

**Комисиите за односи меѓу заедниците и нивната улога во
имплементацијата на концептот за едно општество и интеркултурализам
на локално ниво**

- Како до функционален механизам-

Подготвил:

Мемет Мемети

Јануари, 2022



Содржината на ова издание не секогаш ги одразува погледите или ставовите на Мисијата на ОБСЕ во Скопје.

Материјалите во оваа публикација се само за референца. Иако ОБСЕ вложи максимално внимание во нејзината подготовка, не презема никаква одговорност за точноста и комплетноста на сите информации, упатства и совети изнесени или за какви било печатни грешки. Содржината на оваа публикација, ставовите, мислењата, наодите, толкувањата и заклучоците изнесени во неа не мора да ја одразуваат официјалната политика или позиција на ОБСЕ. Поради овие причини, не може да се покренат никакви барања против ОБСЕ во однос на потенцијалните последици од веродостојноста на информациите или заклучоците содржани во оваа публикација.

Содржина

I. РЕЗИМЕ.....	5
II. МЕТОДОЛОГИЈА ЗА ОЦЕНА НА СПРОВЕДУВАЊЕТО НА ПРАВНАТА РАМКА И ВЛИЈАНИЕТО НА КОМИСИИТЕ ВО ЛОКАЛНАТА ЗАЕДНИЦА.....	6
II.1 Цел на оценувањето.....	6
II.3 Засегнати страни во процесот на спроведување на оценувањето.....	7
II.4 Методолошки инструменти за спроведување на оцената.....	8
II.5 Инструменти за имплементација на методологијата.....	8
II.6 Рамка за определување на <i>de jure</i> и <i>de facto</i> предмет на истражување.....	9
II.7 Спроведување на истражувачките техники.....	9
II.8 Ограничувања на истражувањето.....	10
III. ПРОЦЕС НА СПРОВЕДУВАЊЕ НА ОЦЕНАТА.....	11
III.1. Анализа на правната регулатива, документи, извештаи и публикации релевантни за предметот на истражување.....	11
III.1.1. Нормативни акти и документи.....	11
III.1.1.1 Устав на РСМ.....	11
III.1.1.2 Охридски рамковен договор.....	12
III.1.1.3 Закон за локалната самоуправа.....	13
III.1.1.4 Статути на општините.....	16
III.1.1.5 Програма за одржлив локален развој и децентрализација 2021-2026.....	19
III.1.1.6 Национална стратегија за развој на концептот за едно општество и интеркултурализам.....	20
III.1.2. Меѓународни документи.....	21
III.1.2.1 Европска повелба за локална самоуправа.....	21
III.1.2.2. Дополнителен протокол кон Европската повелба за локална самоуправа за правото на учество во работите на локалната власт.....	22
III.2 Теренски истражувања.....	23
III.2.1 Анкета со општини.....	23
III.2.2. Испитување на јавното мислење.....	26
III.3 Консултативни форуми.....	28
IV. Извештаи, анализи и истражувања.....	31

V.Наоди од спроведениот процес на истражување	36
V.1. Наоди во врска со нормативната рамка	36
V.2. Наоди во врска со влијанието	36
VI. Клучни согледувања	37
VII.Клучни препораки.....	40
VII. Листа на примарни и секундарни извори на користени информации.....	43
VII.1. Библиографија.....	43

I. РЕЗИМЕ

Целта на овој извештај е да ги презентира наодите кои произлегоа од анализата на податоците собрани за време на оценување на функционалноста на Комисиите за односи меѓу заедниците на локално ниво, спроведено во периодот август-декември, 2021 година.

Главна цел на овој процес беше да се оцени успешноста на спроведувањето и влијанието од спроведувањето на одредбите од Законот за локалната самоуправа, со кои се уредува воспоставувањето и функционирањето на Комисиите за односи меѓу заедниците во општините, како и да се идентификуваат клучните прашања коишто се услов за подобрување на функционалноста на овој консултативен механизам на локално ниво. Акцентот беше ставен на неколку клучни прашања:

- Дали е потребен овој механизам 20 години по донесувањето на Законот за локалната самоуправа,
- Дали законската рамка е доволна за да обезбеди функционирање на Комисиите во полн капацитет,
- Дали е соодветно уредено ова прашање во статутите на општините,
- Дали општините имаат соодветни ресурси за поддршка на работата на комисиите,
- Кои се начините за зголемување на инклузивноста и поголемо влијание на Комисиите во однос на прашањата коишто ги засегаат сите заедници во општината,
- Кое е местото и улогата на комисиите во системот на органи и институции на централно и на локално ниво со цел да се обезбеди хоризонтално и вертикално вмрежување и координација.

Оценувањето на спроведувањето на регулативата го користеше методот на оцена на *процесот* на спроведување на одредбите од Законот за локалната самоуправа со коишто се уредуваат прашањата поврзани со функционирањето на Комисиите за односи меѓу заедниците во општините како и нивното *влијанието* во локалната заедница.

Оцената се темели на анализата на Законот за локалната самоуправа, на документи, како што се Програмата за одржлив локален развој и децентрализација 2021-2026, Националната стратегија за развој на концептот за едно општество и интеркултурализам кои ја даваат почетната состојба, а истовремено, беа користени различни статистички податоци, годишни извештаи, анализи, анкети, интервјуа и повратни информации од дискусии во организирани консултативни форуми, со кои се генерираа докази за процесот на спроведување и влијанието на спроведувањето на одредбите на Законот на локалната самоуправа што се однесува на оваа материја.

Оцената утврди дека по донесувањето на Законот за локалната самоуправа се забележува напредок во однос на имплементацијата на одредбите на Законот со коишто се регулира оваа материја, во смисла на воспоставување на Комисии во сите општини

коишто согласно Законот имаат обврска да го направат тоа¹. Како позитивно влијание на законското регулирање на оваа материја и афирмирањето на Комисии во периодот веднаш после донесувањето на Законот се и примерите на воспоставување на Комисии за односи меѓу заедниците во општини во коишто живеат припадници на различни етнички заедници, но немаат законска обврска поради неисполнување на прагот од 20% застапеност барем на една од заедниците². Како негативно влијание на законската регулатива може да се оцени фактичката состојба на нефункционалност на Комисиите за односи меѓу заедниците во речиси сите општини каде што се формирани. Нивното постоење се сведува само на формалност, со многу тесен опфат на делување или пак со целосна пасивност и без значајно влијание на односите меѓу заедниците и подобрување на интеркултурното живеење на локално ниво.

Ова се должи на недоволното регулирање на оваа материја во Законот за локалната самоуправа, поради што општините имаат различно разбирање на улогата на Комисиите во локалните заедници и различен приод во разработката на оваа материја во нивните општински статuti, недоволен интерес на членовите на комисиите за подигнување на нивото на функционалност како и за создавање врски со локалната заедница преку различни форми на комуникација и на спроведување на активности, недоволна административна и финансиска поддршка од страна на општините, како и недоволно информирање и свесност на граѓаните за нивното постоење и улогата во локалната заедница.

II. МЕТОДОЛОГИЈА ЗА ОЦЕНА НА СПРОВЕДУВАЊЕТО НА ПРАВНАТА РАМКА И ВЛИЈАНИЕТО НА КОМИСИИТЕ ВО ЛОКАЛНАТА ЗАЕДНИЦА

II.1 Цел на оценувањето

Целта на оценувањето на спроведувањето на одредбите од Законот за локалната самоуправа со коишто се уредува воспоставувањето и функционирањето на Комисиите за односи меѓу заедниците во општините е да се оцени успешноста на процесот на спроведување и да се идентификуваат прашањата за натамошно подобрување на Законот и за унапредување на неговата неговата примена.

Специфични цели :

- Дали концептот на законот е јасно поставен?
- Дали законот е спроведуван како што било планирано или имало некакви измени?

¹ Брвеница, Дебар, Долнени, Зелениково, Јегуновце, Кичево, Крушево, Куманово, Маврово и Ростуша, Петровец, Сопиште, Струга, Студеничани, Тетово, Чашка, Чучер Сандево, Бутел, Шуто Оризари

² Гостивар, Врапчиште

- Дали надворешните фактори кои се поврзани со законот (општественото, социјалното и економското опкружување, промена на политичките приоритети и сл.) на некој начин се измениле?

II.2 Прашања водилки при оценувањето

Имајќи ги предвид одредбите од Законот за локална самоуправа коишто се однесуваат на оваа материја, оцената се осврнува на анализата на спроведувањето и на влијанието од спроведувањето на вака дефинираната правна рамка:

- Оцена на **спроведување** на конкретните одредби на Законот за локална самоуправа
 - преку што се утврдува дали биле спроведени сите потребни активности за непречено и доследно спроведување на законот; и
 - дали има предвидено подзаконска регулатива за спроведување на законот и дали истата била навремено усвоена;
 - дали биле исполнети сите административни, институционални и буџетски предуслови за доследно спроведување на законот;
 - дали постојат проблеми во спроведувањето на сите или на дел од одредбите и кои се причините затоа;
 - кои одредби или процедури предизвикуваат најголеми потешкотии и зошто,
 - дали постои колизија со одредбите во други закони и др.
- Оцена на **влијанието** од спроведувањето на Законот за локална самоуправа преку која се утврдуваат ефектите и влијанијата врз општествено-социјалната и економска средина, условите на живеење, подобрување на демократскиот амбиент и сл.;
 - дали настанатите влијанија се позитивни или негативни или пак, спроведувањето на законот не извршило никакво влијание;
 - зошто се јавиле тие влијанија;
 - дали позитивните влијанија можат да се одржат и да се унапредуваат, или, дали негативните влијанија можат да се намалат или отстранат, како и дали се појавиле ефекти или влијанија во други сфери како резултат на спроведувањето на законот.

II.3 Засегнати страни во процесот на спроведувањето на оценувањето

Со цел да се почитуваат принципите на објективност, релевантност и инклузивност, истражувањето се спроведуваше во тесна соработка со Координативното тело за спроведување на Националната Стратегија за развој на концептот за едно општество и интеркултурализам, со Министерството за локална самоуправа и со ОБСЕ, како и со претставници од Агенцијата за остварување на правата на заедниците, од Комисии за

односи меѓу заедниците во општините, од администрацијата во единиците на локалната самоуправа коишто, согласно законот, се должни да воспостават Комисии, граѓански организации коишто работат на прашања поврзани со односите меѓу заедниците на локално ниво, како и други засегнати страни коишто се релевантни за спроведување на оцената.

II.4 Методолошки инструменти за спроведување на оцената

Методолошките инструменти се однесуваат на *de jure* (одредбите) на предметната област, како и на *de facto* (валидирање на нормите, односно спроведувањето на истите) опфаќајќи квантитативни и квалитативни инструменти како што се теренски истражувања, консултација со засегнатите страни и анализа на документи.

Предложената методологија е збир на повеќе методолошки пристапи за да се докаже релевантноста на наодите од спроведеното истражување.

Овој пристап се заснова на партнерство, но и ќе се осврне на слабостите на поединечните методолошки инструменти. Истиот се базира на концептот *Triangulation*³ бидејќи се заснова врз триангулација на податоците, триангулација на оценувачите, како и на триангулација на методологијата.

II.5 Инструменти за имплементација на методологијата

Во контекст на методолошкиот пристап, методологијата содржи *de jure* и *de facto* инструменти како и партиципативен пристап во нивното оценување.

- ***De jure*** се осврнува на квалитетот на одредбите кои ги регулираат прашањата/темите водилки на оцената, како на пример дали член 55 од Законот за локална самоуправа, кој предвидува воспоставување на Комисии за односи меѓу заедниците, е рестриктивен, дали прагот за основање на КОМЗ е превисок, дали нерегулирањето на изборот на членовите на КОМЗ има влијание на нивната функционалност итн.
- ***De facto*** се осврнува на влијанието од спроведувањето на одредбите од Законот и се заснова на објективни податоци како и на перцепцијата на засегнатите страни.

³ Триангулација - анализа од повеќе перспективи, метод за адресирање на проблемите кои произлегуваат од анализите кои се засноваат во една теорија, еден метод, една дата база или од еден истражувач ", Извор Mikkelsen, B. (2005) *Methods for Development Work and Research*, Sage Publications, Thousand Oaks, CA, pg.96

II.6 Рамка за определување на *de jure* и *de facto* предмет на истражување

	Предмет на анализа	Вид на податок	Извор
<i>De jure</i>	Одредбите кои ги регулираат прашањата за воспоставување и функционирање на Комисиите за односи меѓу заедниците	Квалитативни	Анализа на податоци
	Квалитетот на одредбите кои ги регулираат прашањата за воспоставување и функционирање на Комисиите за односи меѓу заедниците	Квалитативни и/или квантитативни	Документи, анализа на податоци, извештаи, анкети, интервјуа, форуми
<i>De facto</i>	Искуства од функционирањето на Комисиите за односи меѓу заедниците	Квалитативни и/или квантитативни	Документи, анализа на податоци, извештаи, анкети, интервјуа, форуми
	Перцепција на граѓаните од локалните заедници за функционирањето на комисиите и нивното влијание	Квалитативни и/или квантитативни	Документи, анализа на податоци, извештаи, анкети, интервјуа, форуми

II.7 Спроведување на истражувачките техники

Оцената на спроведување на правната рамка и на влијанието ќе се врши преку следните аналитички техники:

- ✓ Анализа на документи и на литература – за да се добие јасна слика ќе се направи анализа на правната рамка и на релевантните документи (студии, истражувања, извештаи и сл.) Овој инструмент е во основа *de jure* и се осврнува на квалитетот на одредбите кои ги регулираат прашањата коишто се предмет на анализата.
- ✓ Прашалник до општините

- ✓ Испитување на јавното мислење
- ✓ Консултативни форуми со претставници од надлежни институции, општини и граѓански организации

<i>Ниво</i>	<i>Видови документи/консултации</i>
Институционални аспекти (анализа на документи):	❖ Устав на РСМ ❖ Охридски рамковен договор ❖ Закон за локалната самоуправа ❖ Политики (Стратегии, Програми, Акциони планови, Извештаи) ❖ Статути на општините
Не-институционални аспекти (анализа на извештаи, истражувања, публикации) :	Извештаи, анализи, научни трудови, истражувања од граѓански организации, меѓународни организации, трудови од експертската и академската заедница
Теренски активности:	Прашалник за општините користен во оценувањето на спроведувањето на Законот за локалната самоуправа, испитување на јавното мислење направено при спроведувањето на оцената на спроведувањето на Законот за локалната самоуправа, организирани три консултативни форуми со претставници од надлежни институции, општини и граѓански организации

II.8 Ограничувања на истражувањето

Секое истражување се соочува со ограничувања во неговото спроведување, предизвикани од субјективни и од објективни околности. Најголем предизвик и ограничување во спроведувањето на оваа истражување се локалните избори коишто се

одржаа на 17 октомври, практично во средината на процесот на истражување. Ова е период во кој вниманието е главно насочено на изборните активности, а другите прашања коишто не се од итна природа се одложени за после изборите, што директно се одразува на брзиот одговор и на градоначалниците и на локалната администрација. Истовремено, постојат ограничувања кои произлегуваат од изборот на методологијата којашто се примени во истражувањето и расположливоста на примарните и секундарните податоци. На организираниите форуми беа поканети претставници на разни чинители, граѓански организации, членови на Комисии за односи меѓу заедниците, општинската администрација и се очекуваше поголемо и поактивно учество во процесот на консултации со засегнатите страни.

III. ПРОЦЕС НА СПРОВЕДУВАЊЕ НА ОЦЕНАТА

-наоди од спроведеното истражување-

Оваа глава ги опфаќа наодите од спроведените истражувачки техники во однос на функционалноста на Комисиите и нивното влијание во локалните заедници до кои се дојде преку анкети во општините и испитување на јавното мислење, спроведени во рамките на оцената на спроведувањето на Законот за локалната самоуправа, како и преку анализа на правната рамка и анализа на документи релевантни за предметот на истражување како што се Законот за локалната самоуправа, Уставот на државата, Охридскиот рамковен договор, Националната стратегија за имплементација на концептот за Едно општество и интеркултурализам, Европската повелба за локална самоуправа, Дополнителниот протокол за учество во работата на локално ниво, истражувања подготвени од страна на академската заедница и од граѓанскиот сектор.

III.1. Анализа на правната регулатива, документи, извештаи и публикации релевантни за предметот на истражување

III.1.1. Нормативни акти и документи

III.1.1.1 Устав на РСМ

Локалната самоуправа е уставна категорија и една од темелните вредности на уставниот поредок (член 8, алинеа 9). Темелна вредност е и слободното изразување на националната припадност (член 8, алинеа 1). Уставот на државата, многу експлицитно, вели дека граѓаните имаат право на локална самоуправа, со што локалната самоуправа добива статус на основна демократска институција.

Уставот не ги спомнува Комисиите за односи меѓу заедниците, но затоа пак го афирмира правото на граѓаните на одлучување, директно или преку своите избрани претставници за прашања од локално значење, а особено во областите на урбанизмот, комуналните

дејности, културата, спортот, социјалната и детската заштита, предучилишното воспитување, основното образование, основната здравствена заштита и во други области утврдени со закон (член 115).

III.1.1.2 Охридскиот рамковен договор

Децентрализацијата на власта беше поттикната со Охридскиот рамковен договор⁴, потпишан во август 2001 година. Основните принципи на Договорот меѓу другото, ги обработуваат и принципите за негување на мултиетничкиот карактер на општеството, за исполнување на потребите на сите граѓани согласно највисоките меѓународни стандарди, како и развојот на локалната самоуправа, како суштинско прашање за поттикнување на учеството на граѓаните во демократскиот живот и за унапредување на почитувањето на идентитетот на заедниците⁵.

Веднаш по вклучувањето на Договорот во Уставот на државата⁶, преку уставни амандмани, во 2002 година беше донесен нов Закон за локалната самоуправа⁷, со којшто нормативно се воспостави новиот систем на локалната самоуправа.

Со новиот Закон за локална самоуправа во членот 22 се разработи уставната одредба којашто упатува на проширување на надлежностите на единиците на локалната самоуправа, како начин за директно и индиректно вклучување на граѓаните во донесувањето на одлуките за најсуштинските прашања од нивното живеење, „а особено во областите на урбанизмот, комуналните дејности, културата, спортот, социјалната и детската заштита, предучилишното воспитување, основното образование, основната здравствена заштита и во други области утврдени со закон“⁸.

Рамковниот договор, преку Законот за локалната самоуправа се операционализира и во членовите 41 и 55. Членот 41 се однесува на квалификуваното донесување на одлуките од страна на Советот на општината или според Бадентеровиот принцип. Прописите коишто се однесуваат на културата, употребата на јазиците и писмото на кое зборуваат помалку од 20% од граѓаните во општината, утврдувањето и употребата на грбот и знамето на општината, се усвојуваат со мнозинство гласови од присутните членови на советот, при

⁴ Охридски рамковен договор, https://mls.gov.mk/images/laws/Ramkoven_dogovor.pdf

⁵(Охридски рамковен договор, Основни принципи ...1.3. Мултиетничкиот карактер на македонското општество мора да се сочува и да најде свој одраз во јавниот живот. 1.4. Една современа демократска држава, во природниот тек на својот развој и созревање, мора постојано да обезбеди нејзиниот Устав целосно да ги исполнува потребите на сите нејзини граѓани во согласност со највисоките меѓународни стандарди, коишто и самите постојано се развиваат. 1.5. Развојот на локалната самоуправа е од суштествено значење

⁶ <https://www.sobranie.mk/content/Odluki%20USTAV/UstavSRSM.pdf>

⁷ Закон за локалната самоуправа („Сл. Весник на РМ“ бр.5/2002)

⁸ Устав на Република Северна Македонија, член 115

мнозинството гласови мора да доаѓа од присутните членови на советот коишто припаѓаат на не-мнозинските заедници во општината.

Со членот 55 се воведува нов механизам којшто на локално ниво треба да придонесе за хармонизирање на односите меѓу етничките заедници преку нивна соработка, како и нивно вклучување во донесувањето на одлуките на целосно рамноправна основа. Согласно Законот, во општината во која најмалку 20% од вкупниот број жители утврден на последниот попис на населението се припадници на одредена заедница, се формира комисија за односи меѓу заедниците. Комисијата ја сочинуваат еднаков број на претставници од секоја заедница застапена во општината, а нивниот избор се уредува со статут. Комисијата ги разгледува прашањата кои се однесуваат на односите меѓу заедниците застапени во општината и дава мислења и предлози за начините за нивно решавање. Мислењата и предлозите на Комисијата, советот на општината е должен да ги разгледа и да одлучи во врска со нив.

Во духот на Рамковниот договор, во 2004 година беа донесени и Законот за територијалната организација на локалната самоуправа⁹, Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа¹⁰, како и 40-сетина други материјални закони со што беше заокружена правната рамка за трансфер на нови, суштински надлежности и значајни ресурси на локално ниво.

Трансферот на надлежности и ресурси се случи на 1 јули 2005 година од кога единиците на локалната самоуправа формално отпочнаа да ги извршуваат пренесените надлежности, а процесот на децентрализација беше препознаен и признаен од страна на меѓународната заедница како успешно спроведена реформа во локалната самоуправа. Со овој чин беше имплементиран широк корпус на принципи вклучени во Охридскиот рамковен договор со што требаше да се обезбедат услови за директно учество на не-мнозинските заедници во донесувањето на одлуките за суштински прашања, како и порамномерен пристап до јавните ресурси.

III.1.1.3 Закон за локалната самоуправа

Законот за локалната самоуправа е системски закон којшто, согласно Уставот се донесува со двотретинско, но и со квалификувано Бадентерово мнозинство. Начинот на донесување на Законот укажува на неговата важност во уредувањето на системот на државата, притоа водејќи сметка за уредување на сите прашања коишто го определуваат

⁹ Закон за територијална организација на локалната самоуправа (Службен весник на РМ” бр.55/04; 12/05; 98/08; 106/08; 149/14)

¹⁰ Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа (Службен весник бр.61/04, 96/04, 67/07, 156/09 и 47/11, 192/2015, 209/2018, 244/2019)

системот на локалната самоуправа. Главни оски на Законот се нормирањето на надлежностите на органите на единиците на локалната самоуправа (градоначалникот и советот), определувањето на надлежностите на општините, дефинирање на односите меѓу локалната и централната власт, дефинирање на демократските механизми за управување на локално ниво, меѓу кои и механизмите за директно вклучување на граѓаните за донесување одлуки, како и надзорот над работењето на локалните власти.

Во корпусот на механизми за демократско управување на локално ниво, со директно вклучување на граѓаните во процесот на донесување на одлуки се и Комисиите за односи меѓу заедниците. Како прв Закон донесен после Рамковниот договор, Законот за локалната самоуправа воспоставува механизам преку кој претставниците на различните етнички заедници во општината ќе можат да учествуваат во донесувањето на одлуките во општината за прашања коишто се однесуваат на односите меѓу заедниците преку давање на мислење по нив, коешто советот на општината е должен да го разгледа. Конкретно, во член 55 од Законот е наведено дека во општината во која на последниот попис најмалку 20% од населението се изјасниле како припадници на некоја заедница, во општината се формира Комисија за односи меѓу заедниците. Без разлика на процентуалната застапеност на другите заедници во општината, сите заедници се претставени со еднаков број на членови во Комисијата, што претставува силен демократски атрибут и обезбедува правичност во одлучувањето со компромис. Законот не го разработува начинот на избор на членови на Комисијата, туку упатува на тоа ова прашање да биде разработено во статутите на општините, што во понатамошната примена се покажа дека има негативно влијание затоа што остава простор за различно толкување на тоа кој сè може да биде член на Комисијата, како се избира, која е неговата улога, како и за опсегот и начинот на неговото делување. Во ставот 4 стои дека Комисијата ги разгледува прашањата кои се однесуваат на односите меѓу заедниците застапени во општината и дава мислења и предлози за начините за нивно решавање, без притоа потесно да ги определи прашањата или пак нивниот опсег. Фактот што Законот за локалната самоуправа не ги дефинирал попрецизно прашањата коишто се однесуваат на односите на заедниците во општината, негативно влијае во практиката преку крајно рестриктивното толкување на законот и неговото ограничување само на прашањата за коишто, согласно членот 41 од истиот Закон, Советот на општината одлучува со квалификувано или Бадентерово мнозинство. Станува збор за прописите коишто се однесуваат на културата, употребата на јазиците и писмото на кои зборуваат помалку од 20% од граѓаните во општината, утврдувањето и употребата на грбот и знамето на општината, коишто се усвојуваат со мнозинство гласови од присутните членови на советот, при што мора да има мнозинство гласови од присутните членови на советот кои припаѓаат на заедниците кои не се мнозинско население во општината.

Ставот 5 го заокружува процесот на влијание на Комисијата во донесувањето на одлуките со тоа што Советот на општината е должен да ги разгледа предлозите и мислењата на Комисијата и да одлучи во врска со нив.

Закон за локалната самоуправа, член 55

(Комисија за односи меѓу заедниците)

(1) Во општината во која најмалку 20% од вкупниот број жители на општината утврден на последниот извршен попис на населението се припадници на одредена заедница се формира комисија за односи меѓу заедниците.

(2) Комисијата од ставот (1) на овој член ја сочинуваат подеднаков број претставници од секоја заедница застапена во општината.

(3) Начинот на избор на членовите на Комисијата се утврдува со статут.

(4) Комисијата ги разгледува прашањата кои се однесуваат на односите меѓу заедниците застапени во општината и дава мислења и предлози за начините за нивно решавање.

(5) Советот на општината е должен да ги разгледа мислењата и предлозите од ставот (4) на овој член и да одлучи во врска со нив.

Закон за локалната самоуправа, член 41

Советот може да работи ако на седницата присуствуваат мнозинство од вкупниот број на членови на советот.

Советот одлучува со мнозинство гласови од присутните членови, ако со закон и со статутот поинаку не е определено.

Прописите кои се однесуваат на културата, употребата на јазиците и писмата на кои зборуваат помалку од 20% од граѓаните во општината, утврдувањето и употребата на грбот и знамето на општината, се усвојуваат со мнозинство гласови од присутните членови на советот, при што мора да има мнозинство гласови од присутните членови на советот кои припаѓаат на заедниците кои не се мнозинско население во општината.

На седницата на советот по правило, се гласа јавно.

За секоја седница на советот се води записник.

III.1.1.4 Статути на општините

Статутот е највисок правен акт на општината со којшто се уредуваат: организацијата и работењето на органите на општината, организацијата и работењето на комисиите на советот, вршењето на работите од општа надлежност на општините, начинот на информирање на граѓаните, случаите на исклучување на јавноста од седниците на советот, начинот и постапката за доставување на претставки и предлози за работата на органите на општината и постапување по нив, начинот на организирање на јавни трибини, спроведување на анкети и прибирање на предлози од граѓаните, начинот на извршување на обврските од областа на одбраната во воена состојба, како и други прашања од значење за локалната самоуправа, меѓу кои и начинот на објавување на прописите на општината.

Член 7 со кој се определуваат прашањата коишто се уредуваат со статутот на општината не го обработува експлицитно и прашањето за начинот на избор на членовите на Комисијата за односи меѓу заедниците. На оваа обврска упатува членот 55 од Законот за локалната самоуправа со кој 18 општини во коишто има заедница којашто е застапена со над 20% во однос на вкупното население во општината, треба да формираат комисија за односи меѓу заедниците.

Анализата на статутите на овие општини покажува дека нема холистички пристап во решавање на оваа прашање, односно дека во статутите на сите 18 општини вклучени во истражувањето ова прашање е регулирано, но секаде на различен начин.

Различниот пристап укажува на крајно негативното влијание на нормативната недореченост во Законот за локалната самоуправа. Оттаму, во статутите на 50% од општините коишто се должни да формираат Комисии за односи меѓу заедниците, Комисиите се подразбираат како работни тела на Советите на општините, а во 50% како посебно тело/консултативен механизам на општината, што подразбира и многу позначајна улога на Комисиите во донесувањето на одлуките на локално ниво.

Во статутите на некои општини прашањата за избор на членовите на Комисиите и за начинот на нивното работење се многу детално разработени, на пример, во статутот на општина Брвеница оваа материја е разработена во 14 члена, а има општини каде што прашањето се спомнува само во еден член од статутот без да биде детално разработено, како на пример, во статутот на општина Чаир.

Мноштвото разни решенија за начинот на избор на членовите на Комисиите може да се сумира во три групи:

- Членовите на Комисијата **се избираат од редовите на членовите на Советот, на предлог на политичките партии застапени во Советот,**
- Членовите на Комисијата се избираат **од членови на Советот и од истакнати претставници на етничките заедници на предлог на политичките партии застапени во Советот, а во некои случаи и со јавен повик,**
- Членовите на Комисијата **не смеат да бидат членови на Советот,** а претставниците на етничките заедници се избираат на предлог на политичките партии застапени во Советот или и со јавен повик.

Табела: Модели на избор на членовите на КОМЗ

Пристап	Модел на избор на членовите на КОМЗ
Група 1	се избираат од редовите на членовите на Советот, на предлог на политичките партии застапени во Советот
Група 2	се избираат од членови на Советот и од истакнати претставници на етничките заедници на предлог на политичките партии застапени во Советот, а во некои случаи и со јавен повик
Група 3	не смеат да бидат членови на Советот, а претставниците на етничките заедници се избираат на предлог на политичките партии застапени во Советот или и со јавен повик

Првиот пример е карактеристичен за општините во чии статuti Комисијата за односи меѓу заедниците се препознава како постојано тело на советот на општината и начинот на предлагање и избор на членовите на оваа комисија е идентичен со другите комисии коишто се постојани тела на советот на општината (Дебар, Кичево, Јегуновце, Куманово и др.)

Вториот и третиот пример се карактеристични за општините во коишто Комисиите за односи меѓу заедниците во статутите се препознаени како тела на општината. Брвеница е карактеристична по тоа што членовите на Комисијата можат да бидат членови на советот но и граѓани, претставници на етнички заедници, а изборот се прави по претходно објавен јавен повик. На седницата на советот на којашто се врши изборот се покануваат претставници на граѓански организации и на месни заедници и се дискутира за секој предлог, а оставен е и рок за поднесување претставки по предложените кандидати.

Во општините Крушево, Маврово и Ростуше, Петровец, Тетово, Чашка и други, Комисијата е посебно тело на општината и членовите на советот на општината не може да бидат и членови на Комисијата, но во најголем број од овие примери членовите се избираат

на предлог на политичките партии застапени во Советот на општината со што се ограничува влијанието на пошироката локална заедница во изборот на членовите на Комисијата.

Решението од Законот за локалната самоуправа за еднаква застапеност на сите заедници во општината е прсликано и во статутите на општините, но бројот на претставници од секоја заедница е различен од општина до општина и главно се сведува на еден или по двајца претставници во Комисијата.

Во примената на Законот и статутите на општините се појавува дилема околу значењето на претставниците на заедниците застапени во општината, во случаи кога на последниот попис во општината некои граѓани се изјасниле како припадници на етничка заедница којашто не е наведена во Уставот на државата. На пример, во една општина на претставникот на хрватската заедница му е овозможено да биде член на Комисијата, но без право на глас, што претставува рестриктивно толкување и го девалвира принципот на еднаква претставеност на припадниците на сите етнички заедници застапени на територијата на општината.

Општини кои што според Законот за локалната самоуправа се должни да воспостават КОМЗ

1. Брвеница
2. Дебар
3. Долнени
4. Зелениково
5. Јегуновце
6. Кичево
7. Крушево
8. Куманово
9. Маврово и Ростуша
10. Петровец
11. Сопиште
12. Струга
13. Студеничани
14. Тетово
15. Чашка
16. Чучер Сандево
17. Бутел
18. Шуто Оризари

III.1.1.5 Програма за одржлив локален развој и децентрализација 2021-2026

Програмата за одржлив локален развој и децентрализација 2021-2026¹¹ е владин документ и го одразува континуираниот интерес на сите чинители за постојан развој на локалната самоуправа, како ниво на власт коешто е најблиско до граѓаните. Истата е подготвена во момент кога се одбележуваат 15 години од фактичкиот трансфер на надлежности и ресурси на единиците на локалната самоуправа. Овој период е доволен да се направи пресек на оствареното и да се утврдат целисходни стратешки и оперативни одредници за спроведување на децентрализацијата во иднина земајќи предвид дека во март, 2020 година, од страна на Советот на ЕУ беше донесена Одлука за почеток на преговорите на Република Северна Македонија за пристапување кон ЕУ.

Приоритетите за постигнување на главната цел и специфичните цели се групирани во четири компоненти на Програмата:

- ➡ **Нормативна рамка и финансирање на локалната самоуправа;**
- ➡ **Иновативен и инклузивен локален економски развој;**
- ➡ **Квалитетни локални услуги со целосен опфат на населението, и**
- ➡ **Зголемена отпорност и одржлив развој на локалната самоуправа.**

Четириите компоненти се меѓусебно поврзани. Мерките и активностите кои се утврдени за остварување на приоритетите под секоја компонента влијаат на остварувањето на приоритетите од другите компоненти, па оттаму и потребата од синхронизирано спроведување на Програмата со учество на сите засегнати страни.

Во Првата компонента на текстот на Програмата, која се однесува на нормативната рамка, стои дека со финализирањето на процесот на оценување на спроведувањето на Законот за локална самоуправа и Законот за градот Скопје се создадени соодветни можности за ефективно унапредување на нормативната рамка на системот на локалната самоуправа, за што беше спроведен партиципативен процес којшто резултираше со идентификување на сите одредби кои треба да се унапредат за да се подобри примената на законите. Во таа смисла, во Акцискиот план¹² на Програмата за 2022 година е предвидена и конкретна активност „Партиципативна подготовка и донесување Закон за изменување и дополнување на Законот за локална самоуправа врз основа на направената оценка за негово спроведување“. И насловот на самата активност укажува дека при подготовката на измените и дополнувањата на Законот ќе бидат земени предвид наодите од направената

¹¹ Програмата за одржлив локален развој и децентрализација https://mls.gov.mk/images/files/POLRD_2021-2026_MK_so%20korekcii_Final.pdf

¹² Акциски на план на програмата за одржлив локален развој и децентрализација [https://mls.gov.mk/images/files/Akciski%20plan%20mk%20\(1\).pdf](https://mls.gov.mk/images/files/Akciski%20plan%20mk%20(1).pdf)

оцена за спроведувањето на Законот за локалната самоуправа¹³, направена од страна на Министерството за локална самоуправа во соработка со ОБСЕ, коишто во еден дел се однесуваат и на Комисиите за односи меѓу заедниците, но и наодите од конкретната анализа која што во потесна смисла и подлабоко ја третира оваа материја.

III.1.1.6 Национална стратегија за развој на концептот за едно општество и интеркултурализам

Во ноември 2019 година Владата ја усвои Национална стратегија за развој на концептот за едно општество и интеркултурализам¹⁴. Стратегијата е резултат на програмската определба на Владата за градење и промовирање на концептот на едно општество за сите и подобрување на интеркултурната комуникација меѓу различните култури и заедници, преку спроведување на препораките на меѓународните тела на Обединетите нации, Советот на Европа, Европската комисија, како и Организацијата за безбедност и соработка во Европа, нивно целосно вградување во националното законодавство и создавање услови за целосна имплементација. За прв пат во државата е подготвен ваков документ, со кој од поделено општество ќе изградиме и промовираме во интегрирано, фер и правично општество, подеднакво за сите граѓани.

Потребата од донесување на Стратегија за развој на концептот за едно општество и интеркултурализмот во Република Северна Македонија произлезе од широко распространетите проценки дека државата функционира преку поделени и одвоени општества. Примарна оска на таа поделба е етничката припадност (што честопати се совпаѓа со религиозната поделба). Таа поделба е забележана од многу меѓународни организации и од нивните тела, вклучително Европската комисија (ЕК), Советодавниот комитет на Рамковната конвенција за националните малцинства, како и останатите мониторинг механизми на Советот на Европа (СоЕ) и Обединетите нации (ОН), но и во анализи спроведени на национално ниво. На пример, последното мислење на Советодавниот комитет на Рамковната конвенција за заштита на националните малцинства (РКНМ) на СоЕ итно ѝ препорачува на државата „да ги преземе сите неопходни мерки за изградба на интегрирано општество кое се темели на владеење на правото, заштитата на човековите права, вклучително и малцинските права, почитување на разликите, како и да се отфрли ексклузивистичката етно-националистичка политика која дополнително го зацврстува формирањето на паралелни општества“. Прегледот за спроведување на Охридскиот рамковен договор (ОРД) подготвен во 2015 година ја посочува кривката меѓуетничка ситуација, недостатокот на доверба меѓу заедниците, како и потребата од

¹³Закон за локална самоуправа <https://mls.gov.mk/mk/>

¹⁴ Национална стратегија за развој на концептот за едно општество и интеркултурализам https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/strategii/strategija_ednoopshtestvo_29.10.2019.pdf

континуирано внимание на социјалната кохезија. Воедно, теренските истражувања во оваа област континуирано укажуваат дека меѓу-етничките односи се важни и лично (78,4 %) и за државата (86,3 %).¹⁵

Второ, покрај етничката припадност како оска на поделба на македонското општество, оваа стратегија ја зема еднаквоста и недискриминацијата како еден од основните принципи. Овој пристап е во согласност со предусловите за реализација на интеркултурализмот според СоЕ, кои ги вклучуваат: човековите права, демократијата и владеењето на правото, еднаквото достоинство и заемната почит, родовата еднаквост, совладувањето на бариерите што го спречуваат меѓукултурниот дијалог, а се зема предвид и религиозната димензија. Дополнително, недискриминацијата и ефективната еднаквост се дел од структурните принципи и се предуслови за ефективен придонес на сите за општото добро предвидени во Насоките од Љубљана за интеграција на разнолики општества на ОБСЕ. Според овие насоки, забраната за дискриминација повлекува еднаквост пред законот и еднаква заштита со закон и подразбира отстранување на пречките за ефективна еднаквост. Обезбедувањето ефективна еднаквост, според законот и во практиката, исто така, подразбира позитивна обврска за усвојување целни политики и секогаш кога е потребно, посебни мерки. Во таа смисла, „Едно општество за сите“ подразбира: признавање на сите различности, гаранција и обезбедување еднаквост, социјална правда, правичност, еднакви можности, вклученост и учество на граѓаните во одлучувањето и постигнување општествена кохезија.

Имајќи ги предвид горенаведените принципи и потребата од нивна примена на сите нивоа и во сите сегменти во општеството, а особено на локално ниво каде што граѓаните остваруваат голем корпус од своите права, во актуелниот момент на развој на концептот „Едно општество и интеркултурализам“, повторно се актуелизира потребата од функционален механизам за граѓанско учество на локално ниво којшто посебно ќе биде посветен на овие прашања. Во таа смисла, Комисиите за односи меѓу заедниците не само што се механизам потребен за обезбедување на граѓанско учество со претставеност на сите етнички заедници во општината, туку и ставовите за проширување на нивниот делокруг на делување, за нивна поголема афирмација и нивно поголемо влијание во локалната заедница се подеднакво релевантни.

III.1.2. Меѓународни документи

III.1.2.1 Европска повелба за локална самоуправа

¹⁵ Национална стратегија за развој на концептот за едно општество и интеркултурализам
https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/strategii/strategija_ednoopshtestvo_29.10.2019.pdf

Покрај националната правна рамка, во правниот систем се подеднакво значајни и меѓународните документи коишто се ратификувани во Собранието на Република Северна Македонија и имаат сила на закон.

Европската повелба за локална самоуправа¹⁶ усвоена од Комитетот на министри на Советот на Европа во 1985, беше ратификувана во Собранието на РМ на 06.06.1997 година, а стапи во сила на 01.10.1997 година.

Преамбулата на Повелбата недвосмислено го истакнува клучното значење на локалната самоуправа за демократијата, потребата од непосредно остварување на правото на граѓаните да одлучуваат за јавните работи, демократското формирање на локалните органи, располагањето со висок степен на автономија, како и постоењето финансиски и други претпоставки за ефикасно остварување на локалната самоуправа.

Европската повелба се осврнува и на учеството на граѓаните, со тоа што во член 3 јасно е кажано дека правото на локалните власти да раководат со јавните работи не ги дерогира собирот на граѓани, референдумот или некој друг облик на непосредно учество на граѓаните во одлучувањето.

III.1.2.2. Дополнителен протокол кон Европската повелба за локална самоуправа за правото на учество во работите на локалната власт¹⁷

Дополнителниот протокол има за цел да го внесе правото на секој поединец да учествува во работата на локална власт во рамките на Повелбата за локална самоуправа.¹⁸ Протоколот пропишува дека државите треба да преземат мерки за поддршка на учеството, или конкретно да се обезбеди воспоставување на :

- *Постапки за вклучување на граѓаните во консултативните процеси, локалните референдуми и петиции а, онаму каде што локалната власт има многу жители и/или опфаќа голема територија, мерките за вклучување на граѓаните на ниво кое е поблиску до нив;*
- *Постапки за пристап, согласно уставниот поредок и меѓународните правни обврски на Страната, до официјални документи што ги имаат локалните власти;*
- *Мерки за задоволување на потребите на категории лица коишто се соочуваат со одредени пречки за учество; и*

¹⁶ <https://mls.gov.mk/images/laws/zakoni/Evropska%20povelba%20za%20lokalnata%20samouprava.pdf>

¹⁷ Дополнителен протокол кон Европската повелба за локална самоуправа за правото на учество во работите на локалната власт Службен весник на РСМ, бр. 130/ 15

¹⁸ Коментар кон Протоколот: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/207.htm>

- *Механизми и постапки за решавање и одговарање на претставки и сугестии во врска со функционирањето на локалните власти и локалните јавни услуги;*
- *...да се користат информации и комуникациски технологии за унапредување и остварување на правото на учество утврдено во овој Протокол.”*

III.2 Теренски истражувања

III.2.1 Анкета со општини

За да се добијат повратни информации од ЕЛС за оцената на спроведувањето на одредбите од Законот за локалната самоуправа, беше подготвен прашалник со комбиниран модел од отворени и затворени прашања. Прашалникот беше доставен во електронска форма и истиот беше пополнет од сите ЕЛС во РСМ (80 општини и Градот Скопје). Прашалникот имаше за цел да придонесе во процесот на оценување на спроведувањето и влијанието на одредбите на Законот за локалната самоуправа. Преку структурираниот прашалник, ЕЛС ги сподели своите ставови и гледишта за успешноста на спроведувањето и влијанието од спроведувањето на Законот, ги идентификуваше проблемите/предизвиците и препораките за подобрување на законската рамка како директно засегнати страни од спроведувањето на Законот. Прашалникот беше усогласен со методот на ОСР и е главна алатка преку која се прибираа квантитативните примарни податоци. Прашалникот е поделен на 4 дела со збир на отворени и затворени прашања за четирите оски кои се предмет на анализа во ОСР. Прашалникот се состои од вкупно 69 прашања и истиот беше доставен до Секретарите на ЕЛС (за повеќе информации види во VII.3 Прашалник за оцена на спроведувањето на одредбите од ЗЛС). Во еден сегмент прашалникот имаше за цел да обезбеди и информации за начинот на функционирање на Комисиите за односи меѓу заедниците. Во прилог се наодите од прашалникот што се релевантни за предметната материја, и коишто главно ги потврдуваат наодите од истражувањето преку истражувачката техника за анализа на содржина.

- Наоди од прашалникот до општините:

- Од вкупно 26 ЕЛС, само во 5 ЕЛС во кои е основана Комисија за односи меѓу заедниците, членовите на Комисијата не се советници во Советот на општината.
- Само во 10 ЕЛС има практика на објавување информации на веб страницата (име презиме, тел, емаил) на членовите на Комисијата за односи меѓу заедниците.

- Најголемиот број на КОМЗ немаат годишна програма и буџет за реализација на програма.
- Во 88% од ЕЛС, КОМЗ немаат поднесено предлози во последните 3 години.
- 46 ЕЛС ги ажурираат информациите во веб страницата на дневна основа, 21 ЕЛС ги ажурираат неделно, 6 ЕЛС на месечна основа, 2 ЕЛС на секои три месеци, 2 ЕЛС годишно и 4 ЕЛС не одговорија на оваа прашање.
- 60 ЕЛС имаат сопствен профил во социјалните мрежи (Фејсбук, Твитер).
- Од вкупно 80 ЕЛС+ Скопје, 28 ЕЛС не го објавуваат дневниот ред на седниците на советот во веб страницата на општината.
- Во 66 ЕЛС седниците на ЕЛС не се пренесуваат во живо.
- Само 15 ЕЛС воспоставиле практика за архивирање на видео и аудио записите од одржаните седници кои се достапни во веб страницата на општината.
- Од вкупно 80 општини + градот Скопје, само 36 имаат донесено интерни правила за транспарентност на работата на општината.
- Повеќето општини сметат дека за подобрување на транспарентноста неопходни се промени во законската рамка, како и паралелно да се обезбеди финансиска поддршка и обука на вработените во општинската администрација.
- Во 51 ЕЛС граѓанските организации (ГО) учествуваат во подготовка на стратегиите и акциските планови
- Во 40 ЕЛС граѓанските организации учествуваат во процесот на програмирање
- Во 42 ЕЛС граѓанските организации учествуваат во процесот на подготовка на буџетот.
- Во 65 ЕЛС планирани се средства за финансирање на ГО во буџетот.

Наоди од истражувањето: Избор на членови на КОМЗ во општини кои се обврзани да формираат КОМЗ

Јавен повик или оглас: 2 ЕЛС

Комисија за манданти прашања и избори: 2 ЕЛС

Препорака на политички партии: 11 ЕЛС

Консултации со ГО /заедници: 4 ЕЛС

Советници на седница на совет: 1 ЕЛС

Состав на КОМЗ

Во 4 ЕЛС КОМЗ се формирани само од членови на совет и општинска администрација

Во 5 ЕЛС КОМЗ формирани со надворешни членови

Во 8 КОМЗ формирани и со членови на совет на општини и надворешни лица (мешан состав):

Членови од: 4-9 члена

1 ЕЛС нема конституирано КОМЗ во последниот мандат (пред локалните избори)

Застапеност на заедниците во КОМЗ

Во 7 ЕЛС формирани се КОМЗ според законот, со подеднаков број на претставници од заедниците.

1 ЕЛС има по еден член од 4 заедници, но нема членови од други 2 заедници.

1 ЕЛС нема формирано КОМЗ бидејќи ниту една политичка партија не доставила предлог.

Критериуми за избор на членови во статутите на општините

Дефинирани: 11 општини

Недефинирани: 11 општини

Не дале одговор: / општини

Најчести одговори за критериумите:

- Да има претставници од сите заедници**
- Етничка застапеност на населението кое живее во општината,**
- Претставници од секоја заедница застапена во општината,**
- Согласно статутот на општината да се државјани на РМ, со живеалиште во општината, лицето да не е осудувано**
- Да е жител на општината и според родова и етничка припадност да ја застапува својата општина.**
- По еден припадник од секоја националност со повеќе од 50 жители во општината**

- Лицето да е почитувано, да има углед и да е подготвено да ги застапува интересите на заедницата

Што недостасува и што е потребно за успешно функционирање на КОМЗ?

- Политичка волја за функционирање на КОМЗ
- Изградба на капацитетите на членовите на КОМЗ
- Финансиски средства
- Надоместок за членување во КОМЗ
- Годишни програми
- Простор за работа (канцеларија)
- Административна поддршка од страна на општинската администрација:
- Технички помагала (компјутери)
- Теренско возило
- Координираност со државните институции и НВО
- Комисијата нема активности затоа што нема меѓуетнички проблеми

III.2.2. Испитување на јавното мислење

Со цел да се добијат податоци за перцепцијата на граѓаните за статусот на локалната самоуправа и испораката на услуги на локално ниво, во рамките на оцената за спроведувањето на Законот за локалната самоуправа (ОСР), беше спроведе анката на јавното мислење во која се вреднуваа наодите од анализа на документите, од полу-структурираното интервју, и од трите консултативни форуми. Во истражувањето е користен повеќестепен стратификуван репрезентативен примерок на 1112 испитаници. Во анкетата беа опфатени граѓани на возраст на 18 години и постари кои живеат во домаќинства на територијата на Република Северна Македонија. Изборот на испитаник во домаќинството се базира на принципот на прв следен роденден. Домаќинствата се дистрибуирани пропорционално во урбани и рурални населени места во сите 8 региони во РСМ. Првенствено, популацијата е стратификувана во однос на 3 варијабли: етничка припадност, степен на урбанизација и регион. Беа дефинирани категории според овие три клучни варијабли. Потоа, секоја општина во регионот е поделена на 4 подгрупи: етнички Македонци и други етнички заедници во урбани и рурални населени места и етнички Албанци во урбани и рурални населени места. Таргетираниот број на интервјуа (1112) е пропорционално дистрибуиран според општините во секој регион, врз база на стратификацијата на популацијата. Всушност, секоја ќелија е функција на таргет бројот на

интервјуа (предвидената големина на примерокот), вкупната популација во Република Северна Македонија и бројот на жители во соодветната подгрупа.

Во извештајот се вметнати и наодите коишто се однесуваат на транспарентноста и вклученоста на граѓаните од причина што Комисиите за односи меѓу заедниците се механизам којшто треба да обезбеди и директно вклучување на граѓаните во донесувањето одлуки за прашања коишто имаат влијание на односите меѓу заедниците на локално ниво.

- Наоди од испитувањето на јавното мислење

- Од испитаниците/испитаничките кои живеат во општини каде најмалку една етничка заедница е со 20% или повеќе, 23% знаат дека во нивната општина постои Комисија за односи меѓу заедниците. Од нив 77% (66 испитаници/испитанички) изјавиле дека се задоволни од работата на комисијата
- Од 378 испитаници/испитанички, жители на општини во кои функционира КОМЗ, 17% или 64 испитаници/испитанички, изјавиле дека во нивната општина НЕ постои КОМЗ, 60% не знаат дали во нивната општина постои таква комисија.
- Без оглед на тоа дали во нивната општина е формирана КОМЗ или не, 16% одговориле дека таа постои и 69% се задоволни од нејзината работа.
- Само една петина од испитаниците/испитаничките се согласуваат со изјавата дека граѓаните на локално ниво се информирани за активностите и плановите за работа на општината.
- Испитаниците/испитаничките за работата на општината се информираат преку традиционалните медиуми (36%) и веб страницата на општината (21%).
- 54% од испитаниците/испитаничките се запознаени со формите на граѓанско учество.
- 5% од испитаниците/испитаничките, поднеле барање за слободен пристап до информации од јавен карактер до општинската администрација.
- За две третини од испитаниците/испитаничките, информации кои задолжително би требало да бидат објавени на веб страната на општината се оние кои се однесуваат на проектите што се спроведуваат во општината.
- Присуство на седница на Советот на општина истакнале 5% од испитаниците/испитаничките.
- 93% граѓани/граѓанки одговориле негативно во врска со нивното консултирање со локалната самоуправа.
- Една четвртина од граѓаните/граѓанките изразиле мотивираност за вклучување, наспроти две третини немотивирани граѓани/граѓанки кои не би се вклучиле поактивно во работите од општински интерес.

Според Оцената на спроведувањето на Законот за локалната самоуправа (ОСР)¹⁹ има недостаток на јасна законска регулатива и недореченост на одредбите на ЗЛС што се однесуваат на Комисиите за односи меѓу заедниците. ОСР заклучува дека недоволно утврдените критериуми за постапката на избор се основна пречка на функционирањето на КОМЗ. Различните пристапи за избор со кои на КОМЗ правно им се овозможува да избираат избираат/именуваат советници, вработени во општинската администрација, јавните служби и претпријатија во општината, е во спротивност со духот и функцијата на оваа партиципативно тело. Во таа насока, потребно е правно да се регулира прашањето на избор и неспоивост на функцијата член на КОМЗ со функцијата член на совет, вработен во општинската администрација, јавните служби и претпријатија основани од општината. Овој заклучок го поткрепува и Извештајот на комисијата за локална самоуправа на Собранието на РСМ. ОСР го оценува влијанието на КОМЗ како незначително. Според ОСР постои евидентен расчекор меѓу законот и функционирањето на КОМЗ. КОМЗ немаат доволно ресурси, односно недостасува финансиска, административна и техничка поддршка, неопходна за спроведување на нивната функција, а имаат и погрешно дефинирана улога и надлежности во однос на општинските совети, што доведува до недоволно користење на овој механизам. Одредбата за КОМЗ го нема антиципираното влијание на вистинско партиципативно тело кое активно учествува во решавање на проблемите на заедницата. Следствено, според наодите на истражувањето: 88% од ЕЛС каде што се формирани КОМЗ немаат предлози во последните три години, а апсолутното мнозинство на КОМЗ нема годишна програма и буџет за реализација на програмата. ОСР забележува дека недостасува платформа на хоризонтална и вертикална поддршка на оваа тело, во функција на следење, менторство, споделување на добри практики на КОМЗ.

III.3 Консултативни форуми

Со цел прибирање на квалитетни информации од засегнатите страни за спроведувањето на Законот за локална самоуправа во однос на Комисиите за односи меѓу заедниците, за потребите на истражувањето беа организирани три консултативни форуми.

На форумите беа поканети претставници од надлежни министерства, од општините, членовите на Комисии за односи меѓу заедниците и претставници од граѓанскиот сектор.

Овој инструмент се реализираше со цел да се добијат информации од сите засегнати страни за актуелната поставеност и функционалност на Комисиите за односи меѓу

19

<https://mls.gov.mk/mk/%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B8/%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B8-%D0%BB%D0%BE%D0%BA%D0%B0%D0%BB%D0%BD%D0%B0-%D1%81%D0%B0%D0%BC%D0%BE%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B0/2172-%D0%B8%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98-%D0%B7%D0%B0-%D0%BE%D1%86%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%B0-%D0%BD%D0%B0-%D1%81%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D0%B4%D1%83%D0%B2%D0%B0%D1%9A%D0%B5%D1%82%D0%BE-%D0%BD%D0%B0-%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D1%82-%D0%B7%D0%B0-%D0%BB%D0%BE%D0%BA%D0%B0%D0%BB%D0%BD%D0%B0%D1%82%D0%B0-%D1%81%D0%B0%D0%BC%D0%BE%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B0>

заедниците преку споделување искуства и сознанија, да се дефинираат предностите и слабостите од работата на Комисиите, како и да се предложат конкретни решенија за подобрување на функционалноста на Комисиите за односи меѓу заедниците. На форумите учествуваа над 50 претставници од различни целни групи и беа организирани во формат на работилници на кои секој од учесниците беше вклучен во дефинирањето на наодите.

-Наоди од форумите

На работилниците појдовна основа беше разбирањето на улогата на Комисијата за односи меѓу заедниците во мултиетничките општества кои се стремат кон подобрување на дијалогот меѓу различните општествени групи, промовирање на меѓусебното почитување и разбирање, промовирање на заедничките интереси, почитување на културните различности и зајакнување и заштита на разновидноста во општеството. Мултиетничките општества мора континуирано да посветуваат внимание на социјалната кохезија. Политичката и економската криза може да имаат негативно влијание врз социјалната кохезија, особено кога има недостиг на добро владеење, па во таков случај кризите најчесто добиваат „меѓуетнички“ предзнак, иако односите меѓу заедниците во тие околности најчесто се само последица, а не и причина на проблемот. Оттаму и констатацијата дека концептот на менаџирање со разновидноста бара и формална - институционална рамка и неформални - иницијативи организирани од заедницата за поефикасно нејзино организирање во справувањето со предизвиците кои се сметаат како „посебност“ на таа заедница. Во таа смисла градењето на концептот продолжи со барање на одговори на прашањата:

- Дали Комисија за односи меѓу заедниците е ефикасна алатка за артикулирање на потребите на помалите етнички заедници во општината?
- Како да се зголеми ефикасноста во функционирањето на КОМЗ?
- На кој начин треба да се уреди функционирањето на КОМЗ ?
- Дали КОМЗ треба да бидат повеќе вклучени во процесот на идентификување и одредување на приоритетите на општината, и на кој начин?
- На кој начин би можела да се зголеми транспарентноста (информирањето на граѓаните) во работата на КОМЗ?
- Вертикална координација- КОМЗ-КОМИТЕТ- КОМЗ- АОПЗ, КОМЗ-МПСОЗ

Одговорите на прашањата беа побарани преку „СВОТ“ анализа.
(приказ на наодите од двете групи)

Група 1

Предности	Слабости	Можности	Закани
- Можност да се слушне гласот на сите заедници (и на тие што не се застапени во Советот на општината) - Подобрување на разбирањето, на комуникацијата, соживотот и толеранцијата меѓу заедниците) - Рано спречување на проблеми - Поефикасно решавање на постоечки проблеми - Давање на предлози за унапредување на односите меѓу заедниците, -Подобрување на работата на Советот	- Нејасна законска рамка во однос на надлежностите и изборот на членовите - Неефикасна, нетранспарентна работа на комисиите, - Недостаток на знаење, разбирање и професионализам - Недостаток на вертикална и хоризонтална координација	- Директно учество во креирање на локални политики - Градење на социјална кохезија	- Политизирање и партизирање на комисиите - Манипулации при изборот на членовите и во текот на работата

Група 2

Предности	Слабости	Можности	Закани
- Законски механизам за институционализиран дијалог меѓу заедниците, - Членови се луѓе од општината што најдобро ги знаат проблемите и потребите на заедниците, - Еднаква претставеност на сите заедници, - Чувство на сопственост на одлуките, - Директно вклучување на граѓаните во донесување на одлуките	- Недоволно дефинирана правна рамка, - Недоволно разбирање на нивната улога, - Ограничен делокруг на работа, - Отсуство на потесни критериуми за избор на членови, - Различно разбирање и регулирање на начинот на избор на членовите во статутите на општините, - Немање на административно-техничка поддршка од општините, - Немање на буџет и годишни програми за работа, - Отсуство на канали на комуникација со локалната заедница и со медиумите, - Отсуство на одговорности и координација на вертикално ниво	-Подигнување на нивото на комуникација меѓу заедниците, -Креирање на активности за работа во предучилишно, основно и средно образование -Организирање на заеднички активности со вклученост на сите заедници во општината, -Спречување на говор на омраза во соработка со локални медиуми, граѓански организации, навивачки групи, -Превенција на проблемите, -Предлагање на конкретни решенија до Советот на општината и информирање на јавноста,	- Отсуство на политичка волја, - Употреба на механизмот во партиски цели, - Недоволна заинтересираност на граѓаните активно да се вклучат во работата на КОМЗ

IV. Извештаи, анализи и истражувања

Во периодот од донесувањето на Законот за локалната самоуправа па сè до сега беа направени голем број на анализи за функционирањето/нефункционирањето на Комисиите за односи меѓу заедниците во коишто главно беа лоцирани проблемите и беа дадени предлози за нивно надминување, но без подлабинско навлегување во опфатот на нивното работење, во смисла на пошироко разбирање на односите меѓу заедниците на локално ниво од сега идентификуваната рамка во член 41 од Законот за локалната самоуправа, пред сè поради недоволната прецизна нормираност на прашањето во член 55 од истиот закон.

Во публикацијата **„Анализа на политики-Комисии за односи меѓу заедниците”**²⁰ се констатира дека „Комисиите претставуваат витални механизми за информирање и посредување за прашањата од меѓуетничка природа на локално ниво во рамките на општините. Од правна гледна точка, КОМЗ имаат капацитет да го применуваат Бадентеровиот принцип во работата на општинските Совети, со што претставуваат релевантни тела. Сепак, и покрај нивниот огромен потенцијал, во изминатите години работата на КОМЗ не беше на задоволително ниво на ефикасност како што требаше да биде. Во текот на годините ИПЗ идентификуваше бројни прашања поврзани со работата на КОМЗ, кои може да се категоризираат во неколку групи: отсуство на механизми за поддршка на континуитетот на работата на КОМЗ откако ќе се воспостави нова административна структура; отсуство на транспарентност и информации (т.е. недостиг од систематска, прецизна и организирана база на податоци во однос на работата на општинската КОМЗ) достапна за граѓаните во општината; невклучување на граѓаните во работењето на КОМЗ.” Во истражувањето детално се нотираат слабостите како причини за неможноста од функционирање на Комисиите во полн капацитет, како што се: „отсуство на јасна регулатива за тоа кој ги номинира членовите на КОМЗ; отсуство на јасна регулатива за тоа кога и во која форма општинскиот Совет треба да побара мислење од КОМЗ; отсуство на јасно дефинирана листа на проблеми/прашања за кои КОМЗ даваат свое мислење до општинскиот Совет; отсуство на јасна регулатива дали општинскиот буџет треба да обезбеди финансиски средства за функционирањето на општинските КОМЗ, немање критериуми или профил за можни членови на КОМЗ, т.е. дали личност обвинета за злосторство против човештвото, меѓуетничка или меѓуверска нетолеранција може да биде член на КОМЗ, земајќи ја предвид сензитивноста на прашањето во однос на КОМЗ; отсуство на казни во случаите каде што одредени групи потфрлуваат во почитувањето на

²⁰ „Анализа на политики-Комисии за односи меѓу заедниците” Издавач: Здружение Институт за развој на заедницата, www.irz.org.mk
<https://www.nvosorabotka.gov.mk/sites/default/files/analiza-na-politiki-komisii-za-odnosi-megju-zaednicite.pdf>

Законот за локална самоуправа, односно членовите поврзани со работата на КОМЗ; отсуство на механизам за мониторинг и реагирање во случај на отсуство на правична застапеност при нови вработувања во општините; отсуство на регулатива (нема правилници) за работата на општинските КОМЗ; отсуство на соодветна застапеност: пр. претседателот на општинската КОМЗ да не е од мнозинската етничка заедница на локално ниво; отсуство на формални канали за комуникација меѓу општинските КОМЗ и КОМЗ при Собранието на Република Северна Македонија” .

Публикацијата „Анализа на меѓуетничкиот соживот на локално ниво-Индекс на мултикултурализмот²¹” го обработува прашањето од друг аспект којшто индиректно може да даде одговор на дилемата за проширување на опфатот на делување на Комисиите за односи меѓу заедниците, во контекст на улогата на Комисиите во градењето на концептот за едно општество и интеркултурализам. Извештајот констатира дека „по повеќе од деценија и половина од потпишувањето на Охридскиот рамковен договор стана јасно, дека политиките за унапредување на правата на заедниците не нужно мора да продуцираат и односи на соживот и дека без континуирано и целисходно развивање на интеркултурните капацитети кај заедниците состојбите може да уназадуваат до степен на создавање поделено општество. Поделбата на образовниот систем на сите нивоа, поддржувана повеќе од деценија, полесно започна да се напушта, а започнаа првите иницијативи за развивање на интеркултурните способности на учениците, како и постепено градење односи на блискост коишто се реализираат со различна динамика и интензитет низ образовните институции во земјата. Дополнително, повеќе чинители на локално ниво – локалните власти, јавните институции и приватниот сектор, граѓанскиот сектор по ова прашање се ангажирани на различни начини и во различен степен”. Целта на овој извештај е да ги презентира резултатите од истражувањето на степенот на развиеност на односите меѓу различните етнички заедници во четири општини поддржани и поттикнати од страна на локалните власти. Во рамки на истражувањето е направен обид да се конструира т.н. индекс на меѓуетнички соживот, како методолошка алатка чија применливост ќе го надминува примерокот на истражувањето и ќе овозможи широка применливост за анализирање на односите меѓу различните заедници на локално ниво во земјата и нивно следење низ подолг временски период. Истражувањето е спроведено со опфат на четири клучни сфери:

²¹ Анализа на меѓуетничкиот соживот на локално ниво: Индекс на мултикултурализмот, Издавач Асоцијацијата за демократски иницијативи (АДИ)
<http://www.adimacedonia.org/2020/04/22/%d0%b0%d0%bd%d0%b0%d0%bb%d0%b8%d0%b7%d0%b0-%d0%bd%d0%b0-%d0%bc%d0%b5%d1%93%d1%83%d0%b5%d1%82%d0%bd%d0%b8%d1%87%d0%ba%d0%b8%d0%be%d1%82-%d1%81%d0%be%d0%b6%d0%b8%d0%b2%d0%be%d1%82-%d0%bd%d0%b0-%d0%bb/>

- локална самоуправа и пристап до јавни услуги,
- интеграција и градење интеркултурни компетенции во рамки на образовниот систем,
- култура,
- граѓанско општество и социјална кохезија

Наведените области најдобро зборуваат за тоа кои се главните аспекти кога станува збор за меѓуетничките односи на локално ниво, што би можело да биде многу релевантно во дискусијата дали треба да се прошири и кои прашања треба да ги опфаќа делокругот на работење на Комисиите за односи меѓу заедниците, коишто би требало да бидат главниот механизам за подобрување на индексот на мултукултурализмот во Северна Македонија.

Во публикацијата *Strengthening Political Dialogue through the Parliamentary Inter-Community Relations Committee, A RESOURCE BOOK on inter community relations*²² се укажува на потребата од координација на механизмите на централно и на локално ниво.

„Зајакнувањето на политичкиот дијалог преку парламентарната Комисија за односи меѓу заедниците и локалното ниво во однос на прашањата меѓу заедниците, преку формализирана врска може да ја доближи работата на Комитетот до заедниците кон преземање превентивни чекори во однос на чувствителните прашања меѓу заедниците. Децата и адолесцентите имаат мала или никаква можност да ги запознаат децата од друга етничка припадност. Заедничкото управување со конфликти на двете нивоа на власт преку организирање на обуки за различностите, човековите права и комуникациските вештини во оваа фаза би им помогнале на младите од различни етнички заедници да се запознаат не само со горенаведените концепти туку и да се дружат. Министерството за образование и наука и единиците на локалната самоуправа кои имаат надлежностите во областа на образованието треба да ја вклучат ваквата обука во воннаставните активности. Исто така, и размената на млади игра клучна улога во градењето доверба на национално ниво. Потребен е поактивен пристап во промовирањето на соживотот, надминување на постоечките тензии и спречување на нови, како и афирмирање на заедничките вредности и негување почит кон другите. За да се постигне ова ниво потребно е зајакнување на политичкиот дијалог преку парламентарната Комисија за односи меѓу заедниците и општините.

Медиумите можат многу да придонесат во напорите за промовирање и воспоставување на меѓуетничкиот дијалог, а креаторите на политиката треба да ги поддржат медиумските програми кои би промовирале поединци, невладини организации и иницијативи кои придонесуваат за меѓуетнички дијалог. Потребни се посилни локални

²² The resource guidebook produced by Max van der Stoep Scientific Research Institute, South East European University. Coordinator of the research project and editor of publication: Prof. Dr. Veton Latifi

медиуми како артикулатор на проблемите и на потребите на локална заедница. Непристрасното известување е исто така многу важен фактор. Има потреба од заедничка обука на локалните и националните медиуми за промовирање на меѓусебното разбирање меѓу професионалците во оваа област.

Општините и централните институции треба да направат повеќе за да ги препознаат напорите на ГО, бизнис секторот и поединците кои промовираат меѓуетнички дијалог и соработка. Така, властите треба годишно да ги промовираат извонредните достигнувања во решавањето на конфликти и општествената одговорност и со тоа да го привлечат вниманието на јавноста. Ваквите настани ќе имаат влијание на воспоставување позитивни модели за улогата на младите во општеството. Треба да се обезбеди дијалог на повеќе нивоа и граѓаните да се вклучат во градењето на национален консензус по клучните прашања. Вообичаено, дијалозите би се одвивале на локално ниво, со тенденција процесот да продолжи и на централно ниво, да ги опфати сите области и да обезбеди инклузивност на пошироката јавност наместо процесите да бидат ексклузивност само за политичките елити. Предноста на овој пристап е во тоа што тој има потенцијал да одговори на прашањата на хоризонталната поларизација (помеѓу различни идентитети и политички групи) и на вертикална поларизација (меѓу граѓаните и политичката елита).

Постојат некои добри практики кои во иднина треба да продолжат да се развиваат и да се збогатуваат. Сесиите треба да се повеќе или помалку инклузивни, на пример да бидат вклучени луѓе од невладините организации, ОБСЕ, Народниот правобранител, стручни организации, пратеници и други кои не се членови на Комисијата. Кога во дијалогот ќе учествуваат сите инволвирани страни, тогаш има подобри шанси да се имплементираат заклучоците.

Политичкиот дијалог во комисиите за меѓуетнички односи во општините се чини дека е прилично сиромашен, бидејќи голем број од тие Комисии се прилично неактивни. Причините се двојни:

- 1) недостаток на интерес и средства; и
- 2) недостаток на административна поддршка и во целина, недостаток на разбирање за позицијата и улогата на овие тела. Мотивацијата на членовите да учествуваат во работата на Комисиите е доста ниска и тие се жалат на неинформираност.

Во овој контекст граѓанското општество има клучна улога во следењето на работата на Комисиите и другите тела на сите нивоа, барајќи одговорност од страните. Работата на овие тела не завршува со заклучоците и препораките. Дел од процесот на изнаоѓање мирни решенија вклучува и соодветни процедури како и следење на спроведувањето и олеснување на тековниот дијалог”.

Извештајот на Комисијата за локална самоуправа на Собранието на Република Северна Македонија²³ констатира дека недостасува јасна законска регулатива и непрецизност и недореченост на одредбите од Законот за локална самоуправа што се однесуваат на Комисијата за односи меѓу заедницата (КОМЗ) и дека е евидентен расчекорот помеѓу законот и праксата на КОМЗ.

V. Наоди од спроведениот процес на истражување

V.1. Наоди во врска со нормативната рамка

Истражувањето покажа дека има недостаток на јасна законска регулатива и недореченост на одредбите на ЗЛС коишто се однесуваат на Комисите за односи меѓу заедниците. Се заклучува дека недоволно утврдените критериуми за постапката на избор на членовите и докрај недефинираните надлежности се основна пречка на функционирањето на КОМЗ. Различните пристапи за избор со кои правно се овозможува КОМЗ да избираат избираат/именуваат советници, вработени во општинската администрација, јавните служби и претпријатија во општината е во спротивност со духот и функцијата на оваа партиципативно тело. Во таа насока, потребно е правно да се регулира прашањето на избор и неоспоивост на функцијата член на КОМЗ со функцијата член на совет, вработен во општинската администрација, јавните служби и претпријатија основани од општината. Овој заклучок се поткрепува и со Извештајот на комисијата за локална самоуправа на Собранието на РСМ. Исто така, потребно е додефинирање на членот во однос на делокругот на надлежности и начинот на работење.

V.2. Наоди во врска со влијанието

Влијанието на КОМЗ се оценува како незначително. Постои евидентен расчекор меѓу законот и функционирањето на КОМЗ. КОМЗ немаат доволно ресурси, односно недостасува финансиска, административна и техничка поддршка неопходна за спроведување на нивната функција, имаат недоволно дефинирана улога и надлежности во однос на општинските совети, што доведува до недоволно користење на овој механизам. Одредбата за КОМЗ го нема антиципираното влијание на вистинско партиципативно тело кое активно учествува во решавање на проблемите на заедницата.

Следствено наодите на истражувањето: 88% од ЕЛС каде се формирани КОМЗ немаат предлози во последните три години, апсолутното мнозинство на КОМЗ немаат годишна

²³ Извештај на Комисијата за локална самоуправа на Собранието на Република Северна Македонија, на Третата седница одржана на 30 октомври и 19 декември 2019 во која е одржана јавна расправа на тема: Спроведување на Законот за локална самоуправа во однос на работата на Комисите за односи меѓу заедниците на локално ниво (членови 41 и 55) (Бр/28-5634/6)

програма и буџет за реализација на програмата. Недостасува платформа на хоризонтална и вертикална поддршка и координација на оваа тело, во функција на следење, менторство, споделување на добри практики на КОМЗ.

VI. Клучни согледувања

Државата во интерес на општеството, дефинира уставна и законска рамка за начинот на организирање на односите помеѓу граѓанинот и власта. Принципите на демократската држава, нудат можност на еднаков пристап за сите граѓани и ги става институциите како сервис на граѓаните. Имајќи ја во предвид разновидноста на општеството и промените во и надвор во опкружувањето, институциите континуирано се развиваат и се реорганизираат за да им одговараат на потребите на граѓаните. Се претпоставува дека институциите имаат најсоодветен одговор на потребите на граѓаните ако се блиски до нив.

Определбите потврдени со Охридскиот рамковен договор за „промовирање на мирниот и хармоничен развој на граѓанското општество, истовремено почитувајќи го етничкиот идентитет и интересите на сите македонски граѓани, зачувување на мултиетничкиот карактер на општеството и негово отсликување во јавниот живот, како и за развој на локалната самоуправа како суштинска за поттикнување на учеството на граѓаните во демократскиот живот, и за унапредување на почитувањето на идентитетот на заедниците“, во Законот за локалната самоуправа донесен во јануари 2002 година, беа операционализирани преку воспоставување на посебен институт на локално ниво-Комисија за односи меѓу заедниците.

Идејата на Законот во тој момент очигледно била да се создаде правен основ за формирање на тела коишто ќе придонесат за доследно спроведување на принципите на Охридскиот рамковен договор на локално ниво, оставајќи им простор на општините самостојно да ги креираат начините на остварување на целта, поаѓајќи секоја од своите специфики. Член 55 од Законот за локалната самоуправа воведува обврска за општините во кои најмалку 20% од вкупниот број жители утврден на последниот попис на населението се припадници на одредена заедница да формираат Комисија за односи меѓу заедниците. Законодавецот пропишал рамномерна застапеност на сите заедници од општината во Комисијата („Комисијата ја сочинуваат подеднаков број претставници од секоја заедница застапена во општината“), а прашањето за начинот на нивниот избор оставил секоја општина да го уреди со својот Статут. Законодавецот дал широка рамка за прашањата коишто Комисијата треба да ги разгледува („ги разгледува прашањата кои се однесуваат на односите меѓу заедниците застапени во општината и дава мислења и предлози за начините за нивно решавање“) и во системот на локалната самоуправа, логично, Комисијата ја доведува во релација со Советот на општината како орган на општината што ги донесува

одлуките („Мислењата и предлозите на Комисијата, советот на општината е должен да ги разгледа и да одлучи во врска со нив“).

Анализата на Статутите на општините коишто во согласност со Законот за локалната самоуправа се должни да воспостават Комисија за односи меѓу заедниците, во делот со којшто е регулирано ова прашање, укажува дека не постои воедначено разбирање за улогата на Комисијата, па од таму и кој профил на претставници на заедниците треба да бидат членови на Комисијата, како да се врши изборот на членовите, на кој начин Комисијата може да функционира и кои се прашањата што реално можат да се најдат на дневен ред, како релевантни од аспект на односите на заедниците застапени во општината. Помеѓу општините постои сосема различно разбирање за статусот на Комисијата во однос на Советот на општината. Тоа што, согласно Законот, мислењата и предлозите на Комисијата ги разгледува Советот на општината, во 50% од релевантните општини се подразбира дека Комисијата е работно тело на Советот, што значи дека членовите на Комисијата се избираат од членовите на Советот.

Во Статутите на овие општини главно е преликувана законската одредба за еднакво претставување на сите заедници во општината со подеднаков број на членови во Комисијата, делокругот на работа на Комисијата и начинот на одлучување на Советот по предлозите и мислењата од Комисијата. Членовите ги избира Советот на предлог на Комисијата за мандатно-имунитетни прашања, а бројот на членовите е соодветен на бројот на членови на другите работни тела на Советот и како што стои во Статутите „политичките партии и листите на независни кандидати на членови на Советот кои партиципираат во Советот на општината, ќе бидат пропорционално застапени во вкупниот број на членови на сите комисии“.

Во 50% од општините Комисиите за односи меѓу заедниците имаат статус на посебно тело на општината. Во Статутите на овие општини експлицитно е кажано дека членовите на Советот не можат да бидат членови на Комисијата, со исклучок на општина Брвеница, каде што е оставена и таа можност. Членовите на Комисиите ги избира Советот на општината, на предлог на политичките партии застапени во Советот, преку Комисијата за мандатно-имунитетни прашања.

Со исклучок на оставената можност членови на Комисијата за односи меѓу заедниците да бидат и членови на Советот на општината, општина Брвеница може да се издвои како единствена општина којашто оваа материја во Статутот ја има разработено најдетално, притоа водејќи сметка за сите аспекти.

Брвеница е единствена општина во која, согласно Статутот на општината, предлогот го составува Комисијата за мандатно-имунитетни прашања, но по претходно распишан јавен повик којшто е објавен во Службениот гласник на општината, на огласна табла, и се доставува до сите граѓански организации, до сите месни заедници и до професионалните здруженија и асоцијации, со барање повикот да го истакнат на јавно место за да се

информираат сите граѓани на територијата на општината. Рокот за доставување на предлози до Комисијата за мандатно-имунитетни прашања е 15 дена, по што се утврдува предлогот и повторно се објавува јавно, со можност граѓаните да достават претставка во која ќе изнесат факти доколку се против изборот на еден или повеќе од предложените членови. На седницата на Комисијата за мандатно-имунитетни прашања на којашто се утврдува предлогот за членови на Комисијата за односи меѓу заедниците се поканети и претседателите на месните заедници на територијата на општината, како и претставници на граѓанските организации и на професионалните здруженија. Во една вака уредена постапка, секој граѓанин жител на општината има право да биде предложен и да предлага, предвиден е транспарентен и партиципативен процес на предлагање и избор којшто дава можност за намалување на партиските влијанија наспроти волјата на граѓаните. Детално се разработени и прашањата кој и како може да свика седница на Комисијата (по иницијатива на претседателот на Комисијата, на кој било член на Комисијата, на претседателот на Советот, на 30% од членовите на Советот, на градоначалникот или пак на месна заедница). Исто така, Статутот предвидел општината да обезбеди средства во Буџетот и просторни услови за непречено работење на Комисијата, како и надоместок за патни трошоци и дневен паушал за членовите за учество на седница. Градоначалникот на општината определува лице од општинската администрација кое ќе ги врши административно-техничките работи за потребите на Комисијата. Единствена работа која е заедничка во Статутите на сите општини се одредбите коишто се пресликани од членот 55 на Законот за локалната самоуправа за еднакво претставување на сите заедници во општината со подеднаков број членови во Комисијата, делокругот на работа на Комисијата, начинот на избор на членовите од страна на Советот, на предлог на Комисијата за мандатно-имунитетни прашања, како и начинот на одлучување на Советот по предлозите и мислењата од Комисијата.

Различниот статус на Комисиите за односи меѓу заедниците во Статутите на општините укажува на сосема различното разбирање на нивната улога во општината. Анализата на Статутите во релевантните општини остава впечаток дека Комисиите се формирани само за да се задоволи правната форма без притоа да се има идеја за нивното функционирање и додадената вредност на демократските процеси во локалната самоуправа. Во таа смисла, функционирањето на Комисиите единствено се доведува во релација со член 41 од Законот за локалната самоуправа и прашањата коишто согласно Законот, Советот на општината ги донесува со квалификувано или Бадентерово мнозинство (прашања од областа на културата или конкретно донесувањето на годишната програма за култура, утврдувањето на симболите на општината - грбот и знамето, употребата на јазикот и писмото на заедниците застапени под 20% во општината, утврдувањето на листата на имиња на улици, мостови и плоштади), што како корпус на прашања и немаат голема динамика или исклучително влијание на квалитетот на живеење на заедниците во рамките на општината.

Притоа се губи од вид можноста угледни и докажани граѓани во својата средина, претставници на сите заедници во општината, да разговараат во рамките на ова партиципативно тело за сите прашања од локална надлежност коишто директно или индиректно можат да имаат влијание на подобрувањето на условите на живеење на заедниците, како што се прашањата за подобрување на пристапот до услугите, за родова еднаквост, за економски и социјален развој и коишто и тоа како можат влијаат врз влошувањето или унапредување на односите меѓу заедниците во една општина. Работата на Комисиите како функционален консултативен механизам не ја препознаваат ниту советите на општините ниту пак граѓаните. Во тој контекст, сегашната поставеност на Комисиите за односи меѓу заедниците со недоволно дефинирана правна рамка, а следствено на тоа и недоволна финансиска и административна поддршка и недоволно разбирање на нивната улога, не може да обезбеди и соодветна поддршка на градењето на концептот на едно општество и интеркултурализам на локално ниво. Од горе наведените причини се наметнува потребата за пристапување кон пошироки и сеопфатни интервенции за подобрување на функционалноста на Комисиите во полн капацитет, согласно потребите на локалните заедници во коишто егзистираат.

VII. Клучни препораки

Поаѓајќи од разбирањето на Комисиите за односи меѓу заедниците како механизам кој:

- Овозможува институционален дијалог меѓу различните етнички заедници и
 - Овозможува директно граѓанско учество во процесот на одлучување,
- од спроведеното истражување произлегуваат следните клучни препораки:**

Во однос на нормативната рамка, препораките се фокусираат во следните оски:

А) Избор на членови на Комисијата за односи помеѓу заедниците

Б) Опсег на делокругот на работите во надлежност на КОМЗ

В) Вертикална координација и следење

Г) Институционална поддршка и изградба на капацитети

Избор

- **Да се измени став 3 од член 55 од ЗЛС и да гласи „Членовите на КОМЗ се избираат од страна на Советот на општината со мандат од пет години, по претходно објавен јавен повик.“**

- Да се додадат два нови става „функцијата член на КОМЗ е неспоива со функција член на Совет, вработен во општинската администрација, јавните служби и претпријатија основани од општината“. „Членовите на комисиите да бидат граѓани, жители на општината коишто во своето работење и делување придонеле во подобрувањето на односите меѓу заедниците, нивното разбирање, градењето на меѓуетничкиот дијалог, креирање на интеркултурни политики, поттикнување на граѓанското учество и др.
- Да се додаде нов став „КОМЗ избира претседател од редовите на заедниците што не се мнозинство во општината“.
- Потесните критериуми за избор на членови на Советот да се уредат со Статутот на општината и да се прецизираат (времетраењето на повикот, начинот на негово објавување, информирање на граѓаните, разгледување и утврдување на предлозите и нивно објавување со можност за завршна консултација од страна на граѓаните)

Опсег

- Во однос на надлежностите да се прецизира: „Комисијата ги разгледува прашањата што се однесуваат на односите меѓу заедниците застапени во општината и дава мислење и предлози за начините за нивно решавање, дава мислење за предложените одлуки што Советот на општината ги усвојува со мнозинство предвидено во член 41 став 3 од Законот, дава мислење за програмите на општината и по предлог Буџетот на општината, дава мислење за правичната застапеност при вработувањето во општинската администрација и во општинските јавни претпријатија и установи, организира настани и реализира проекти планирани во Годишната програма на Комисијата, усвоена од Советот на општината.
- „Комисијата е должна мислењето по предлозите од став (7) алинеја 2 и 3 да го достави до Советот во рок од 7 дена од добивањето на барањето,

Советот на општината ги разгледува мислењата и предлозите од став 7 од овој член и донесува одлука во однос на нив во рок од 15 дена од нивното поднесување или на првата наредна седница на Советот на општината“.
- Согласно со измените во член 55 да се измени и член 41 од ЗЛС кој се однесува на работата на седниците на Советот „пред донесување на одлуките од ставот 3 Советот е должен да бара претходно мислење од КОМЗ“

- Да се предвидат прекршочни одредби за неформирање на КОМЗ и за неподнесување на годишен извештај.
- Комисијата усвојува Деловник за работа којшто ќе предвиди можност за учество на седниците на Комисијата без право на глас и на претставници од ГО, на надлежни министерства и институции, на пратеници, на покана на Комисијата или на нивно барање.

Вертикална координација и следење

- „Комисијата подготвува годишен извештај за својата работа и го доставува до Советот на општината на разгледување, како и до Министерството за локална самоуправа, Министерството за политички систем и односи меѓу заедниците и до Комитетот за односи меѓу заедниците”.
- Комисијата подготвува годишна програма за работа со предлог Буџет. Советот на општината усвојува годишна програма и буџет за нејзина реализација и за надоместок за членовите на Комисијата. Комисијата својата работа може да ја финансира и од други извори на финансирање за реализација на проекти и активности предвидени во Годишната програма (Од меѓународни донатори, од владини институции и во соработка со ГО)

Институционална поддршка и изградба на капацитети

- Општината е должна да обезбеди поддршка на работата на Комисијата со систематизирање на работно место – координатор на работата на Комисијата за односи меѓу заедниците и со обезбедување на просторни и административно технички услови за работа.
- Информациите за составот и за работата на Комисијата се објавуваат на ВЕБ страницата на општината (членови, контакти, најави за седници и дневен ред, записници, годишна програма и годишни извештаи за работењето).
- Да се воведат практика на задолжителни обуки за КОМЗ.
- Да се воведат електронска платформа на вмрежување за консултации и споделување на добри практики на КОМЗ.

VII. Листа на примарни и секундарни извори на користени информации

VII.1. Библиографија

Правни и плански документи:

- Устав на РМ
- <http://mls.gov.mk/images/laws/zakoni/Ustav%20na%20RM%20Sluzben%20vesnik%20br.%2052-1991.pdf>
- Охридски рамковен договор,
- Закон за локалната самоуправа - Службен весник на РМ бр. 5 од 29 јануари 2002 година
- Програма за одржлив локален развој и децентрализација во РМ 2021-2026, <http://mls.gov.mk/mk/%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B8>
- Национална Стратегија за градење на концептот едно општество и интеркултурализам,
- Европска повелба за локална самоуправа,
- Дополнителен протокол на Европската повелба за локална самоуправа за правото на учество во работите на локално ниво - Службен весник на РМ, бр. 130 од 31.7.2015 година
- Стратегија за иновации и добро управување на локално ниво, Совет на Европа, http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/strategy_innovation

Извештаи и анализи:

- Извештај на Комисијата за локална самоуправа на Собранието на Република Северна Македонија, на Третата седница одржана на 30 октомври и 19 декември 2019 во која е одржана јавна расправа на тема: Спроведување на Законот за локална самоуправа во однос на работата на Комисиите за односи меѓу заедниците на локално ниво (членови 41 и 55) (Бр/28-5634/6)
- „Анализа на политики-Комисии за односи меѓу заедниците”
Издавач: Здружение Институт за развој на заедницата, www.irz.org.mk
<https://www.nvosorabotka.gov.mk/sites/default/files/analiza-na-politiki-komisii-za-odnosi-megju-zaednicite.pdf>
- Анализа на меѓуетничкиот соживот на локално ниво: Индекс на мултикултурализмот, Издавач Асоцијацијата за демократски иницијативи (АДИ) <http://www.adimacedonia.org/2020/04/22/%D0%B0%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%B8%D0%B7%D0%B0-%D0%BD%D0%B0-%D0%BC%D0%B5%D1%93%D1%83%D0%B5%D1%82%D0%BD%D0%B8%D1%87%D0%BA%D0%B8%D0%BE%D1%82-%D1%81%D0%BE%D0%B6%D0%B8%D0%B2%D0%BE%D1%82-%D0%BD%D0%B0-%D0%BB/>
- The resource guidebook produced by Max van der Stoep Scientific Research Institute,

South East European University. Coordinator of the research project and editor of publication: Prof. Dr. Veton Latifi

- Оценка на спроведувањето на Законот за локалната самоуправа/МЛС и ОБСЕ(ОСР) mls.gov.mk
- Мисија на ОБСЕ во Скопје. „Учество на граѓани во носење на одлуки на локално ниво <https://www.osce.org/mk/mission-to-skopje/231361?download=true>
- Мисија на ОБСЕ во Скопје „Аналитички извештај за процесот на децентрализација https://www.osce.org/resources/publications?page=7&filters=im_taxonomy_vid_1%3A%2818%29
- Мисија на ОБСЕ во Скопје „Прирачник за промовирање на принципите на демократско управување во советите на единиците на локалната самоуправа“ <https://www.osce.org/mk/mission-to-skopje/413075?download=tru>

Интервјуирани лица:

1. Сретен Коцески – Невладин сектор - ИРЗ
2. Ветон Латифи – Универзитет на ЈИЕ
3. Беким Мемети - Општина Тетово
4. Раим Муслиу - Инспекторат за локална самоуправа
5. Ели Чакар - Министерство за локална самоуправа
6. Ирена Оровчанец - Агенција за остварување на правата на заедниците
7. Роберт Алаџозовски - Национален координатор за спроведување на стратегијата едно општество и интеркултурализам, Влада на РСМ
8. Маја Петровска - Општина Куманово

Учесници во фокус групите во Охрид и Скопје

Име и презиме	Институција
Сузана Јусуфовска	Народен правобранител
Јана Михаилова	Интегра НАУ
Ненад Живковиќ	АОПЗ
Илхан Рахмани	МПСОЗ

Џабир Доко	НВО Уфук
------------	----------

Наум Дуноски	ЗХРМ огранок Охрид - Струга
Бурхан Јашари	Управа за култура на заедниците, МПСОЗ
Кариман Авзији	Министерство за правда

Изета Бабачиќ	Здружение Диванхана
Ирена Оровчанец	АОПЗ
Ели Чакар	Министерство за локална самоуправа
Еран Куртиш	АОПЗ

Суеда Бајрами	МПСОЗ
Маријана Аризаноска	ИРЗ, Тетово
Сретен Коцески	ИРЗ, Тетово
Ферди Шабани	Општина Студеничани

Ели Чакар	Министерство за локална самоуправа
Софија Граовац	АОПЗ
Добринка Стојановска	-
Роберт Алаѓозовски	Влада на РСМ

