Во периодот 1991-2001 службена употреба на малцински јазик беше предвидена само во локалната самоуправа и под построги критериуми – гарантирана употреба: доколку националноста е во мнозинство во единицата на локалната самоуправа; и условена употреба: доколку националноста е во значителен број и општинските органи одлучиле позитивно за таквата политика.

⁵ Закон за локална самоуправа. Службен весник на Република Македонија 5/2002 од 29.01.2002.

заедници кои сочинуваат помалку од 20% од населението⁶. Идентични одредби подоцна беа вклучени во законот познат како Закон за јазиците⁷, усвоен во 2008 година, кој за прв пат систематски и структурирано ги собра во едно законско решение сите одредби кои се однесуваат на употреба на јазиците на немнозинските заедници.

Од изложеното, особено е воочливо дека локалните јазични политики (како и националните) кои овозможуваат употреба на јазиците на немнозинските заедници се условени од бројноста на заедниците. Во овој контекст, демографските специфики на општините доаѓаат во преден план при разгледувањето на можностите за воспоставување локални јазични политики, прашање на кое ќе се осврнам во следниот дел од овој текст.

3. ДЕМОГРАФСКИТЕ СПЕЦИФИКИ КАКО УСЛОВ ЗА ВОВЕДУВАЊЕ НА ПОВЕЌЕЈАЗИЧНИ ПОЛИТИКИ – ДЕТЕКТИРАЊЕ НА ТЕРИТОРИЈАЛНИТЕ ПОДРАЧЈА

Република Македонија е држава со мултикултурна, мултиетничка и мултилингвистичка структура на населението. Според резултатите од последниот попис (2002 година) во Македонија живеат 2.022.547 жители, од кои 64,18% се припадници на македонската етничка заедница, 25,17% на албанската, 3,85% на турската, 2,66% на ромската. Уставната Преамбула пак експлицитно ги споменува, освен наведените, и српската, влашката и бошњачката заедница како народи присутни на територијата на државата, кои како граѓани ја конституираат Република Македонија.

Република Македонија е поделена на 84 единици на локалната самоуправа (општини)⁸. Некои од општините се особено културно, етнички и лингвистички хетерогени⁹ – илустративен пример е општина Долнени (13.568 жители) во чии рамки живеат три големи немнозински заедници, застапени во солиден број: албанската, турската и бошњачката. Некои општини се изразито хомогени и во нивни рамки една заедница зазема и повеќе од 95% од вкупното население (за албанската заедница тоа е случај, на пример, во Липково – 27.058 жители, додека за турската тоа е случај во Пласница – 4.545 жители).

Во овој дел од текстот ќе се осврнам на два типа единици на локална самоуправа – оние кои имаат барем една немнозинска заедница која сочинува 20% од населението; и оние кои имаат значителен број припадници на немнозинска заедница, при што за вторите нема да се понуди целосна слика туку само ќе се посочи на некои примери.

⁶ Оваа одлука се носи со примена на принципот на одлучување со двојно мнозинство, уредено во член 41, став 3 од истиот закон.

⁷ Закон за употреба на јазик кој го зборуваат најмалку 20% од граѓаните и во единиците на локалната самоуправа. Службен весник на Република Македонија 101/2008 од 13.08.2008.

⁸ Територијалната поделба на локалната самоуправа е регулирана со Законот за територијална распределба на локалната самоуправа во Република Македонија, Службен весник бр. 55/04 од 16.08.2004.

⁹ Во продолжение на оваа анализа се комбинираат резултатите на Пописот од 2002 година со територијалната распределба на локалната самоуправа од 2004 година.

Табела 1 дава преглед на општини во чии рамки постои немнозинска заедница која сочинува повеќе од 20% од населението. Табелата го покажува и вкупниот број на тие општини, при што ги акумулира случаите во кои постојат две такви заедници и го прикажува вкупниот број на население кое живее во рамки на овие општини.

Табела 1 – Општини во Република Македонија со обврска да воспостават повеќејазични политики

Преку 20% Албанци		Преку 20% Турци	Преку 20% Срби	Преку 20% Роми
Арачиново	Липково	Вранештица,	Чучер	Шуто
Боговиње	Осломеј	Маврово и	Сандево	Оризари
Брвеница	Петровец	Ростуша,		
Бутел	Сарај	Пласница,		
Врапчиште	Сопиште	Центар Жупа		
Гостивар	Струга			
Дебар	Студеничани	Вкупно случаи по општини: Преку 20% Албанци: 28 Преку 20% Турци: 4 Преку 20% Срби: 1 Преку 20% Роми: 1 Вкупно општини: 32 Вкупно население: 828.735		
Долнени	Теарце			
Желино	Тетово			
Зајас	Чаир			
Зелениково	Чашка			
Јегуновце	Чучер Сандево			
Кичево	Шуто Оризари			
Крушево				
Куманово				

Извор: Државен завод за статистика на Република Македонија

Најголем број од општините кои имаат уставна обврска да овозможат службена комуникација на повеќе од еден јазик во своите рамки имаат албанска заедница која сочинува повеќе од 20% од населението (28 општини). Во 4 општини турската заедница сочинува повеќе од 20% од населението, додека во по една тоа е случај со српската и ромската заедница. Во општините Чучер Сандево и Шуто Оризари има две заедници кои сочинуваат повеќе од 20% од населението – во првиот случај тоа се албанската и српската заедница, а во вториот случај тоа се албанската и ромската. На тој начин, добиваме бројка од вкупно 32 општини кои имаат обврска да овозможат службена употреба на барем еден јазик на немнозинска заедница. Овие општини се разликуваат во својата големина – најмалата општина, Вранештица има население од 1.322 жители, а најголемата, општина Куманово има 105.484 жители. На територијата на тие општини живеат вкупно 828.735 граѓани, што претставува 40,97% од вкупното население во Република Македонија. Од таа бројка, вкупно 594.760 граѓани се припадници на немнозинска заедница, или 29,41% од вкупното

население на Република Македонија. Следствено, во рамки на примерокот од 32 општини, 71,77% од граѓаните се припадници на немнозинска заедница. Овие статистички калкулации се направени со цел да се обрне внимание кон вкупната бројка на граѓани кои на каков било начин би биле засегнати од евентуалните повеќејазични политики на локално ниво.

Конечно, не би требало да ја занемариме уставната одредба опишана погоре која предвидува службена употреба на јазик за заедниците кои сочинуваат помалку од 20% од населението во рамки на една единица. Има случаи каде некои заедници сериозно се доближуваат до бројката од 20%, но не ја преминуваат. Овие општини можат да бидат земени како потенцијални територијални простори на кои би можеле да бидат спроведени локални повеќејазични политики. Албанската заедница сочинува 17,22% од населението во најголемата по население скопска општина, Гази Баба (72.617 жители). Турската заедница, пак, се наоѓа во значителен број во Василево (17,28% од 12.122 жители), Долнени (19,14% од 13.568 жители) и Студеничани (19,05% од 17.246 жители). Кога зборуваме за турската заедница дополнителен пример е општина Гостивар каде со одлука на Советот од 2009 година турскиот јазик се користи на исто рамниште како што се користат македонскиот и албанскиот¹⁰. Во оваа општина турската заедница е застапена со 9,86% од вкупното население (81.042 жители).

Влашката заедница е застапена во општина Крушево со 10,53% од вкупното население (9.684 жители), а српската со 19,13% во Старо Нагоричане (4.840 жители) и со 8,59% во Куманово (105.484 жители). И српската и ромската заедница имаат право на употреба на своите јазици во рамки на општинскиот Совет на општина Куманово со одлука на Советот од 2010 година¹¹. Бошњачката заедница е особено застапена во Долнени, 17,54% (13.568 жители).

Во некои од општините кои имаат заедница која се доближува до бројката од 20%, има и заедница која ја надминува оваа бројка. Таков пример се општините Долнени, Студеничани и Крушево. Фактот што ваквите општини веќе имаат обврска да воспостават повеќејазични политики може да биде позитивен и за аспирациите на помалите заедници да обезбедат таква употреба. Сепак, за попрецизна слика околу можностите на „помалите“ да обезбедат службена употреба треба да се разгледуваат ред фактори, како што се финансиските можности на единицата на локалната самоуправа, политичката моќ на тие заедници (нивното присуство во Советот) и постоењето на таква желба, односно политичка волја од најзначајните политички актери на локално ниво за да се овозможи такво право. Овие прашања сепак излегуваат надвор од

¹⁰ Види: Одлука за употреба на јазиците во Општина Гостивар (бр. 07-879-1, Службен гласник на Општина Гостивар бр. 7/2009).

¹¹ Види: Одлука за употреба на српскиот и ромскиот јазик во работата на Советот на Општината Куманово (07-5027/15, Службен гласник на Општина Куманово бр. 8/2010).

фокусот на овој текст, иако се клучни за доследно разгледување на можностите за поширока имплементација на членот 7 од Уставот на Република Македонија.

ЗАВРШНИ ЗАБЕЛЕШКИ

Целта на овој текст е да покрене дискусија и размислување за еден важен услов за ефективна граѓанска партиципација на локално ниво – лингвистичката компетенција. Во таа рамка, најпрвин беше изложена теоретска подлога која го става во фокусот ова прашање како проблем на лингвистичката правда во едно општество. Понатаму, текстот понуди и преглед на нормативната рамка релевантна за креирање политики на локално ниво, а понуди и преглед на ефектите од таквата уставна и законска поставеност, односно укажа на општините кои имаат „обврска“ да овозможат службена употреба на јазик на немнозинска заедница.

Еден лесно воочлив наод кој овој труд го регистрира е дека постои солиден број граѓани кои би биле засегнати од воведувањето на повеќејазични политики на локално ниво, како и дека постои солиден број корисници кои потенцијално би отпоздравиле воведување на такви аранжмани на локално ниво. Тие податоци не би требало да бидат занемарани. Како што е случај со другите сфери на јавната политика, и во сферата на јазичната политика е потребен систематски и структуриран приод кој ќе ги инкорпорира прашањата на легитимност, ефективност и ефикасност на таквите политики, низ сите фази на policy процесот. Во оваа смисла, овој текст може да претставува своевиден прв чекор во едно хипотетичко policy-ориентирано истражување, кое во крајна линија би се фокусираше на практичните проблеми кои произлегуваат во текот на имплементацијата на нормативните начела. Истражувањето на ваквите политики, пред сè, би можело да придонесе кон подигнување на степенот на локална демократија и зајакнување на капацитетот на граѓаните за демократско учество. Потпирањето, пак, на идејата за лингвистичка правда како теоретска подлога за имплементирање на таквите политики би можело да делува позитивно кон смирувањето на меѓуетничките тензии, со кои јазичните политики можат да бидат особено оптоварени. Во секој случај, прашањето на практичната имплементација која може да биде дефинирана од специфичниот контекст на секоја општина претставува истражувачка насока која би требало да биде поактуелна во иднина.

Клучни зборови: *јазична политика, Република Македонија, лингвистички права*

Референци

Кимлика, Вил. 1995. *Мултикултурно граѓанство – Либерална теорија за малцинските права*. Институт за демократија, солидарност и цивилно општество, Скопје, 2004

Schiffman, Harold F. 1996. *Linguistic Culture and Language Policy*. Routledge. London and New York

Van Parijs, Phillipe. 2002. *Linguistic Justice*. Politics, Philosophy and Economics vol. 1, no. 1. 59-74

Закон за локална самоуправа, Службен весник на Република Македонија 5/2002 од 29.01.2002

Закон за територијална распределба на локалната самоуправа во Република Македонија, Службен весник бр. 55/04 од 16.08.2004

Закон за употреба на јазик кој го зборуваат најмалку 20% од граѓаните и во единиците на локалната самоуправа, Службен весник на Република Македонија 101/2008 од 13.08.2008

Одлука за употреба на јазиците во Општина Гостивар (бр. 07-879-1, Службен гласник на Општина Гостивар бр. 7/2009)

Одлука за употреба на српскиот и ромскиот јазик во работата на Советот на Општината Куманово (07-5027/15, Службен гласник бр. 8)

Попис на населението, домаќинствата и становите во Република Македонија 2002, според територијалната организација од 2004 (Книга XIII), Државен завод за статистика, Скопје, мај 2005

Устав на Република Македонија со амандманите I-XXX, Службен весник на РМ, Скопје, 2007

ABSTRACT

By examining the idea of linguistic justice, the paper discusses the means through which the limiting factor of linguistic competence can be overcome for the purpose of securing effective citizen participation at the local level in the Republic of Macedonia. The paper presents the normative framework which tackles the problem, and then identifies the municipalities which have an obligation and potential to implement positive policies which enable official communication in a language of a non-majority community. The conclusions support the promotion of research directed at local language policies, maintaining that it represents an under-covered topic within the context of the Republic of Macedonia. In this way, the paper seeks to fill a specific gap in the research within the Macedonian political science.

Key words: *language policy, Republic of Macedonia, linguistic rights*



► ГРАЃАНСКОТО УЧЕСТВО НА НЕМНОЗИНСКИТЕ ЗАЕДНИЦИ ВО ПРОЦЕСОТ НА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈАТА И РАЗВОЈОТ НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

—
автор: Јорданка Галева

Граѓанското учество во политичките процеси на една држава може да биде сфатено како политичка партиципација или вклученост на граѓаните на различни нивоа во активностите на политичкиот систем на таа држава¹. Во Македонија ваквата форма на вклученост се обезбедува преку уставните права и слободи кои ги вклучуваат правото на глас, правото на избор, правото на самоуправа и други права, кои на македонските граѓани им овозможуваат директно или индиректно да учествуваат во политичкиот живот и во реализирањето на сопствените идеи и интереси. Оваа форма на вклученост всушност претставува инструмент преку кој може да се креира, дополнува или изменува политиката и политичките одлуки. Меѓутоа и покрај гаранцијата на уставните и законските норми кои се темелат на либералниот принцип, според кој сите граѓани имаат еднакви права и се еднакви пред законот, практиката повеќе пати покажа дека во етнички сегментирани или мултикултуралните општества постои или се јавува потреба од одредени дополнителни права кои ќе овозможат еднакво учество на сите граѓани, како во јавната така и во политичката сфера.

¹ Donatella della Porta, *Introduzione alla scienza politica*, Il Mulino, 2002, Milano, стр. 72.

Политиката во македонскиот политички систем се донесува и извршува преку законодавната и извршната власт која на централно ниво се спроведува преку парламентот, владата и претседателот, додека на локално ниво се спроведува преку општинските совети и градоначалникот.

Во анализата спроведена во овој труд водечкото прашање се однесува, од една страна, на учеството на немнозинските заедници во донесување на политиките за децентрализација и, од друга страна, на добиените резултати од спроведување на тие политики како инструмент за учество на граѓаните во локалниот развој.

ПОЛИТИЧКОТО УЧЕСТВО НА НЕМНОЗИНСКИТЕ ЗАЕДНИЦИ И ПРОЦЕСОТ НА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА ВО ПРВАТА ДЕЦЕНИЈА ОД НЕЗАВИСНОСТА

Врз основа на одредбите на Уставот на Република Македонија од 1991 година и според регулативата на законската норма, политичката партиципација на граѓаните на локално ниво може да биде остварена преку директна форма, како на пример, референдум, граѓанска иницијатива, собир на граѓани, трибини и јавни предлози и преку индиректна форма или избори на политички претставници. Со отпочнување на политичко-економската транзиција на почетокот на 90-тите години, во Македонија отпочна и конституирањето на новиот политички и правен систем за локалната самоуправа. Во согласност со Законот за локална самоуправа од 1991 година, целата сопственост на општините, вклучувајќи ги вработените во општинската администрација, премина под контрола на централната власт, отпочнувајќи на тој начин процес на централизација наместо децентрализација². По четири години таканаречен вакуумски период, во 1995 година беше донесен новиот Закон за локална самоуправа³ кој предвидуваše формирање на локални органи, усвојување на статuti и општински нормативи како и парламентарна организација на администрацијата и избор на локалните политички претставници.

Првите локални избори се одржаа во 1996 година според Законот за локални избори кој предвидуваše мнозински модел во два круга за избор на градоначалници и пропорционален модел за општинските советници, според кој се гласаше за листа на кандидати во општината⁴. Преку примената на пропорционалниот модел се очекуваше освојување на пропорционален број советнички места во однос на добиените гласови на листата. Резултатите, меѓутоа, покажаа дека мнозинскиот модел ги фаворизира големите партии, не дозволувајќи им на помалите да добијат поголема застапеност во локалните институции. Во однос на изборот на советници, пак, пропорционалниот модел овозможи учество на претставници од 23 политички партии во различни

² Зоран Шапуриќ, *Децентрализација на власта во Република Македонија*, University American College Skopje, Скопје, 2008, стр. 138.

³ Службен весник на Република Македонија, *Закон за локална самоуправа*, бр. 52/1995.

⁴ Службен весник на Република Македонија, *Закон за локални избори*, бр. 46/1996.

општински совети⁵. Следниот обид насочен кон генерално овозможување на пропорционалниот модел за конвертирање на гласови во места, се направи во 1998 година со донесување на новиот Закон за избор на парламентарни претставници. Според овој Закон, за освојување на 85 парламентарни места беше применет мнозинскиот модел во два изборни круга, додека за останатите 35 места беше предвидена примена на пропорционалниот изборен модел⁶. Како и на претходните два парламентарни избори, резултатите покажаа дека освојувањето на гласови им беше овозможено на кандидатите од македонските, албанските и ромските политички партии што значеше и нивно учество во парламентарниот и владиниот состав⁷. Учесството на претставниците од останатите мнозински заедници беше на маргинално ниво и се реализираше преку предизборни коалиции, заради нивната мала бројност во населението, неможност за достигнувањето на прагот од 5% од избирачкото тело и заради нивната географска раштрканост⁸. За време на мандатот на владејачката коалиција произлезена од овие избори, во 2001 година избувна внатрешна криза која доведе до вооружен конфликт и потпишување на Охридскиот рамковен договор (ОРД) кој освен ставање крај на конфликтот предвидуваше реформен процес во бројни општествени сегменти кои, меѓу другото, требаа да го зголемат учеството на мнозинските заедници во јавниот и политичкиот живот.

ШТО СЕ ИЗМЕНИ ВО ОДНОС НА УСТАВНАТА И ЗАКОНСКА НОРМА ВО РАМКИТЕ НА ПРОЦЕСОТ НА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА ПРЕКУ СПРОВЕДУВАЊЕ НА ОДРЕДБИТЕ ОД ОХРИДСКИОТ РАМКОВЕН ДОГОВОР?

Ако учеството и застапеноста во законодавното тело се смета за инструмент преку кој може да се учествува во креирање на политиките или поконкретно во донесувањето, дополнувањето и измената на законите, практиката покажа дека политичката застапеност на мнозинските заедници не успеа да гарантира ниту делумна релаизација, како на пример, на одредени барања кои беа поставени од страна на албанските политички претставници. Имено, заради непостоењето на *ексклузивно* право со кое претставниците на мнозинските заедници директно би влијаеле врз одлуките кои се однесуваат и се поврзани со нивниот развој во општеството, реализацијата на нивните барања зависеше од интересите на политичките претставници на двете поголеми партии од мнозинството.

⁵ 15% Од добиените места им припаднаа на албанските кандидати на кој начин се зголеми нивната партиципација на локално ниво, пред сè во местата каде претставуваат мнозинство. Институт за социолошки и политичко-правни истражувања, *Локални избори 1996*, Скопје, 1998, стр. 146-147.

⁶ Службен весник на Република Македонија, *Закон за избор на пратеници во Собранието на Република Македонија*, бр. 24/98, Скопје.

⁷ Учесството на Ромите во парламентарниот состав беше обезбеден преку предизборните коалиции со една од мнозинските македонски партии, додека учеството на албанските претставници беше загарантирано благодарение на албанското избирачко тело кое ексклузивно гласаше за албанските кандидати.

⁸ Florian Bieber, *Поделба на власта и имплементација на Охридскиот договор*, Фондација „Fridrich Ebert“, Скопје, 2008, стр. 27, www.fes.org.mk

Како резултат на ваквата ситуација во 2001 година беа направени одредени уставни промени со цел да се овозможи поефикасна вклученост на немнозинските заедници во донесување одлуки, како на централно така и на локално ниво. Две од побитните одредби содржани во Охридскиот рамковен договор, кој всушност претставуваше темел за уставните и законски измени кои следеа, се однесуваат на посебните собраниски процедури и на процесот на децентрализација.

Земајќи го предвид фактот дека развојот на локалната самоуправа е фундаментална за партиципација на граѓаните во демократскиот живот и за гаранција на почитување на идентитетот на сите заедници во Македонија, првиот чекор кој требаше да биде направен и на кој меѓународната заедница инсистираше, беше отпочнување на процесот на децентрализација. Во рамките на овој процес беше предвидено усвојување на нов закон за локална самоуправа, со кој, меѓу другото, би се прошириле надлежностите на локалните политички претставници и би се зацврстила нивната политичка власт во локалните единици. Другата цел која произлегува од ОРД и која директно е поврзана со процесот на децентрализација и, пред сè, со партиципацијата на немнозинските заедници во донесување одлуки поврзани со овој процес, се однесува на процедурата на донесување одредени закони⁹ која предвидува неопходност од двојно мнозинство, познато како *Бадентерово правило*¹⁰, односно мнозинство од сите пратеници во Собранието вклучувајќи го и мнозинството на гласови на припадниците кои не претставуваат мнозинство.

За реализирање на овие одредби беа направени, како законски така и уставни промени. Имено, со амандманот 16 се замени ставот 5 од членот 114 од Уставот со кој се одредува дека локалната самоуправа ќе се уредува со закон кој се донесува со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број пратеници, при што мора да има мнозинство гласови од вкупниот број пратеници кои припаѓаат на заедниците кои не се мнозинство во Република Македонија. Со амандманот 18, пак, се воведува истото правило на гласање, а се однесува на измените или дополнувањата на содржината на Преамбулата, на членовите за локална самоуправа, на членот 131 и кој било друг член кој се однесува на правата на припадниците на немнозинските заедници. За донесувањето, пак, на законите за локално финансирање, локални избори, општински граници и за градот Скопје, амандманот 16 одредува дека е потребно мнозинство гласови од присутните пратеници, при што мора да има мнозинство гласови од присутните пратеници кои припаѓаат на заедниците кои не се мнозинство во Република Македонија.

Суштината и битноста на овие измени се состои во правото кое им се дава на претставниците на немнозинските заедници директно да влијаат врз одлуките кои, според принципите на ОРД, се сметаат за фундаментални,

⁹ За усвојување и измена на законите кои се однесуваат на културата, користење на јазикот во образованието, личните документи, за користење на симболите на немнозинските заедници, законот за финансирање на локално ниво, за локалните избори, за градот Скопје, за општинските граници, се применува Бадентеровото правило.

¹⁰ Именувано по францускиот експерт по уставно право Роберт Бадентер кој беше вклучен во преговорите за потпишување на Охридскиот рамковен договор.

како за развојот на децентрализацијата така и за нивниот сопствен развој и вклученост во општеството. Овие измени всушност произлегоа од два факта кои се однесуваат: на процентуалната застапеност од 30% на немнозинските заедници во вкупниот број на населението и нивно мнозинство во одредени локални единици и на реалната неможност на овие заедници да влијаат во донесувањето одредени политики кои директно го засегаат нивниот развој и развојот во местата каде живеаат.

УЧЕСТВО НА НЕМНОЗИНСКИТЕ ЗАЕДНИЦИ ВО ПРОЦЕСОТ НА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА И РЕЗУЛТАТИ ОД ЗАКОНСКИТЕ ИЗМЕНИ

Спроведувањето на Охридскиот рамковен договор (ОРД) пред сè отпочна преку уставните измени и продолжи со донесувањето на новите закони предвидени во анексот Б од истиот. Законите од круцијално значење за процесот на децентрализација и учеството на немнозинските заедници во истиот, се однесуваа на локалната самоуправа, измените на општинските граници, комисиите за односи меѓу заедниците како и законите за избор на пратеници и за изборни единици. Она што беше од посебно значење за учеството на немнозинските заедници во овој процес и за нивно влијание во политичкото одлучување се однесуваше на *Бадентерово правило* според кое одредени закони не можеа да бидат донесени доколку не постои мнозинство гласови од претставниците на немнозинските заедници.

Во јули 2002 година беше донесен Законот за локална самоуправа, изгласан од страна на 85 од вкупно 120 пратеници, од кои 19, од вкупно 27, беа претставниците на припадниците на заедниците кои не се мнозинство, почитувајќи го на овој начин Бадентеровото правило, односно вклучувајќи ја и согласноста на нешто повеќе од две третини од парламентарците претставници на немнозинските заедници. Членот 55 од овој Закон ги обврзува општините каде 20% од населението припаѓа на една од немнозинските заедници, да формираат општински комисии за односи меѓу заедниците. Ваквите комисии требаат да бидат составени од еднаков број претставници од сите етнички заедници кои живеат во општината. Нивната улога е да расправаат за прашања поврзани со културата, симболите, знамињата и имињата на улиците и да даваат предлози за решенија по овие прашања на општинските совети, кои од своја страна пак, се обврзуваат да ги земат предвид препораките и мислењата на комисиите и да одлучуваат во врска со нив. Во согласност со овој Закон, при примена на препораките од страна на општинскиот совет, потребно е да се почитува Бадентеровото правило. Истата година беа донесени и законите за избор за пратеници во Собранието на Република Македонија и за изборни единици за избор на пратениците¹¹ кои предвидуваа практикување на пропорционален модел за избор на 120 пратеници во 6

¹¹ Службен весник на Република Македонија, *Закон за избор на пратеници во Собранието на Република Македонија*, бр. 42/2002, Скопје и *Закон за изборните единици за избор на пратеници во Собранието на Република Македонија*.

изборни единици. Две години подоцна, во август 2004 беше донесен и Законот за територијалната организација на локалната самоуправа¹² кој се изгласа со 61 глас за, вклучувајќи го и мнозинството на парламентарците припадници од немнозинските заедници. Овој закон предизвика дванаесетдневна дискусија околу прашањата за бројот на општините и границите на градот Скопје, Струга и Кичево кои беа скроени врз основа на етничкиот состав на населението, не земајќи ги предвид стратегиите за развој¹³.

Според новата територијална поделба, 32 општини од вкупно 84 се составени од мешано етничко население. Територијата на овие општини зазема една третина од целокупната територија на Македонија, на која живее 41% од населението. Во 19 од овие општини кои се простираат на 13.95% од територијата, живее 28,56% од вкупното население на Македонија. Во 16 од нив, мнозинството на населението е составено од албанската немнозинска заедница, во две општини мнозинството е составено од турската, а во една општина од ромската немнозинска заедница¹⁴.

Првите локални избори по отпочнување на имплементацијата на ОРД, се одржаа во март 2005 година. Политичките претставници се кандидираа за 85 градоначалнички места (84 за локални општини и еден за градот Скопје) и 1.450 места за членови на општинските совети. Според изборниот модел, општинските советници требаа да бидат избрани на пропорционален начин врз основа на листата на кандидати предложена од политичките пратии. Од добиените резултати 17 места за градоначалници и 351 или 25,23% советнички места припаднаа на Албанците, 2 градоначалнички места и 39 или 2,8% советнички места на Турците, 2 градоначалнички места и 26 или 1,9% советнички места на Србите, едно градоначалничко место и 18 или 1,3% советнички места на Ромите, 11 (0,8) советнички места им припаднаа на Власите, 6 (0,4%) места на Бошњациите и 15 места (1,1%) на припадници од категоријата *други*¹⁵. Слични резултати се добија и од локалните избори одржани во 2008 година. Од вкупно 1.391 општински советници, 235 беа избрани од албанските партии ДУИ (179), ДПА (53) и ПДП (3), 24 од турските партии, ПДНЕТ (3), ПДТ (3) и ДПТМ (18), 16 од ромските партии, СРМ (6), ПЦЕР (1), ОПЕ (1), Коалиција заедно за Шуто Оризари (8), 1 од српската партија РССМ и 1 од бошњачката партија БДП¹⁶.

Земајќи ги предвид горенаведените резултати може да се заклучи дека изборниот пропорционален модел за избор на локални претставници овозможи поголема застапеност на политичките претставници од сите немнозински заедници. За поефективно учество на немнозинските

¹² Службен весник на Република Македонија, бр. 55/04.

¹³ Natasa Gaber-Damjanovska, Aneta Jovevska, Barometer n. 11, *Political and Parties Development in the Republic of Macedonia*, Institute for Sociological, Political and Juridical Research, December 2004, стр. 1.

¹⁴ Ризван Сулејмани, *Јавноста во Република Македонија и односот со ЕУ и НАТО – со посебен осврт на процесот на децентрализација*, докторски труд, 2007, стр. 153.

¹⁵ Државен завод за статистика, *Статистички годишник на Република Македонија*, 2005, стр. 204.

¹⁶ Државен завод за статистика, *Статистички годишник на Република Македонија*, 2009.

заедници во донесувањето одлуки поврзани со развојот и почитувањето на мултикултуралноста во локалните единици, Законот за локална самоуправа предвидуваше обврска за користење на Бадентеровото правило¹⁷ и формирање комисији за односи меѓу заедниците составени од еднаков број претставници од граѓаните од сите етнички заедници во општината, кои би расправале за одредени прашања и би нуделе евентуални решенија кои општинските совети ќе треба да ги земат предвид при донесување на одлуките поврзани со истите.

Според резултатите добиени од одредени истражувања¹⁸, спроведени во 2007 година во 4 општини со етничка мешана композиција (Гостивар, Кичево, Струга и Дебар), се заклучува дека во поголемиот број случаи Бадентерово правило не било искористено, најчесто заради несвесноста на советите за обврската за користење на ова правило, заради двосмисленоста на законот кој креира проблеми во практиката (однесувајќи се на прашањата: што конкретно припаѓа во областа на култура и користење на јазикот) како и заради стабилната интеретничка состојба во општините и непостоење на сериозни проблеми.

Во однос на функционирањето на општинските комисији за односи меѓу заедниците, резултатите од одредени истражувања¹⁹ покажаа дека кон крајот на 2005 година овие комисији не беа формирани во сите 20 општини каде што тоа беше предвидено, додека во јануари 2008 година беше регистрирано формирање на 30 нови комисији (дури и во општини кои не биле обврзани да го направат истото, но заради толеранција и соживот, истите беа волонтерски формирани). Ако оценката за функционирање на овие комисији се направи врз основа на ефективното состанување на комисиите, извешајот покажува дека комисиите не се целосно функционални затоа што во просек се имаат состанато два до три пати, со исклучок на три општини. Најчестите причини за ваквата состојба се должи на непостоењето на реален конфликт, сметајќи ги како лесно решливи прашањата за имињата на улиците, симболите, спомениците и културните манифестации. Слични резултати на нефункционалност и слаба доверливост и способност во решавање на одредени прашања од страна на овие комисији се добија и од истражувањата спроведени во 2009 година²⁰.

Од горенаведените податоци може да се заклучи дека уставните и законски измени во Република Македонија обезбедија учество на мнозинските заедници во спроведување на процесот на децентрализација и нивна поголема застапеност во локалните единици и во процесот на донесување политики.

¹⁷ Прашања поврзани со културата, користење на симболите и знамето во рамките на општината и за користење на јазикот и писмото на припадниците на мнозинските заедници кои претставуваат помалку од 20% од населението во општината. Службен весник на Република Македонија, Закон за локална самоуправа, бр. 5, 2002.

¹⁸ Мирјана Малеска; Лидија Христовска; Јован Ананиев, *Споделување на власта, нов модел за одлучување во мултикултуралните општини во Македонија, Истражувачки извештај*, Македонски центар за меѓународна соработка, Скопје, 2007.

¹⁹ Извештај од истражувањето *Комисији за односи меѓу заедниците во општините во Македонија*, февруари 2008, http://www.cssproject.org/downloads/macedonia/CSSP_commissions-inter-ethnic-relations_02-2008_mc.pdf

²⁰ Извештај од набљудување на локалната администрација, јануари 2008 – јуни 2009 година, *Кон толерантни општини*, Фондација „Институт отворено општество – Македонија“, Здружение на граѓани за поддршка на меѓуетнички дијалог и развој, Заеднички вредности, 2009.

Еден од круцијалните факти се врзува за одредбата која се однесува на посебните собраниски процедури и користењето на *Бадентеровото правило*, кое на централно ниво овозможува влијателно учество на немнозинските заедници во донесувањето одлуки поврзани со процесот на децентрализација и развојот на локалната самоуправа. На локално ниво, пак, се покажа дека измените на одредени закони кои беа донесени на централно ниво почитувајќи го Бадентеровото правило, понудија инструменти за поефективно учество на немнозинските заедници во донесувањето одлуки и одржување на балансот на интересите на сите заедници од локалната единица, но се покажа и дека истите во поголем број случаи нецелосно се користат.

НАМЕСТО ЗАКЛУЧОК

Бадентеровото правило со целиот композит на содржина која го носи во себе, до некаде може да се поистовети со *правото за етноразвој*, кое во своите студии го пропагира мексиканскиот социолог Rodolfo Stavenhagen, преку кое всушност, етничките групи може да партиципираат во одлуките кои се однесуваат на прашања поврзани со нив, оставајќи им ја слобода на избор на оној тип на развој кој ќе соодветствува на нивната различност во традицијата и културата²¹. Во македонскиот случај немнозинските заедници имаат еднакво право за учество во политичкиот живот, а преку *Бадентеровото правило* имаат можност да влијаат во донесувањето одлуки кои се сметаат за круцијални за нивниот развој. Пример за примена на ова правило беше и донесувањето на законот со кој се регулираа новите општински граници. Намалувањето на бројот на границите беше направен во насока да се подобри локалниот развој, следејќи го економскиот и институционален капацитет на општините. Иако не експлицитно, во креирањето на новите граници на одредени општини беше земен предвид и етничкиот состав на населението коешто резултираше со креирање на 34 мешани етнички општини. Целта на ваквата политика беше да се зголеми партиципацијата на немнозинските заедници во политичкиот живот на локално ниво и истата, од горенаведените истражувања, до некаде се постигна. Но ако тргнеме од првичната цел на процесот на децентрализација, насочена кон локалниот развој, она што недостасува е искористување токму на етничкиот состав на одредени општини за цели на самиот развој. Во овој контекст треба да биде земена предвид тезата за етноразвој, според која за соочување со модерниот свет е неопходно да се искористи внатрешната енергија која произлегува од културата на етничката група и нејзиниот креативен потенцијал²². Постојат бројни истражувања²³

²¹ Под етноразвој Rodolfo Stavenhagen подразбира обезбедување на право на различните етноси во одржување на контролата врз сопствената територија и ресурси, нивната социјална организација и култура, како и во изборот за начинот на воспоставување преговори со државата.

²² Giuseppe Scidà, *Avventure e disavventure della sociologia dello sviluppo*, Franco Angeli, Milano, p. 239.

²³ Alberto Alesina e Eliana La Ferrara, "Ethnic diversity and economic performance", *Journal of Economic Literature*, settembre 2005, 43: 721- 61, <http://www.economics.harvard.edu/faculty/alesina/files/Ethnic%20Diversity%20and%20Economic%20Performance.pdf>

преку кои во повеќе наврати е докажано дека поголемата разновидност на култури и јазици претставува и поголемо искуство и способност коешто води кон зголемување на стапката на продуктивност и кон иновација на земјата. Преку истражувањата исто така е докажано дека промоцијата и заштитата на помалку распространетите култури и јазици се битен фактор за економскиот развој и тоа на две нивоа. Првото ниво е дека тие се претвораат во институции и активности, односно работни места за наставници, преведувачи, културни и туристички оператори, издаваштво итн., додека на второто ниво, го зацврстуваат чувството на идентитет, придонесуваат до солидарна идентификација, подигање на гордоста и достоинството, излез од чувството за маргинализација, пасивност, депресија и затвореност, типични за многу малцински и маргинални ситуации. Сето ова не може а да нема позитивни ефекти врз економските активности²⁴. Во однос на ова истражување можат да се наведат неколку релевантни примери за промоција на еускара јазикот во автономната шпанска покраина Баскија, каде јазичното планирање за промоција и заштита на овој јазик имаше позитивен импакт врз регионалната економија²⁵. Земајќи ги предвид овие примери, секако дека мултикултуралноста и мултијазичноста присутна во 32 општини во Македонија може да биде еден од факторите за локален, па и национален развој.

ABSTRACT

The paper places an emphasis on the political participation of the minorities in the process of decentralization and development of local self-government in Macedonia. The first part of the paper presents the data related to the political participation in the first decade of Macedonia's independence, while the second part examines the new legislative amendments adopted and implemented on basis of the Ohrid Framework Agreement (OFA) understood as an essential instrument for the decentralization process and respect of all cultural identities. Data analysis offers evidence of improvement in the political participation of all minorities and their increased influence in the decision making process on central level by the application of the Badinter Rule. Certain research results demonstrate that the legislative changes offer instruments for increasing the influence of minorities in the local decision process, but they are not adequately used. The closing part of the paper offers several examples of local development based on the multicultural character of the local municipality.

²⁴ Raimondo Strassoldo, "Aspetti socio-economici della dinamica linguistico-culturale in Friuli", in William Cisilino (edited by) *Lingue minoritarie e identità locali come risorse economiche e fattori di sviluppo*, Udine, Forum Editrice universitaria udinese, 2004, p. 72.

²⁵ Благодарение на промоцијата на еускара јазикот се развија нови бизниси поврзани со издавачката дејност, радиото и телевизијата, со организација на промотивни евенти, со агенции за превод и настава за изучување на јазикот, чија дејност се претвори во бруто национален доход, отворање и одржување на работни места и креирање на нови јавни приходи. Begona Antxustegi, "Le risorse destinate alla promozione dell'uso dell'euskara quali indici di valutazione della politica linguistica", in William Cisilino, *op. cit.*, стр. 43.



► (НЕ)УЧЕСТВОТО НА МЛАДИТЕ НА ЛОКАЛНО НИВО ВО МАКЕДОНИЈА

автор: **Иван Јованов**

... младите луѓе мораат да бидат
вклучени од своето раѓање. Општество
кое што ги отсекува младите си го
намалува животниот век.¹

Младите (15-29 години) во Македонија опфаќаат околу ¼ од целата популација². Меѓутоа, во Република Македонија досега не е направено сеопсежно национално истражување за застапеноста на младите во единиците на локалната самоуправа (ЕЛС во понатамошниот текст) и за нивната вклученост во нејзиното работење. Недостигот на соодветна анализа и истражувања за младинската застапеност во донесувањето одлуки и планирањето на локално ниво јасно ја потврдува исклученоста на младите во РМ од единиците на локалната самоуправа и општо во процесите на донесување одлуки.

Учеството на младите во локалното самоуправување не е еднонасочен процес во кој младите треба да се главни виновници. Преку овој текст ќе се обидам да ја докажам тезата дека вклучувањето во локалните текови не зависи само од младите, туку и од самите институции, но и од (не)постоечката законска регулатива на полето на младинското организирање.

Овој текст има за цел да ги истражи причините за ниската застапеност и вклученост на младите на локално ниво. Текстот ќе се темели на 3 главни причини кои можат да се

¹ Кофи Анан – Генерален секретар на ОН во неговото обраќање до Светската конференција на министрите задолжени за младите, Лисабон, 8 август 1998.

² Државен завод за статистика, Попис на населението 2002 година, стр. 22 – <http://www.stat.gov.mk/Publikacii/knigaXIII.pdf>

идентификуваат како причина за ниската застапеност на младите во ЕЛС, а тие се:

- Неинформираност и незаинтересираност на самите млади
- Незаинтересираност на локалните власти за вклучување на младите
- Непостоење законска регулатива за младинското делување и учество

Понатаму, ќе се обидам одблизу да ја прикажам улогата на младинските невладини организации како поттикнувачи на младинското учество и како медијатори помеѓу младите и локалните институции.

НЕИНФОРМИРАНОСТ И НЕЗАИНТЕРЕСИРАНОСТ НА САМИТЕ МЛАДИ

Учеството на младите и нивната вклученост во локалните средини во голема мера зависи од нивната активност, информираност, организираност и учество во училишните денови. Денешната ситуација на информираност и заинтересираност за вклучување и учествување во работата на локалните заедници и самоуправи кај младите е поразителна и сето тоа придонесува тие да не изразат чувство на граѓанска одговорност и вклученост во локалната заедница и самоуправа. Индиферентноста и апатијата кај младите може да се согледа уште во нивните средношколски денови. До сега 62% од средношколците никогаш не биле ангажирани за решавањето на одреден проблем во својот град и 51,2% од нив никогаш не волонтирале за време на школските денови³. Дури 68,3% од средношколците сметаат дека ништо или малку можат да променат во општеството во кое растат, а 83,5% од нив немаат посетено општинска институција⁴. Овие показатели се доволен знак дека вклучувањето на младите во локалните текови мора пред сè да започне со нивно информирање и поттикнување од рана возраст. Слична ситуација можеме да согледаме и кај студентите каде 85% не членуваат во ниту една студентска организација, 79% од нив немаат гласано на студентски избори, а 69% не се запознаени кој е претседател на СПУКИМ⁵. Ниското ниво на активност и граѓанска одговорност кај младите, исто така, претставува една од причините тие да бидат исклучени и маргинализирани, што само ја продлабочува спиралата на овој проблем.

Чувството за граѓанска одговорност, запознавањето со правата и обврските на граѓаните, потребата од активно партиципирање во донесувањето одлуки од јавен карактер, чувството дека нивниот глас се брои и др. се работи кои треба од најрана возраст да се негуваат кај младите. Училиштата треба да вклучат предмети кои поттикнуваат граѓанска вклученост како и вметнување предмети и активности чија цел е промовирање на неформалното учење и неформалните

³ Младински образовен форум, Капитулација, конфузија или отпор: Социјалниот капитал на македонските средношколци, стр. 19.

⁴ Ibid, стр. 19-22.

⁵ Платформа за студентски плурализам, Резултати од спроведеното истражување на сите државни универзитети и Факултетот на Југоисточна Европа, стр. 3, 8, 9.

методи. Самите млади треба поактивно да се вклучат во активностите надвор од факултетските програми. Членството во студентски организации и младинските организации претставува одлична шанса и им овозможува да стекнат вештини и да научат како да влијаат на локално ниво.

НЕЗАИНТЕРЕСИРАНОСТ НА ЛОКАЛНИТЕ ВЛАСТИ ЗА ВКЛУЧУВАЊЕ НА МЛАДИТЕ

Заложбата на локалните самоуправи за вклучување на младите во нивната работа може да ги подобри знаењето и граѓанската одговорност, но може и да им понуди и голема лепеза на идеи кои можат да произлезат. Локалните заедници треба да бидат катализатори на младинското вклучување. Меѓутоа, се чини дека локалните самоуправи немаат јасна стратегија на кој начин да ги вклучат и мотивираат младите да делуваат на локално ниво. Досега единствената фокална точка за тоа како младите можат да се вклучат во решавање на проблемите на локално ниво се младинските организации. Истражувања постојат само за неколку општини од кои може да се согледа младинското учество во ЕЛС. Истражувањето во три општини на коалицијата СЕГА, покажува ниска вклученост на младите во ЕЛС: Охрид со 7%, Прилеп со 2% и Тетово со 20%⁶. Но сепак, учеството на младите во ЕЛС не е исклучиво мерливо според тоа колку млади вработени во моментот постојат. Тоа исто така опфаќа, колку локалните самоуправи планираат активности наменети за млади; колку средства одвојуваат за младите; колку се под влијание на гласот на младите и младинските трендови; дали воспоставуваат редовна комуникација со младинските организации. Еден од начините за вклучување на младите во локалната самоуправа е преку формирање локални младински совети. Од вкупно 85 општини во Македонија, само неколку имаат младински совети (меѓу нив се и Струмица, Куманово, Штип, Радовиш). Освен овие совети, малку од локалните самоуправи имаат локален акциски план за вклучување на младите, што во најмала рака е загрижувачки.

Во насока на ова, потребна е локална младинска стратегија. Формирањето локални младински совети е добар начин за вклучувањето на младите. Потоа, како што се вели во препораките на младинска коалицијата „СЕГА“: „локалните власти да воспостават редовна комуникација со младите преку различни комуникациски алатки, вклучувајќи и нови медиуми“⁷. Локалната самоуправа мора да работи за младите преку нивно вклучување како партнери и нивна поддршка како идни лидери.

⁶ Коалиција на младински организации – СЕГА, „Учество на младите мажи и жени во процесите на креирање политики на локално ниво“, октомври 2009, стр. 6 – http://republikamladi.mk/media/download-files/istranzhuvanja_makedonija/SEGA%20analiza%20na%20ucestvo%20na%20mladi%20zeni%20i%20mazi%202009.pdf

⁷ Коалиција на младински организации – СЕГА, Проценка на програмата „Совети на млади во локалната самоуправа“, декември 2010, Скопје, стр. 12.

НЕПОСТОЕЊЕ ЗАКОНСКА РЕГУЛАТИВА ЗА МЛАДИНСКОТО ДЕЛУВАЊЕ И УЧЕСТВО

Македонија е една од ретките европски земји која сè уште има оскудна законска регулација на полето на младинско делување и учество. Младинското делување и учество функционира на база на закони кои ги регулираат другите прашања, но исто така важат и за младите (пр. Закон за здруженија и фондации, Закон за волонтерство, закони за образование итн). Првиот документ кој директно ги засегаеше и се однесуваше на младите е донесен дури 14 години по независноста, односно во 2005 кога од страна на Владата беше усвоена Националната стратегија за млади. Иако е опсежен и темелен документ тој не се реализира во практика, дел поради немањето волја од страна на институциите, но исто така и поради недоволните механизми за мониторинг на стратегијата, тој остана само на хартија. Една од 10-те клучни точки во таа стратегија е и Локалната младинска работа во која се наведени 18 потточки како препораки за понатамошен развој⁸. Единствениот обид да се регулира полето на младинското делување беше во април 2011 кога тогашната Влада го предложи Законот за млади. Сепак тој беше повлечен од процедура поради тоа што голем број младински и организации за млади формираа неформална коалиција и кренаа глас против Законот⁹. Од горенаведено може да се заклучи дека младинското организирање и младинското учество мораат да бидат регулирани со посебен закон. За тоа е исто така потребна опсежна консултација со младинските организации за да се избегне ситуацијата која настана со повлекувањето на Законот за млади во 2011 година.

УЛОГАТА НА МЛАДИНСКИТЕ НЕВЛАДИНИ ОРГАНИЗАЦИИ

Она што младите не успеваат да го постигнат и да се информираат и тоа што локалните самоуправи не успеваат да направат стратегија за вклучување на младите, линкот кој делува помеѓу двете страни се младинските организации.

Голем недостаток во целата оваа приказна е тоа што во Македонија сè уште не постои национална чадор организација која ќе ги има под закрила мнозинството младински и организации за млади и која ќе биде признаена и од меѓународниот фактор (во овој случај Европскиот младински форум). Отсуството на организирана младинска структура, препозната и поткрепена од домашните и странските фактори, има негативно влијание врз и онака независната положба на младите луѓе¹⁰. Таква структура би била Национален младински совет (во понатамошниот текст НМС) кој ќе ги застапува интересите и потребите на младите во Македонија. Македонија е повторно една од ретките европски земји која сè уште нема формирано ваков совет. Сепак, околу ова

⁸ Повеќе во: „Национална стратегија за млади на Република Македонија“ – <http://www.sega.org.mk/web/doc/Nacionalna%20strategija%20za%20mladi%20na%20RM.pdf>

⁹ Повеќе за неформалната коалиција и за забелешките на законот – <http://mladizakon.org/>

¹⁰ Центар за истражување и креирање политики, „Invest in Macedonia“ – Национална стратегија за млади на Република Македонија, Скопје, септември 2007, стр. 7.

прашање тенденциите се оптимистички. Имено, во октомври 2012, 36 младински организации започнаа иницијатива за формирање НМС на Македонија¹¹. Делува охрабрувачки што младинските организации покажуваат зголемен капацитет и се здружуваат околу формирање еден ваков совет кој е од клучно значење. Формирањето ваков совет би ја зголемил младинската застапеност не само на локално туку и на национално ниво и преку него младите ќе обезбедат платформа за своите потреби и интереси. Воедно тие би биле вклучени и на европско ниво преку Европскиот младински форум, кој отворено го поддржува целиот овој процес, што дополнително би довело до јакнење на нивните капацитети.

ЗАКЛУЧОК

Често обвинувани за летаргичност и апатичност во последните 20 години, согледаваме дека вклучувањето на младите не е еднонаесочен процес. Тој треба да вклучи консултација, обезбедување услови и пружање вистински шанси. Заради тоа, потребни се стратегии и планови кои нема да останат само на хартија, туку ќе се имплементираат во практика. Пристапот bottom-up е секогаш добро решение. Затоа, вклучувањето на младите треба да започне прво на локално ниво, и притоа потребни се следните чекори/мерки:

Да се информираат и да учествуваат бидејќи така можат да станат свесни граѓани во едно демократско општество.

Да бидат поорганизирани, за да можат самостојно да ги застапуваат своите интереси и потреби.

Да бидат вклучени во процес на донесување одлуки и да носат одлуки, за да можат уште од рана возраст да 'вежбаат' демократија.

Да бидат консултирани за одлуките кои ги засегаат нив, за тие да можат директно да ги рефлектираат нивните потреби.

Библиографија:

Истражувања и публикации:

Коалиција на младински организации – СЕГА, Проценка на програмата „Совети на млади во локалната самоуправа“, Скопје, декември 2010

Коалиција на младински организации – СЕГА, „Учество на младите мажи и жени во процесите на креирање политики на локално ниво“, октомври 2009

Младински образовен форум, „Капитулација, конфузија или отпор: Социјалниот капитал на македонските средношколци“, 2011

Национална стратегија за млади на Република Македонија, 2005

Платформа за студентски плурализам, Резултати од спроведеното истражување на сите државни универзитети и Факултетот на Југоисточна Европа, 2012

¹¹ ТВ Сител, 29.10.2012, Младинските организации постигнаа консензус, ќе основаат Национален младински совет, <http://www.sitel.com.mk/mladinskite-organizacii-postignaa-konsenzus-kje-osnovaat-nacionalen-mladinski-sovet>

Центар за истражување и креирање политики, "Invest in Macedonia" – Национална стратегија за млади на Република Македонија, Скопје, септември 2007

Други извори

ТВ Сител

Државен завод за статистика

Abstract

At present, there is no data that examines the issue of youth participation on the local level, which speaks volumes with regard to their participation. Youth participation in the processes of local self-government and on the local level is not a one-way street. Rather, it is a process in which many more aspect need to be taken into account. The participation of youth on the local level needs to be tackled and improved with the help of other stakeholders as well. The paper argues that young people are not the only ones to blame for their (non) participation on the local level; it is also the responsibility of the institutions and the (non) existent legal framework in the field of youth organizing. By taking into account three main points, the paper sheds light on the reasons for low youth participation, reflects the challenges they are facing and offers viable solutions for increasing youth participation on the local level.

Key words: youth participation, local government, legal framework, youth organizations



► УЧЕСТВО НА ГРАЃАНСКИТЕ ОРГАНИЗАЦИИ ВО ГРАДЕЊЕТО КАПАЦИТЕТИ НА ОПШТИНИТЕ

—
автори: Саше Паневски / Зоја Таревска

1. ВАЖНОСТА ОД ПОСТОЕЊЕТО НА ГРАЃАНСКИТЕ ОРГАНИЗАЦИИ ВО ПРОЦЕСОТ НА ДОНЕСУВАЊЕ ОДЛУКИ

Зрелоста на едно општество се мери по повеќе показатели. Еден од најважните и суштински елементи кои се основа за здрава демократија на една држава е граѓанското општество. Хармонизирана нишка помеѓу државата, општеството и цивилната сфера претставува перфектен модел на непрекорно функционирање. Оптимистички, Македонија чекори кон демократија, а тоа значи дека се зајакнуваат цивилната сфера и граѓанското општество. Постојат бројни граѓански здруженија и невладини организации кои дејствуваат во повеќе области и значително придонесуваат за подобрување на капацитетите на граѓаните, на нивното работно место, односот со заедницата, со институциите и сл.

Постоењето на граѓански организации е клучна компонента на секој демократски систем и претставува голема предност. Тоа претставува и поттикнува плурализам и може да придонесе за поефикасна политика, правичен и одржлив развој и инклузивен раст.¹

Граѓанските организации се важни партнери за донесување одлуки, бидејќи тие најдобро ги познаваат потребите на населението и што недостасува во смисла на развој, во кој било сегмент на дејствување. Постојењето на граѓански организации со различно поле на дејствување, чија мисија се различни проблеми кои го засегаат населението помагаат/учествуваат

¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0492:FIN:EN:PDF>

многу во донесување и креирање политики, одлуки и решенија, примарно на локално ниво, а потоа и на национално ниво.

2. УСПЕШНА ПРИКАЗНА ЗА СОРАБОТКА НА ГРАЃАНСКИТЕ ОРГАНИЗАЦИИ СО ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА

Целта на овој труд е да докажеме дека и во Македонија постојат успешни приказни за соработка на граѓанските организации со локалната самоуправа.

Особено е важно да се истакне дека за потребата на донесувањето на одлуките и исполнувањето на законските обврски, локалната самоуправа самоиницијативно ја бара поддршката од невладиниот сектор и негово учество.

Свесни поради недостатокот на човечки капацитети и ограничувања во делокругот на работа, општините транспарентно бараат помош од граѓанските организации и безрезервно ги прифаќаат предлозите. Тоа се должи на инертно дејствување на општините во однос на организациите. Иако мора да се забележи дека во последните години општините значително ја имаат подобро комуникацијата со населението и се подготвени да ги слушнат поплаките и потребите на граѓаните, но не секогаш во целост и да ги спроведат и исполнат. Поради такви причини, постоењето на граѓанските организации е од круцијално значење.

Граѓанските организации не само што се запознаени со потребите на граѓаните туку и ревностно се ангажираат и борат за спроведување на потребите во практика. Секако, општините ќе се погрижат тоа да се официјализира и да се легитимира, а потоа истите такви одлуки и да станат дел од националната легислатива.

3. НУЖНА ПОТРЕБА ОД СОРАБОТКА НА ГРАЃАНСКИОТ СЕКТОР СО ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА

Конкретно, постоењето на граѓанската организација за енергетска ефикасност, која се занимава со прашањата од областа на енергетиката и учество во креирање на енергетската политика на Р. Македонија немаше да успева да ги исполнува зацртаните цели на својата мисија без континуирана соработка со општините.

Со својата стручност и долгогодишно искуство во учество на креирање на политиките на локално и национално ниво, Центарот за енергетска ефикасност на Македонија е *de facto* позитивен пример за постоење соработка со општините и градење на нивните капацитети.

Учеството на граѓанските организации е дотолку силно што е и предвидено во стратешките документи на Р. Македонија. Особено во областа на енергетската ефикасност, предвидено е со Националната стратегија за унапредување на енергетската ефикасност во Р. Македонија до 2020 г. формирање на надзорна група – комитет кој ќе ги обедини експертите од клучните засегнати страни,

како претставници од владата, академската јавност, јавниот/невладиниот сектор, приватниот, групи на потрошувачи и сл.²

4. ОЛЕСНУВАЊА ПРИ СОРАБОТКА

Соработката и учеството на граѓанските организации со локалната самоуправа не претставува само редовна комуникација меѓу двата ентитета. Тоа е нешто повеќе од редовна комуникација. Заедничко делување и спроведување е веќе нешто поконкретно и она што се бара за успешност. Секако, без финансиска поддршка од трета страна тоа не би се реализирало. Станува збор за проекти кои се наменети за ефикасно работење и спроведување на законските обврски на општините, конкретно во делот на енергетиката со учество на граѓанските организации. Тоа може да се проекти и повици кои ги нуди владата или министерството за економија или животна средина, но обично се повици од страна на странски донатори (UNDP, USAID итн.). Тоа се подостапни програми кои ги користат граѓанските организации и најчесто резултатот е позитивен.

Здружението МАЦЕФ³ е учесник во спроведувањето проект за градење на капацитетите на јавната администрација, финансиран од UNDP. Здружението ги вложи сите свои ресурси и познавања во обуки и надградување на капацитетите, со особен фокус во помош на креирање на политиките и законските обврски кои ги има општината.

5. ГРАДЕЊЕ КАПАЦИТЕТИ НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА СО ПОДДРШКА НА ГРАЃАНСКИ ОРГАНИЗАЦИИ

Целта на проектот на UNDP беше да се изградат капацитети преку кои општините ќе можат да ги завршат своите законски обврски во кус временски интервал. Целта на проектот помага не само во завршувањето на обврските на општините, туку и во подобрувањето и олеснувањето на животот на сите граѓани во самите општини и во исполнувањето на обврските на Република Македонија за критериумите за влез во Европската унија.

Како законска обврска која општините мораат да ја исполнат, беше земена Програмата за енергетска ефикасност. И покрај тоа што таа обврска требаше да биде завршена многу порано, само мал дел од општините имаат соодветна програма. Причина за доцнењето со рокот кој е пропишан во законот е првенствено немањето капацитети во самите општини, поради тоа што програмата за енергетска ефикасност бара заедничка работа на повеќе инженери од различни сфери, какви што се машинство, електрика, градежништво и архитектура.

Вториот проблем на општините, ако самите немаат капацитети да ги подготват програмите, е буџетот. Изработката на една Програма за енергетска ефикасност

² Стратегија за унапредување на енергетската ефикасност во Република Македонија до 2020 година.

³ Центар за енергетска ефикасност на Македонија – МАЦЕФ; Здружение МАЦЕФ – Скопје; www.macef.org.mk

е комплексен процес кој за изработка бара релативно долго време и човечки ресурси, па следствено, бара и релативно висок буџет.

Според законските обврски, заедно со Програмата, општините треба да подготват и усвојат Акциски план, односно план за реализација на Програмата. Секоја општина треба да биде реална во предвидувањата внесени во Програмата, затоа што потоа мора да ја реализира. Реализацијата на Програмата за енергетска ефикасност носи големи придобивки и подобрување на животот за граѓаните на општината.

Учесници во делот на проектот кој е од интерес на овој труд беа Здружението МАЦЕФ – Центар за енергетска ефикасност на Македонија, од една страна, со задачи да им помага на општините, и, од друга страна, пет општини: Куманово, Старо Нагоричане, Гевгелија, Богданци и Валаново. Дел од овие општини веќе имаа Програма за енергетска ефикасност која според законот треба да се освежува на секои три години. Поминатиот труд на овие општини наложуваше тие исто така да им помагаат на општините кои прв пат приготвуваат ваква програма.

Поради причините изнесени погоре, јасно е дека на почетокот треба да се изградат капацитети кај општините. За таа цел беа подготвени повеќе обуки. Обуките опфаќаа најразлични сегменти кои се корисни и потребни при изработката на една Програма за енергетска ефикасност. Обуките беа организирани од МАЦЕФ.

Најпрво, јавната администрација се запозна со општите поими и дефиниции кои мораат да ги познаваат добро со цел да го разбираат полето во кое треба да работат.

Потоа, цел на обуките беа инспекциски листи. Инспекциските листи треба да им помогнат на луѓето од јавната администрација кои ќе работат на подготовката на Програмата успешно да ги соберат сите податоци кои се потребни, без разлика на фактот дека немаат искуство. Всушност и професионалците кои работат на оваа проблематика мораат да користат соодветни инспекциски листи поради големиот број податоци кои се потребни при подготовката на програмата.

Наредно, преку обуки, администрацијата научи да работи на софтверско решение преку кое ќе може да ги прави комплексните пресметки. Користењето софтверско решение за таа цел е многу комплексен процес кој бара познавање на материјата за која се вршат пресметки, како и искуство. Со оглед на ограничениот временски интервал, се покажа потреба од повторување на истата обука.

Потоа, се одржа обука на која општинската администрација се воведо во содржината, изгледот и потребните податоци на една Програма за енергетска ефикасност. Програмата за енергетска ефикасност има строго дефиниран изглед и барања за специфични информации, па поради тоа оваа обука беше една од најбитните.

За крај, кога општинската администрација започна со работа, извршени беа неколку посети од страна на МАЦЕФ со цел да се следи работата на општините и примената на знаењата добиени од организираниите обуки.

6. ПОДГОТОВКА НА ПРОГРАМА ЗА ЕНЕРГЕТСКА ЕФИКАСНОСТ

Подготовката на Програмата за енергетска ефикасност требаше да ја направат самите општини со техничка поддршка на МАЦЕФ. МАЦЕФ има изработено повеќе Програми за енергетска ефикасност и има експерти во областите кои се потребни за таа цел. Техничката поддршка подразбираше консултации за сите нејасни прашања, давање насоки, како и проверка на сработеното со цел материјалот подготвен од општините да биде прецизен.

Целиот процес започна со собирање податоци од објектите кои се во сопственост на самата општина, како и другите сектори од интерес (пр. возен парк). Општините ги искористија инспекциските листи и знаењето кое го добија на обуките. Експерти од МАЦЕФ ги посетија општините за време на една теренска посета за да дадат свои практични совети при собирањето податоци.

Откако податоците беа собрани, нареден чекор беа моделирање на објектите и пресметките. За таа цел се користеше софтверското решение RETScreen, за кое општините добија обуки. Моделирањето во ова софтверско решение е сложено и во овој чекор општините се сретнаа со одредени потешкотии, посебно поради тоа што за моделирање треба големо искуство. За да се надминат тие проблеми, МАЦЕФ изработи поедноставено софтверско решение.

Откако се заврши со пресметките и користењето на софтверското решение, општините ги користеа резултатите за пополнување на Програмата за енергетска ефикасност. Тие беа во постојана комуникација со тимот на МАЦЕФ поради комплексноста на документ од таков вид. Исто така, имаа задача да ги усогласат предвидувањата со реалните можности на општината, да одредат приоритети кои би ги спровеле на дело во периодот на важност на Програмата, да одредат останати извори на финансирање надвор од општинскиот буџет итн.

7. РЕЗУЛТАТИ

Сите општини кои работеа на овој проект вложија сериозни напори за негова реализација. Сепак, дел од општините имаа потешкотии и се соочија со недостаток на луѓе и капацитети. Тие општини добија поголема техничка помош.

Сепак, останатите општини, посебно тие кои веќе имаа претходно Програма за енергетска ефикасност, се соочија со помалку проблеми. И тие општини имаа потреба од техничка поддршка, како на пример кај пресметките и собирањето на податоците, но и во планирањето.

8. ЗАКЛУЧОК

Од преземените активности, може и мора да се заклучи дека општините и граѓанските активности можат да си помагаат меѓу себе за доброто на самата општина, на граѓаните кои живеат во општината, како и на државата. Општините и граѓанските организации меѓусебно се дополнуваат и го покриваат делот кој недостасува, како во изложениот пример што се градењето на капацитетите и техничката поддршка со цел да се исполнат обврските на општините и државата.

Од целиот труд може да се заклучи дека тезата изложена на почетокот е вистинита, односно на општините им треба помош во своите обврски и градењето на подобро општество. Таа помош можат да ја добијат од граѓанските организации.

Целиот процес на меѓусебна поддршка е за доброто на сите!

Клучни зборови: *енергетска ефикасност, програми за енергетска ефикасност, соработка, граѓански организации*

Референци:

EUROPEAN COMMISSION, "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – The roots of democracy and sustainable development: Europe's engagement with Civil Society in external relations", Brussels, 12.09.2012, final

Министерство за економија, Стратегија за унапредување на енергетската ефикасност во Република Македонија до 2020 година

Центар за енергетска ефикасност на Македонија – МАЦЕФ; Здружение МАЦЕФ – Скопје; www.macef.org.mk

МАЦЕФ, електронски информатор, „Инфо МАЦЕФ“ бр. 111

<http://www.momee.org.mk/infomacef/2012/111%20InfoMACEF.pdf>

ABSTRACT

The maturity of a society is measured by several indicators. One of the most important and essential elements that are the basis for a healthy democracy of a country is the civil society. The harmonized thread between the state, society and the civil sphere is a perfect model of flawless operation. Optimistic, Macedonia steps towards democracy, which means that the civilian sphere and civil society are strengthened. There are a number of civil society organizations and non-governmental organizations working in several areas and contributing significantly to improve the capacity of citizens, their workplace, the relationship with the community, institutions and so on.

There is a close relation between municipalities and civil society organizations. The purpose of the two entities is to fight for a better society and, naturally, there is a link to help each other.

In building a better society municipalities have moral and legislative obligations. Some of these obligations are too targeted, and the capacity of the municipalities is limited.

The purpose of the paper is to present a success story for mutual help between municipalities and civil society organizations. The paper covers the obligations of five municipalities in regard to the development of the Energy Efficiency Program and the assistance they received from citizens' associations in the form of training and calculation and control software for the preparation of the program itself. Consequently, the country will meet its obligations undertaken by the Kyoto Protocol and the EU policy.

This success story is an example of the support of the civil society in relation to the municipalities and the country. Only joint efforts can produce results that would be of benefit to all citizens.



► THE JOINT PUBLIC-PRIVATE-CIVIL EFFORTS FOR REGIONAL DEVELOPMENT IN PELAGONIA PLANNING REGION

—

author: Marijana Milevska

1. INTRODUCTION

The decentralization and EU integration processes in Macedonia several years ago have intensively reflected on the development and implementation of the balanced regional development policy.

In the case of Macedonia, we can consider three different axes of disparities: Skopje vs. the rest, disparities among statistical regions, disparities within the regions themselves and the urban-rural divide (Karajkov n.d.).

2. METHODOLOGY

In order to examine the current regional development in Macedonia, secondary data was analysed based on desk research. The research on the implementation of the regional development policy in Macedonia has been conducted using data published in the Official Gazettes of the Republic of Macedonia and available at the relevant Bureau for Balanced Regional Development. After existing data on the national regional development funds distributed in Macedonia had been reviewed, the case study on Pelagonia planning region is described as a positive example of empowered business and civic participation both in the preparation of the regional strategy and later in its implementation. The focus of the case study is on the participatory methodology and its contribution to the successful

implementation. Lastly, the data collected from the case study provided the basis for the final general conclusion on the role of the coordination structures for balanced regional development in Macedonia.

3. POLICY ON BALANCED REGIONAL DEVELOPMENT IN MACEDONIA

The legal framework was established by adoption of the Law on Balanced Regional Development (Official Gazette of Republic of Macedonia 67/2007). The Law provides for the concept, the goal, strategic priorities, principles, the main players and implementation bodies as well as the balanced regional development policy financing.

In September 2009 the Regional Development Strategy (2009-2019) (Official Gazette of Republic of Macedonia 119/2009) was adopted by the Parliament of Macedonia. The Strategy covers 10-year period and it is accompanied by annual Action Plans.

In Macedonia there are 8 planning regions at NUTS 3 level (following EU classification) with substantial disparities which represent a great challenge for the balanced regional development policy. The model of development is purely mono-centric with Skopje region as a core, while other regions are significantly lagging behind. The indices illustrated in the *Table 1* offer clear evidence of the disparities among the planning regions in Macedonia.

Table 1. Classification of the planning regions of Macedonia according to the development indices

	Planning region	Development index	Economic social index	Demographic index
1.	Skopje region	1.48	1.86	1.25
2.	South-east region	0.89	1.38	0.58
3.	Pelagonija region	0.73	0.79	0.69
4.	South-west region	0.72	0.50	0.86
5.	Polog region	0.72	0.18	1.05
6.	Vardar region	0.69	0.63	0.73
7.	Eastern region	0.67	0.95	0.50
8.	North-eastern region	0.56	0.33	0.70

Source: Decision on classification of the planning regions of Macedonia according to the development indices for the period 2008-2012, (Official Gazette of Republic of Macedonia 162/2008)

*Index 1 = average national development level of Macedonia

According to the Law on Balanced Regional Development, the responsible institutions for balanced regional development are: the Government of the Republic of Macedonia, the National Council for Balanced Regional Development, the Ministry of Local Self-Government (MLS), the Bureau for Balanced Regional Development, the Regional Councils, the Regional Development Centers and the local-self-government units.

The National Council for Balanced Regional Development is chaired by the Deputy Prime Minister for Economic Affairs and composed by line Ministers and representatives from the Regional Councils of the planning regions in charge of coordinating sectoral policies, regional development plans and macroeconomic policy. It should also provide opinion on the development plans of the planning regions.

MLS is in charge of creating and implementing the national policy for balanced regional development and coordinating the other line ministries that prepare and implement projects within the regional development policy.

The Bureau for Balanced Regional Development is the operational body of the MLS and coordinates the work of the Regional Development Centers (RDCs).

The Councils for Development of Planning Regions are in charge of creating the development policy.

The Regional Development Centers are in charge of preparing the planning (programming) documents for regional development.

The local self-government units are in charge of preparing projects for regional development, submitting request for financing as well as implementing the projects.

The law envisages that operational costs of RDCs should be covered 50% from the municipal budgets and 50 % from MLS. In the implementation, both MLS and the municipalities fail to fully fulfill their obligations.

Regarding the project activities of the RDCs, the Bureau has, so far, announced three Calls for proposals in 2009, 2010 and 2012. The Call from 2010 will be covered by budget funds for the fiscal year 2011. In 2011, the Bureau did not announce Call for Proposals. The funds so far allocated from the regional development budget are far below the stipulated by the law i.e. 1% of GDP (Table 2: Regional development funding in Macedonia over the years). So far, 0.004% of GDP has been allocated to regional development projects.

Table 2: Regional development funding in Macedonia over the years

	2009		2010		2012
	Number of projects	Funds in MKD	Number of projects	Funds in MKD	Forecasted Funds in MKD
Projects for development of the planning regions	33	131.810.000,00	37	92.065.766,00	24.929.000,00 ¹
Projects for development of areas with specific needs	20	37.660.000,00	19	26.304.505,00	7.122.571,00
Projects for village development	17	18.830.000,00	15	13.152.252,00	3.561.285,00
Total	70	188.300.000,00	71	131.522.523,00	35.612.856,00

Table 3: Regional development funding in Macedonia in 2012

	January 2012 prior rebalance of the Budget 2012	June 2012 after rebalance of the Budget 2012
	Source: (Official Gazette of Republic of Macedonia 8/2012)	Source: (Official Gazette of Republic of Macedonia 90/2012)
Regional development projects in 2011 (accounts payable transferred from 2011)	MKD 28.787.144,00	MKD 15.862.000,00
Regional Development Projects	MKD 24.929.000,00	MKD 0,00
Projects for development of areas with specific needs	MKD 7.122.571,00	MKD 0,00
Projects for village development	MKD 3.561.285,00	MKD 0,00

In March 2012, the Call for regional development projects was announced. Despite the continuous decrease of funds for regional development over the years, after the rebalance of the state budget in June 2012, the funds for regional development projects for 2012 are completely cut off and the transferred accounts payable from 2011 are further reduced for 45%, from 28.787.144,00 MKD to 15.862.000,00 MKD (Official Gazette of Republic of Macedonia 90/2012), (*Table 3: Regional development funding in Macedonia in 2012*).

Moreover, in the 2012 National Program for Balanced Regional Development, firstly published in January 2012, the RDCs were envisaged to undertake business development activities through creation of business incubators and business centers within the established RDCs with a total amount of MKD 18.200.000,00

¹ The total projected funds for regional development projects announced in the Annual Program for Balanced Regional Development 2012 (Official Gazette of Republic of Macedonia 8/2012) is 53.716.144,00 MKD including the transferred accounts payables from 2011.

in three main pillars: reconstruction and equipment for the premises of the RDCs, preparation of regional strategies for business incubators and organization of public debates (Official Gazette of Republic of Macedonia 8/2012). Nevertheless, in June 2012, the rebalance of the state budget completely cut these funds off (Official Gazette of Republic of Macedonia 90/2012).

4. LAUNCHING THE PELAGONIA REGIONAL DEVELOPMENT PROGRAM

Standard strategic planning frameworks establish overall strategies at the outset of a program. Typically, they begin with the identification of the main problems in the way of development in a region, convert these into goals which represent solutions to these problems and then formulate a planning framework which logically sets out the activities and resources needed to achieve these goals.

The approach relies heavily on public sector intervention, and external public and donor resources, namely finances and people, including external technical advisors, to mount the programs. These programs typically take a long time to start up and even longer to finish. They tend to leave local actors feeling marginalized and/or dependent on external experts, and often collapse once national government or donor sources of funding end.

PACA is the acronym for Participatory Appraisal of Competitive Advantage (Meyer-Stamer 2006). It is a methodology developed by Jorg Meyer Stamer, of Mesopartner, that involves the participation of local stakeholders in a rapid diagnosis of their economy. Diagnosis leads directly to identification of actions that can be taken individually and collectively to make a region more competitive.

Motivated actors rather than “economic potentials” are seen to be the main assets for promoting LED in this approach. A PACA exercise mobilizes business actors around opportunities for growth. It motivates government to take actions to improve the environment for business that are economically, socially and environmentally sustainable. It motivates actors within NGOs and other supporting institutions to take actions that ensure sustainable social and environmental development, with business playing a constructive role.

The PACA approach seeks to avoid the problems inherent in conventional planning approaches by beginning with the mobilization of local actors using local resources to take actions that focus on opportunities, rather than solving large scale problems. The PACA approach builds the capacity of local champions to take up actions and relies on them to initiate and sustain an endogenous momentum for development within the region.

As momentum is gathered, understanding of the economy deepens, experience in taking actions grows, and confidence is built up, it becomes possible for regional actors to take on larger projects and to introduce a longer term, strategic perspective. It is thus after a 3 to 6 month period that an exercise to review experience and develop a strategic orientation to the Action Plan should be undertaken.

The goal of a PACA exercise is to establish the competitive advantage of a locality and to enable regional actors to take actions to strengthen this. The immediate objective is the economic development of the region. By promoting local and regional economic development, the approach seeks to create the means and the momentum to tackle the wider goal of improving the quality of life of the people living in the region in an endogenous and sustainable way.

The PACA approach recognizes that all aspects of the quality of life cannot be directly assured by economic development alone. A focus on economic development needs to be complemented by actions from the private, public and non-governmental sector that are specifically focused on these other dimensions. By initiating a process focusing on sustainable economic development, a PACA exercise helps generate businesses, jobs and livelihoods that produce economic resources (business profits, personal incomes and tax revenues) that are needed to ensure that the environment and social development of the region are also sustained. It is thus grounded in the concept of sustainable development and approaches this in a practical, results oriented and participatory way.

A local "champion" is at the origin of a PACA exercise and continues to co-ordinate and sustain it thereafter. A champion may be from the business, government or non-governmental sector. In Pelagonia the champion leading the first strategic planning was a unique solution of a local inter-municipal foundation called PREDA (Pelagonia Regional Development Agency – PREDA). A "host" welcomes the PACA exercise into the locality, provides political legitimacy for the exercise and may offer practical support. The host is the Pelagonija Regional Council of which all the mayors from the nine Pelagonia municipalities are members. A number of other organizations may provide support in various forms, including seconding staff to the PACA team and involvement in the PACA events and actions (Pelagonia Regional Development Agency PREDA 2008).

The PACA team was made up of two external consultants and a number of local specialists. The team in Pelagonia included representatives from PREDA, the LED (Local Economic Development) in Prilep Municipality, the Tourism Department in Bitola Municipality, the business sector, the farming sector, and non-governmental organizations supporting agriculture.

The PACA team used Porter's Diamond (Porter 2000) to diagnose the competitive advantage of the Pelagonia region and used the results to formulate a hypothesis about the strengths and weaknesses of its economy. The hypothesis is a statement of the team's expectations about characteristics of the economy based on their initial research and local knowledge. The hypothesis acts as a point of reference throughout the PACA exercise. It is repeatedly tested against emerging findings, in this way helping to correct and deepen the team's understanding of the regional economy. The empowerment of the PACA team and the respect of the principle of participation (134 consulted local experts in the process), the opportunity-driven approach and sustainability-orientation set accurate diagnosis for the regional economy.

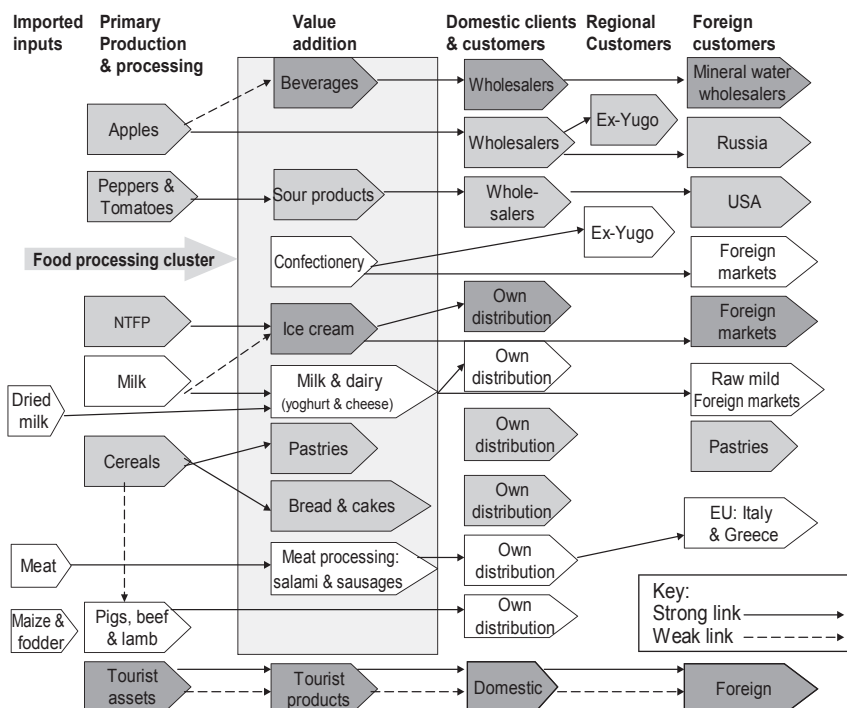
Figure 1

Figure 1 represents the value chains prioritized by the PACA exercise in Pelagonija, mapped by the PACA team, highlighting the food processing cluster.

Figure 1 distinguishes between primary and value addition activities in the left hand columns and between domestic, regional and foreign customers on the three right hand columns.

5. CONCLUSIONS

The policy of decentralization adopted by the Republic of Macedonia created a framework to develop an enabling environment for regional and local development in Pelagonia. The Pelagonia Regional Council and PREDA had the mandate to promote region-wide development. There are a number of regional level NGOs in agriculture, tourism and environment that are promoting sustainable development in the region. Decentralization of powers and functions to the municipalities

promotes local self-government and opens the way for promotion of LED development within them.

While decentralization opened the way for LED promotion in the region, the capacities of the municipalities remained low and LED had not yet emerged as a priority in terms of staffing and other resource allocation. A major weakness is the lack of networking and dialogue among local organizations within and between the public, private and civil sectors. This is needed to promote joint actions to strengthen the local economy and improve the environment for business in the region.

The funds allocated so far from the national fund supporting regional development are scarce and cover only 0.04% of the GDP, as opposed to the legal obligation prescribed by the Law for Balanced Regional Development in Macedonia of at least 1% from GDP.

Coordination structures of regional development are crucial.

In the case of Pelagonia region, there were two possibilities for coordinating structures of the regional development: temporary and permanent structure.

The main advantages of permanent structures are that they are in a good position to deliver routine services of the form. They offer stable job prospects for employees, which is important for people who seek a long term career perspective with associated health, unemployment insurance and pension benefits. An argument against permanent structures is that they tend to become bureaucratic and inflexible over time and thus find it difficult to respond to the challenges of economic decline or to take up and promote opportunities that arise out of periods of growth. They are capable of pursuing incremental innovation, but find it too risky to adopt radical innovations. Temporary or fixed-term structures are generally in a better position than permanent ones to experiment with innovative interventions as they are less bound by organizational constraints and bureaucratic requirements. Fixed-term structures pose less of a threat to existing organizations than permanent structures, precisely because they are temporary. They can much more easily be discontinued once their mandate comes to an end or if they prove to be ineffective because their staff is on temporary contracts. An argument against fixed-term structures is that they are generally unable to pursue longer term projects, unless they are set up specifically to do so, for example to implement a long term infrastructural project. They may also have difficulties in recruiting staff, since contracts are for a fixed term too. This, however, is not a deterrent to dynamic, social entrepreneurs who seek the challenges and financial incentives that generally go with this kind of work.

In the case of Pelagonia region establishment of the Regional Development Centre as a permanent development structure was legally binding solution, while continuing to support PREDA as a fixed-term structure promoting LED was considered as the most favorable possibility from the aspect of the benefit for the regional economy. Nevertheless, the functionally established Pelagonia Regional Development Council

seized the operative structure of PREDA, thus depriving the region from a valuable resource for innovative solutions.

Key words: *regional development, Macedonia, local economic development*

Bibliography:

Karajkov, Risto. *The Challenge of Regional Development in the Republic of Macedonia: the State of the Matter, Issues and Considerations*. The Local Government and Public Service Reform Initiative (LGI) of the Open Society Foundations , n.d.

Meyer-Stamer, Jörg. *The PACA Book of Checklists*. 2006.

Official Gazette of Republic of Macedonia 119/2009. "Strategy for Regional Development." 2009.

Official Gazette of Republic of Macedonia 162/2008. "Decision on classification of the planning regions of Macedonia according to the development indices for the period 2008-2012." 2008.

Official Gazette of Republic of Macedonia 67/2007. "Law on Balanced Regional Development." May 2007.

Official Gazette of Republic of Macedonia 8/2012. "Annual Program for Balanced Regional Development 2012." 2012.

Official Gazette of Republic of Macedonia 90/2012. 2012.

Pelagonia Regional Development Agency PREDA. "Launching the Pelagonia Development Program." Prilep, 2008.

Porter, M. E. "Location, competition, and economic development: local clusters in a global economy." *Economic Development Quarterly*, 2000: 15-35.

РЕЗИМЕ

Главната задача на овој труд е да се даде преглед на релативно новата политика за рамномерен регионален развој во Македонија, нејзината законска рамка и имплементација во последните 5 години. Дополнително, анализиран е Пелагонискиот плански регион во неговите напори за започнување на регионален економски развој. Стратешката концептуализација е претставена во детали објаснувајќи како критериумите врз кои почива како партиципативност, ориентираност на можности, сопственост и одржливост придонесуваат за поттикнување на економскиот развој во Пелагонискиот регион. Заклучоците на крајот на трудот се базирани на спроведувањето на политиката за рамномерен регионален развој во случајот на Пелагонискиот регион.

Клучни зборови: *регионален развој, Македонија, локален економски развој*

Јован Близнаковски е дипломиран политиколог и магистрант по политички науки на Универзитетот во Љубљана, Република Словенија. Работи како проектен асистент во Институтот за демократија „Социетас цивилис“ – Скопје (ИДСЦС). За свој главен интерес ги има мултикултурните и идентитетските политики. За прашања, забелешки и сугестии во однос на текстот, Јован Близнаковски може да биде контактиран на e-mail адресата j.bliznakovski@gmail.com.

Д-р Михаел Борхард (1967) има студирано политикологија, понова историја и јавно право на Универзитетот во Бон. Од 1995 до 1997 год. работел како асистент на истрага во Сојузната архива. Од 1998 започнал да работи како слободен соработник во политичкиот оддел на Федералната канцеларија на Република Германија. Од 1998 до 2003 год. го има водено одделот наменет за „Говори, текст документации и прашања на општествена промена“ во владата на Федералната Република Тиринген. Исто така и подготвувал говори за премиер министерот на Федералната Република Тиринген, д-р Бернхард Фогел. Од 2003 Борхард работи како раководител на Службата за внатрешна политика во Главниот оддел „Политика и советување“ на Фондацијата „Конрад Аденауер“. Истата година беше назначен за раководител на Главниот оддел „Политика и советување“.

Јорданка Галева (1977) своите дипломски студии ги завршува на Факултетот по политички науки во Форли, при Универзитетот на Болоња, на меѓународниот - политички смер, со одбранета теза од областа на историја на меѓународни односи. Магистрира на Економскиот факултет, на Универзитетот на Болоња, здобивајќи се со титула магистер по Економија на кооперација. Докторира, по завршувањето на докторските мултидисциплинарни студии на истиот универзитет, во областа на Меѓународната соработка и политики за одржлив развој, на тема: „Влијанието на европските политики и програми врз развојот на мултикултуралното општество и социјалниот статус на малцинските заедници во Република Македонија“. Во текот на својот студиски престој во Италија, претежно работи како преведувач и мултикултурален медијатор за социокултуролошката кооператива Сезамо од Форли и за потребите на државните локални органи на Република Италија. Своео академско наставничко искуство го стекнува како Returning Scholar во рамките на АФП програмата, при Политичките студии на Правниот факултет во Скопје на Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“. Како доцент предава предмети од областа на развојот, човековите права, мултикултурализмот и геополитиката.

Александер Грубер (1978) е поранешен стипендист на Фондацијата „Конрад Аденауер“. Во моментот е соработник во Одделот за стратешко планирање во Сојузната централа на ЦДУ во Берлин.

Ристе Змејкоски работи како истражувач и помлад аналитичар во Центарот за истражување и креирање политики во Скопје. Својата кариера ја започнува уште како средношколски активист во бројни младински проекти и национални и регионални иницијативи и неколку печатени и радио медиуми, а соработката со ЦИКП ја започнува за време на студиите на катедрата за Политички науки, при Правниот факултет „Јустинијан Први“ во Скопје. Змејкоски е дипломиран политиколог на истоимената катедра и моментално студент на магистерски студии на насоката Медиуми и комуникации. Во текот на својата кариера Ристе Змејкоски има изработено и соработувано во изработката на неколу студии и куси анализи, документарци од областите на јавните политики и невладиниот активизам како и организирано и иницирано бројни настани, конференции, тркалезни маси и сл. Професионалниот фокус на Ристе Змејкоски е во сферата на добро владеење, медиуми и комуникации, нови медиуми и мобилност, миграции и образование.

Д-р Горан Илиќ, е вработен како доцент на Правниот факултет при Универзитетот „Св. Климент Охридски“ – Битола. Негови полиња на научен интерес се: Европската унија, идеологијата, современиот европски федерализам, новиот регионализам, теоријата на демократија и меѓународните односи. Исто така, тој е автор на книгите: „Европа на крстопат: Лисабонскиот договор како темел на надворешно-политичкиот идентитет на ЕУ“ и „ЕУтопија: надворешно – политичката моќ на ЕУ во идеологизацијата на новиот светски поредок“.

Иван Јованов е волонтер, граѓански активист и младински работник, а од мај 2012 година е Претседател на младинската невладина организација „Младите можат“. Тој е дипломиран политиколог при Правниот факултет „Јустинијан Први“ – Скопје и е во завршна фаза на подготовка на магистерската теза на тема „Малцински национализам“. Неговите полиња на интерес се младински политики, конфликт менаџмент и проект менаџмент.

Андреас Клајн е раководител на образовниот центар на Фондацијата „Конрад Аденауер“ во Хамбург, СР Германија. Од 2000-тата година работи за Фондацијата „Конрад Аденауер“ и тоа во Скопје, Берлин, Диселдорф и последно беше раководител на Канцеларијата на Фондацијата „Конрад Аденауер“ за Балтичките и Скандинавските земји со седиште во Рига.

М-р Илина Мангова е проект менаџер и истражувач во Институтот за демократија „Социетас цивилис“ – Скопје (ИДСЦС). Таа работи на истражувања во областа на демократско владеење, антикорупција, избори и јавно мислење и има објавено неколку трудови на овие теми во Македонија и во Обединетото Кралство. Исто така, Мангова е консултант на Меѓународниот републикански институт за Македонија и блогер за вебсајтот „Идни предизвици“ на Фондацијата „Бертелсман“ од Германија. Таа има магистратура по Компаративна политика од Лондонската школа за економија за која имаше добиено Чивнинг стипендија од британската влада.

М-р Маријана Милевска е директор на ПРЕДА Плус, млада фондација за одржлив економски развој, но таа и нејзиниот тим во фондацијата се веќе 8 години активно вклучени во планирање и спроведување на иницијативи и модели за локален и регионален економски развој. Во 2008 година таа имаше мандат од градоначалниците на Пелагонискиот регион да го води процесот на планирање на Пелагонискиот плански регион како и изработката на првата Програма за развој на регионот и нејзиното надградување во тековната Програма важечка до 2015 година. Во моментот, таа работи на слични иницијативи за економски развој во Вардарски, Североисточен регион во Македонија и Јужен регион во Косово. Моментално, таа е докторант на Регионалната заедничка докторска програма по Претприемништво и менаџмент на мали и средни претпријатија на земјите од Западен Балкан на Економскиот факултет во Прилеп при Универзитетот „Св. Климент Охридски“ од Битола.

Саше Паневски е дипломиран машински инженер и магистерски кандидат кој членува како истражувач во Центарот за енергетска ефикасност на Македонија. Неговото претходно искуство вклучува изработка на студии и трудови во областа на енергетската ефикасност. Тој учествувал во неколку обуки за општинската администрација, изработка на Програми за енергетска ефикасност и Акциски планови за програмите. Учествовал во подготовка на Студијата за енергетска ефикасност и Акцискиот план за одржлива енергија на Град Скопје.

Зоја Таревска во 2010 дипломираше политички науки на Правниот факултет „Јустинијан Први“ на отсекот Политички науки. Моментално е на постдипломски студии на Политички менаџмент од Темпус програмата, исто така при Правниот факултет во Скопје. Во текот на студирањето таа има работено со повеќе младински организации и НВО иницијативи, земала учество на повеќе семинари во земјава и странство, има напишано неколку трудови од структурата и истражува на полето на енергетската политика. По дипломирањето е вработена во Центарот за енергетска ефикасност на Македонија – МАЦЕФ.

Олимпија Христова е кандидат на магистерски студии на Политички науки (Компаративна политика) на Централноевропскиот универзитет во Будимпешта. Моментално работи на компаративно истражување на децентрализација и меѓуетничката соработка во етнички мешаните општини во Македонија. Христова има дипломирано на Политички студии на Правниот факултет „Јустинијан Први“ – Скопје, и има поминато една година студиски престој на Универзитетот од Вашингтон во Сиетл, САД. Истражува теми поврзани со компаративна политика, институционален дизајн, децентрализација и компаративни квалитативни методи на истражување. Има учествувано и презентирano на конференции во Македонија и на Институтот за федерализам во Фрибург, Швајцарија.

Jovan Bliznakovski holds a BA degree in Political Science and is an MA candidate in Political Science at the University of Ljubljana, Slovenia. He is Project Assistant at the Societas Civilis Institute for Democracy – Skopje (IDSCS). His major professional interests include multicultural policies and identity politics. For any questions, comments and suggestions related to the text, Jovan Bliznakovski can be contacted at: j.bliznakovski@gmail.com.

Dr. Michael Borchard (1967) has studied political science, contemporary history and public law at the University of Bonn. From 1995 to 1997 he worked as a scientific associate at the Federal Archives and from 1998 was a freelance associate at the political section of the Federal Chancellery of Germany. Afterwards, from 1998 to 2003, he headed the Speeches, Text Documentation, and Issues Concerning Societal Change Department at the State Chancellery of Thüringen. There he also prepared speeches for the Prime Minister of Thüringen, Dr. Bernhard Vogel. Since 2003 Borchard has been head of the team for domestic politics at the Central Department for Politics and Consulting of the Konrad-Adenauer-Foundation. The same year he became head of the Central Department for Politics and Consulting.

Jordanka Galeva (b.1977) graduated from the Faculty of Political Sciences at Forlì, University of Bologna, Department of Political and International Studies, with her final thesis on the history of international relations. She obtained her MA degree in Economics of Cooperation and her PhD degree in the multidisciplinary field of international cooperation and sustainable development policies with her thesis *The impact of European policies and programs on the development of the multicultural society and the social status of minority communities in Macedonia* from the Faculty of Economics at the University of Bologna.

During her studies in Italy she worked as a correspondent and multicultural mediator for the Sesamo Socio- Cultural Association from Forlì. She performed other activities upon request from the local authorities of Italy. She acquired her experience as academic lecturer and Returning Scholar of the AFP program at the Department of Political Studies, Faculty of Law, Ss. Cyril and Methodius University in Skopje. As Assistant Professor she teaches courses on development, human rights, multiculturalism and geopolitics.

Alexander Gruber (1978) is former scholar of the Konrad Adenauer Foundation. At the moment he is working in the Strategic Planning Department at the CDU Federal Office, Berlin.

Olimpija Hristova is an MA candidate in Political Science at the Central European University in Budapest pursuing specialization in Comparative Politics. She is currently working on her MA thesis dealing with decentralization and interethnic cooperation in multiethnic municipalities in Macedonia - a comparative case study. She has obtained her BA degree in Political Studies from the Iustinianus Primus Faculty of Law in Skopje, and spent a year as an exchange scholar at the University

of Washington in Seattle studying international relations. Her main research interests are comparative politics, institutional design, decentralization reforms and qualitative comparative analysis research methods. She has participated in and presented papers at conferences in Macedonia and the Institute of Federalism in Fribourg, Switzerland.

Goran Ilić (PhD) is Assistant Professor at Faculty of Law at the St. Clement of Ohrid University in Bitola. His fields of scientific interest are the European Union, ideology, contemporary European federalism, new regionalism, theory of democracy and international relations. He is the author of *Europe at Crossroads: The Treaty of Lisbon as a Basis of the European Union International Identity* and *EUtopia: The International Political Power of the European Union in the Ideologization of the Post - American World Order*.

Ivan Jovanov is a volunteer, civil and youth activist. He has been President of the youth NGO "Youth Can" since May 2012. He holds a BA degree in Political Science from the Iustinianus Primus Faculty of Law in Skopje and is in the final phase of preparation of his MA thesis on minority nationalism. His main fields of interests are youth policies, conflict management and project management.

Andreas Klein is the Head of the Education Institute of Konrad-Adenauer-Stiftung in Hamburg. Since 2000 he has worked for the Konrad Adenauer Foundation in Skopje, Berlin, Dusseldorf and most recently in the Baltic and Nordic countries based in Riga.

Ilina Mangova is Project Manager and Researcher at the Societas Civilis Institute for Democracy - Skopje (IDSCS). She does research on democratic governance, anti-corruption, elections and public opinion, and has published several articles on these topics in Macedonia and the United Kingdom. In addition, Mangova is a consultant for the International Republican Institute's (IRI) for Macedonia and a monthly blogger for the "Future Challenges" website of the Bertelsmann Foundation, Germany. As a Chevening scholar she obtained her MA degree in Comparative Politics from the London School of Economics.

Marijana Milevska, MBA is a Director of PREDA Plus, young foundation for sustainable economic development, but she and her team within the organization are already 8 years actively involved in the planning and implementation of initiatives and models for local and regional economic development. In 2008, she was mandated from the mayors of Pelagonia planning region to head the planning process that led to the preparation of the first Pelagonia Development Program (2008-2013). Later on, she led its upgrade to the current development program of Pelagonia planning region (2010-2015). At the moment, she works on similar initiatives for economic development in Vardar, Polog, Northeast planning region, as

well as in South region of Kosovo. She is currently a PhD candidate on the Regional Joint Doctoral Programme in Entrepreneurship and SME Management for Western Balkan Countries DOCSMES hosted by the Faculty of Economy in Prilep within the University of St. Kliment Ohridski in Bitola.

Saše Panevski holds a BS degree in Mechanical Engineering and is currently an MS candidate. He is research member at MACEF - the Macedonian Center for Energy Efficiency. He has wide experience in preparation of studies and papers in the field of energy efficiency and has participated in several training sessions for municipal administration, preparation of energy efficiency programs and program action plans. He has also participated in the preparation of the Study for Energy Efficiency and Sustainable Energy Action Plan of the City of Skopje.

Zoja Tarevska holds a BA degree in Political Science received from the Iustinianus Primus Faculty of Law (2010) and is currently enrolled in the Tempus program for postgraduate studies in political management organized at the Faculty of Law in Skopje. During the studies she has worked with several youth organizations and participated in NGO initiatives. She has taken part in several seminars in the country and abroad, has written several papers in the field of political science and research in the field of energy policy. She currently works for MACEF - the Center for Energy Efficiency.

Riste Zmejkoski holds a BA degree in Political Science from the Ss. Cyril and Methodius University, Department of Political Science, the Iustinianus Primus Faculty of Law in Skopje, Macedonia. He is currently an MA candidate in Media and Communications. Mr. Zmejkoski has worked for the CRPM since January 2008. Apart from official research and analytical tasks, he is also responsible for communication and organizational issues.

When he joined the Center, he already had extensive professional experience in the domain of the media. Within CRPM, his professional experience, besides communications, publishing and advocacy tasks, also includes several research and analytical projects. He is the author and co-author of various articles, analyses and manuals that have been published by the Center. His recent activities are focused on the new media and the advocacy and promotion of the Center.

He has attended various trainings in media and communication, international seminars, conferences, and schools for political science students and researchers. His professional focus is in the fields of good governance, media and communications, new media, mobility, migration and education.

ПОЛИТИЧКА МИСЛА

Списание за политичко-општествени теми

2003	бр. 1, март Големиот предизвик ЕВРОПА	бр. 2, јуни Новата (не) безбедност	бр. 3, септември Образование	бр. 4, декември Глобализација
2004	бр. 5, март Сиромаштија	бр. 6, јуни Избори, кампања, лидерство	бр. 7, септември Европа 2004	бр. 8, декември Религија, етика, толеранција
2005	бр. 9, март Локална самоуправа	бр. 10, јуни Предизвици на новата меѓународна политика	бр. 11, септември Европски профил на политичар	бр. 12, декември Регионална безбедност
2006	бр. 13, март Владеене на правото	бр. 14, јуни Избори 2006	бр. 15, септември Политички вредности и процеси	бр. 16, декември Идентитети и интеграции
2007	бр. 17, март Европска заедница и 50 години од Римскиот договор	бр. 18, јуни НАТО	бр. 19, септември Новиот изглед на Балканот	бр. 20, декември Економија и слободна трговија
2008	бр. 21, март Религиозни слободи и дијалог	бр. 22, јуни НАТО по самитот во Букурешт	бр. 23, септември Човекови права и малцинства	бр. 24, декември Вредности на политичкиот плурализам
2009	бр. 25, март Избори и владеење: демократски институции и имплементација	бр. 26, јуни Медиуми и политика	бр. 27, септември 20 Гдини по падот на Берлинскиот ѕид соочување со минатото	бр. 28, декември Пазарни економии во криза кон закрепнување?
2010	бр. 29, март Енергетска политика во време на климатски промени	бр. 30, јуни Политичката мисла во цивилното општество	бр. 31, септември Регионална соработка на Западен Балкан на пат кон ЕУ и НАТО	бр. 32, декември Предизвици при имплементирањето на владеењето на правото во Македонија и регионот
2011	бр. 33, март Предизвици на образовната политика	бр. 34, јуни Етничка, полова и социјална еднаквост	бр. 35, септември 20 Гдини од Уставот на РМ	бр. 36, декември Стратегии за регионална енергетска безбедност
2012	бр. 37, март Иднината на еврото – Предизвиците на монетарната стабилност	бр. 38, јуни Медиуми и слобода на изразувањето	бр. 39, септември Енергетска и климатска политика	бр. 40, декември Локалната самоуправа и учеството на граѓаните
2013	бр. 41, март Избори и политички партии	бр. 42, јуни Економски политики	бр. 43, септември Надворешна политика и аспекти на меѓународната дипломатија	бр. 44, декември Етнички конфликт: нови перспективи на старата реалност



Konrad
Adenauer
Stiftung

Списанието можете да го добиете
директно во просториите на
издавачите:

Фондација „Конрад Аденауер“
„Максим Горки“ 16, кат 3
МК-1000 Скопје
Тел.: 02 3231 122; Факс: 02 3135 290
E-mail: Skopje@kas.de
Internet: www.kas.de

Институт за демократија
„Societas Civilis“ Скопје
„Крагуевачка“ 2, МК-1000 Скопје
Тел./факс: 02 30 94 760
E-mail: contact@idscs.org.mk
Internet: www.idscs.org.mk

Старите издања можете да ги најдете на нашата веб страна: <http://www.kas.de/macedonia>

Издавач: м-р Ања Чимек **Основачи:** д-р Ѓорге Иванов, м-р Андреас Клајн **Уредници:** м-р Владимир Мисев, м-р Сандра Кољачкова, д-р Ненад Марковиќ, д-р Иван Дамјановски, Гоце Дртковски **Адреса:** ФОНДАЦИЈА „КОНРАД АДЕНАУЕР“, „Максим Горки“ 16, кат 3, МК-1000 Скопје, Тел.: 02 3231 122; Факс: 02 3135 290 E-mail: Skopje@kas.de, Интернет: www.kas.de ИНСТИТУТ ЗА ДЕМОКРАТИЈА “SOCIETAS CIVILIS” СКОПЈЕ, „Крагуевачка“ 2, МК-1000 Скопје Тел./факс: 02 30 94 760, E-mail: contact@idscs.org.mk, Интернет: www.idscs.org.mk МАКЕДОНСКА АСОЦИЈАЦИЈА НА ПОЛИТИКОЛОЗИ, E-mail: map@yahooogroups.com **Печат:** Винсент графика **Дизајн:** Дејан Кузмановски **Организација:** Даниела Трајковиќ **Техничка подготовка:** Пепа Дамјановски **Превод:** Ива Фиданчева, Перица Сарџоски **Јазична редакција на англиски:** Рајна Кошка, Огнена Никуљска

Ставовите изнесени во списанието не се ставови на Фондацијата „Конрад Аденауер“ и Институтот за демократија „Societas Civilis“, туку се лични гледања на авторите. Издавачите не одговараат за грешки направени при преводот. Списанието се издава 4 пати годишно и им се доставува на политичките субјекти, државните институции, универзитетите, странските претставништва во Република Македонија.

Година 10, бр. 40, декември
Скопје 2012
ISSN 1409-9853

Фондацијата „Конрад Аденауер“ и Институтот „Societas Civilis“ – Скопје би сакале да им укажат на читателите дека поради случај на плагијат е избришан текстот „Успешен јавен говор на жена кандидат – чекор поблиску до изборна победа“ на авторката Дијана Стојановиќ Ѓорѓевиќ од електронското 25-то издание на списанието Политичка мисла, март 2009.

Publisher: Anja Czymmeck, M.A. **Founders:** Dr. Gjorge Ivanov, Andreas Klein M.A. **Editors:** Vladimir Misev M.A., Sandra Koljačkova M.A., Dr. Nenad Marković, Dr. Ivan Damjanovski, Goce Drtkovski B.A. **Address:** KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG ul. Maksim Gorki 16/3, MK - 1000 Skopje Phone: 02 3231 122; Fax: 02 3135 290; E-mail: Skopje@kas.de; Internet: www.kas.de INSTITUTE FOR DEMOCRACY “SOCIETAS CIVILIS” SKOPJE, ul. Kraguevačka 2, MK - 1000 Skopje; Phone/ Fax: 02 30 94 760; E-mail: contact@idscs.org.mk; Internet: www.idscs.org.mk MACEDONIAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION; E-mail: map@yahooogroups.com **Printing:** Vinsent Grafika **Design:** Dejan Kuzmanovski **Organization:** Daniela Trajković **Technical preparation:** Pepi Damjanovski **Translation:** Iva Fidančeva, Perica Sardzoski **English Language Editor:** Rajna Koška, Ognena Nikuljska

The views expressed in the magazine are not the views of Konrad-Adenauer-Stiftung and the Institute for Democracy “Societas Civilis” Skopje. They are personal views of the authors. The publisher is not liable for any translation errors. The magazine is published 4 times a year and it is distributed to political subjects, state institutions, universities and foreign representatives in the Republic of Macedonia.

Year 10, No 40, December
Skopje 2012
ISSN 1409-9853

The Konrad Adenauer Foundation and the Institute “Societas Civilis” – Skopje want to inform the readers that due to plagiarism the text “Successful Public Speech of a Woman Candidate – a step closer to electoral victory” by the author Dijana Stojanović Gjorgjević has been deleted from the 25th electronic issue of the publication Political Thought, March 2009.