



Прирачник за вклучување на јавноста во процесот на донесување одлуки за животната средина



REGIONAL ENVIRONMENTAL CENTER

Прирачник за вклучување на јавноста во процесот на донесување одлуки за животната средина

Напишано од:
SNEZANA MISIC

Користени материјали од:
KAIDI TINGAS
MAGDOLNA TOTH NAGY
KORNELIJA RADOVANOVIC
MILENA MANOVA

Насловни фотографии
KAIDI TINGAS

септември 2013

Подготвено во рамки на проектот: Градење на капацитетите за спроведување на Архуската Конвенција во пракса и поддршка за развој на Протоколот за Регистар на загадувачи и пренос на загадувачки материји во земјите од Југоисточна Европа.

Овој проект е финансиран од Федералното Министерство за животна средина, заштита на природата и нуклеарна безбедност на Република Германија, со средства од Програмата за советодавна помош за заштита на животната средина во земјите од Централна и Источна Европа, Кавказ и Централна Азија. Техничкиот надзор го изврши германската федерална агенција за животна средина (Umweltbundesamt, UBA). За содржината на оваа публикација се одговорни нејзините автори.

За РЕЦ

Регионалниот центар за животна средина (РЕЦ) за Централна и Источна Европа претставува меѓународна организација со мисија, да помогне во решавањето на прашањата поврзани со животната средина. РЕЦ ја исполнува својата мисија преку промовирање на соработка помеѓу владите и невладините организации, бизнис заедницата и други заинтересирани страни кои делуваат во областа на животната средина, како и преку поддршка на слободната размена на информации и вклучување на јавноста во донесувањето на одлуки од областа на животната средина.

РЕЦ беше основан во 1990 год. од страна на САД, Европската Комисија и Унгарската Влада. Денес, РЕЦ се заснова на законска повелба потпишана од страна на повеќе од 30 потписници. РЕЦ има мрежа на канцеларии во 17 држави: Албанија, Босна и Херцеговина, Бугарија, Хрватска, Чешка, Естонија, Унгарија, Летонија, Литванија, Македонија, Полска, Романија, Србија, Словачка, Словенија и Турција. Главното седиште се наоѓа во Сентендре, Унгарија.

РЕЦ активно учествува во клучните глобални, регионални и локални процеси и придонесува кон одржливи решенија за унапредување на животната средина, во рамки и надвор од својата мрежа на држави, така што пренесува знаења и искуства во земјите и регионите.

Најчести донатори се Европската Комисија и Владите на земјите, како: Албанија, Австрија, Белгија, Босна и Херцеговина, Бугарија, Чешка, Финска, Франција, Германија, Унгарија, Италија, Јапонија, Македонија, Малта, Холандија, Норвешка, Полска, Србија, Словачка, Словенија, Шпанија, Шведска, Швајцарија, Обединетото Кралство и САД, како и канцеларии за билатерална соработка помеѓу владите и приватни институции.

Целата содржина на оваа публика е авторско право © 2013 на Регионалниот центар за животна средина (РЕЦ) за Централна и Источна Европа

Ниту еден дел од оваа публикација не смее да се продава во било која форма или да биде репродуциран за продажба без претходна писмена дозвола на носителот на авторските права

Објавено од:

Регионалниот центар за животна средина (РЕЦ) за Централна
и Источна Европа

Ady Endre ut.9-11, 2000 Szentendre, Hungary

Тел. +(36 26) 504 000, факс: +(36 26) 311 294

E-mail: info@rec.org, веб страна: www.rec.org

Печатено во Унгарија од: Туропова

Ова, како и сите публикации на РЕЦ се печатени на рециклирана хартија или хартија произведена без употреба на хлор или хемикалии базирани на хлор

Акроними и кратенки	4
Предговор	5
1 Вовед	9
Нови пристапи и нови начини на размислување	10
2 Правна регулатива за учество на јавноста во процесот на донесување одлуки за животната средина	17
Меѓународна правна регулатива за учество на јавноста во процесот на донесување одлуки за животната средина	17
Правна регулатива за учество на јавноста во процесот на донесување одлуки за животната средина во Македонија	18
Пречки за имплементација на законите од областа на животната средина во Македонија	21
Како да се организираат ефективни партиципативни процеси?	25
3 Како да се организираат ефективни партиципативни процеси?	25
Планирање чекор по чекор	25
<i>Како да се пренесат препораките за учество на јавноста во пракса?</i>	28
Постоечки техники за учество на јавноста	35
<i>Јавна ревизија</i>	37
<i>Јавни расправи</i>	37
<i>Фокус групи</i>	38
<i>Работилници</i>	39
<i>Социјални мрежи</i>	39
Упатства за ефективно организирање на настани за учество на граѓаните	40
<i>Какви информации им се потребни на граѓаните за да учествуваат?</i>	40
<i>Совети за олеснувачи</i>	42
<i>Совети за организирање на јавната ревизија</i>	43
<i>Совети за организирање на јавните расправи</i>	44
<i>Совети за организирање на фокус групи</i>	46
<i>Совети за организирање на работилници</i>	47
<i>Совети за користење на социјалните медиуми</i>	49
Предизвици кои произлегуваат од процесите на учество	49
Право на жалба	46
4 Добри практики за учество на јавноста во процесот на одлучување во полето на животната средина	55
Хидроенергетски проекти „Бошков Мост“ и „Луково Поле“	55
5 Совети за целисходно вклучување во процесот на одлучување од страна на граѓанските здруженија	65
6 Заклучок	69
Дополнителни информации и корисни линкови	69

PM	Република Македонија
ГО	Граѓанска организација
ОВЖС	Оцена на влијанија врз животната средина
СВЖС	Студија на влијанија врз животната средина
ЕК	Европска комисија
ГМО	Генетски модификуван организам
ИКТ	Информациски и комуникациски технологии
ИСКЗ	Интегрирано спречување и контрола на загадувањето
НВО	Невладина организација
REC	Регионален центар за заштита на животната средина
СОВЖС	Стратешка оцена на влијанија врз животната средина
UNECE	Економска комисија на Обединетите нации за Европа

Предговор

Од неговото основање, Регионалниот центар за животна средина во централна и источна Европа (REC) игра важна улога во зајакнувањето на демократските процеси во животната средина, како и во подобрувањето на транспарентноста на одлучувањето по прашања од областа на животната средина во регионот и пошироко. REC континуирано работи на зајакнување на капацитетите на надлежните државни тела, истовремено оспособувајќи го цивилното општество за поефикасна соработка во процесот на одлучување во врска со предмети од полето на животната средина.

Овој прирачник е само уште еден доказ за долгорочната помош која REC ја обезбедува во полето на демократизација на одлучувањето во врска со животната средина, кое е меѓународно регулирано со Архуската конвенција. Конвенцијата се заснова врз принципот дека заштитата на животната средина е суштински услов за нормално живеење и благосостојба. Наложувајќи слободен пристап до информации, учество на јавноста во процесот на одлучување и правна заштита по прашања од областа на животната средина, Конвенцијата го гарантира основното човеково право на здрава животна средина.

Прирачникот овозможува увид во начинот на кој принципите на учество на јавноста кои ги содржи Конвенцијата се хармонизираат во југоисточно-европските земји, истовремено нудејќи идеи и совети за државните функционери во врска со позитивните страни од вклучувањето на јавноста во процесот на одлучување и начините на кои тоа може да се воведе.

Ја користам оваа прилика да ја изразам мојата благодарност кон Федералното Министерство за животна средина, заштита на природата и нуклеарна безбедност на Република Германија, кое преку Програмата за советодавна помош за заштита на животната средина во земјите од Централна и Источна Европа, Кавказ и Централна Азија го овозможи издавањето на овој прирачник во рамки на проектот „Градење на капацитетите за спроведување на Архуската Конвенција во пракса и поддршка за развој на Протоколот за Регистар на загадувачи и пренос на загадувачки материи во земјите од Југоисточна Европа“ во Албанија, Босна и Херцеговина*, р. Македонија, Црна Гора и Србија помеѓу 2011 и 2013 година.

Се надеваме дека овој прирачник ќе ви помогне и ќе ве инспирира во Вашата секојдневна работа и дека често ќе ги користите!

Marta Szigeti Bonifert

Извршен директор

- Оваа ознака нема предрасуди во врска со ставовите во врска со статусот, и е во согласност со UNSCR 1244 и Ставот на Меѓународниот Суд на Правдата во врска со косовската декларација за независност.

Вовед

Овој прирачник е изработен во рамки на проектот „Градење на капацитетите за спроведување на Архуската Конвенција во пракса и поддршка за развој на Протоколот за Регистар на загадувачи и пренос на загадувачки материи во земјите од Југоисточна Европа“, финансиран од страна на Федералното Министерство за животна средина, заштита на природата и нуклеарна безбедност на Република Германија, со средства од Програмата за советодавна помош за заштита на животната средина во земјите од Централна и Источна Европа, Кавказ и Централна Азија., додека за техничкиот надзор е задолжена германската федерална Агенција за животна средина (Umweltbundesamt, UBA). Сите целни држави, Албанија, Босна и Херцеговина, р. Македонија, Црна Гора и Србија, освен Косово¹, ја имаат ратификувано Архуската конвенција – УнеСе конвенцијата за слободен пристап до информации, учество на јавноста во процесот на одлучување и правна заштита во областа на животната средина –но се’ уште им недостигаат механизми за имплементација.

Прирачникот е насочени кон исполнување на условите од вториот столб на Архуската конвенција, учеството на јавноста во процесот на одлучување во врска со животната средина. Тие на јавните службеници, оператори и инвеститори во република Македонија кои се одговорни за одлучување и развој во полето на животната средина им нудат лепеца на практични совети и искуства. Службениците имаат одговорност и да ја информираат јавноста по прашања од важност за животната средина и да ја вклучуваат во процесот на одлучување. Оттаму, примарната цел е да им се помогне на службениците² да го подобрат квалитетот на процесите на учество и како последица на тоа и квалитетот на одлуките. Прирачникот содржи информации во врска со начини за воспоставување на структурирано учество на јавноста, методи за мобилизирање на граѓаните и воспоставување на активни и односи помеѓу нив и властите, и како да се искористат резултатите од процесот.

Случувањата во последната деценија во Македонија покажаа дека дури и тогаш кога јавноста е заинтересирана да учествува, властите не знаат како да станат подемократски и да воспостават партиципативни активности кои би им помогнале на граѓаните да придонесат кон одлуките во врска со нивната животна средина на начин на кој што обете страни би извлекле корист од тоа. Советите и добрите практики опишани во овој документ покажуваат дека е можно вистинско вклучување на јавноста во процесите на одлучување во врска со животната средина и дека на долг рок тоа е исплатливо.

Нови пристапи и нови начини на размислување

Имплементацијата на пристапот кој ја вклучува јавноста во административниот процес на одлучување се одвива бавно, бидејќи за учество на јавноста потребна е промена на стариот начин на размислување – технократскиот, кон пошироки концепти на добро владеење каде учесници од разновидно потекло играат улога во процесот на одлучување. Разликата која ја прави учеството на јавноста може да се рефлектира на повеќе начини, меѓу кои:

- Повеќе информации и подобри одлуки, втемелени врз информации собрани од граѓаните;
- Долготрајни промени – загарантирани доколку јавноста е подготвена да ги прифати новите политики;
- Јавноста ги чувствува донесените одлуки како свои;
- Се решаваат оние проблеми кои им значат на граѓаните;
- Се избегнуваат или подобро се раководи со конфликтите;
- Намалени трошоци – благодарение на фактот што се носат вистинските одлуки;
- Изменети односи – обично се подобрува јавната доверба кон властите;
- Подобрен јавен имиџ на властите пред граѓаните;
- Се обезбедува взаемно учење преку поттикнување на процесот на размена;
- Подобрување на општествениот капитал – добра појдовна точка за следниот предизвик.

Позитивните ефекти од учеството на јавноста се уште повпечатливи доколку јавноста ги разбере процесите на учество и начините на кои може да извлече корист од нив. Овој прирачник содржи конкретни совети за граѓанските организации и може да им послужат и ним. Дел од овој прирачник може да биде интересен и за припадници на судството.

Табела 1 содржи примери кои го илустрираат стариот начин на размислување, како и новиот начин кој треба да го усвојат функционерите, операторите и јавноста.

Табела 1. Пресврт во размислувањето

На службениците им е полесно да го отпочнат процесот на одлучување и самите да дојдат до резултатите. Доколку го следат овој пристап, тие нема да бидат свесни за тоа колку овие одлуки се прифатливи за средината. Неизбежниот отпор кон непопуларните одлуки може да ја забави, па дури и целосно сопре имплементацијата на одлуките. Сите придобивки од почетните стадиуми на процесот ќе се изгубат во фазата на спроведување. Од овие причини како стандард се' повеќе се наметнува алтернативниот пристап кој во средиштето го става учеството

БЛОК 1 БЛАГОДАТИ ОД УЧЕСТВОТО НА ЈАВНОСТА³

Придобивки од учеството на јавноста

Кога луѓето се вклучени во процесот на одлучување во врска со изгледот и формата на нивната околина, од тоа произлегуваат следните позитивни влијанија:

Дополнителни средства. Властите ретко располагаат со доволно средства за да ги решат сите проблеми во дадена област. Локалните жители можат да обезбедат дополнителни средства кои честопати се докажуваат како суштинска помош кон исполнувањето на нивните потреби.

Подобри одлуки. Локалните жители се секогаш најдобриот извор на знаење и мудрост во врска со нивната околина. Доколку оваа предност се искористи, тоа резултира со носење на подобри одлуки.

Зајакнување на заедницата. Заедничкото работење и постигнување на зацртаните цели создава чувство на заедништво.

Исполнување на законските норми. Законите честопати, и се' повеќе го прават учеството на јавноста задолжителен дел од процесот на одлучувањето.

Демократски кредибилитет. Инволвирањето на заедницата во процесот на планирање е во склад со правото на граѓаните да учествуваат во носењето на оние одлуки кои директно влијаат врз нивните животи. Ова е значајна компонента на трендот кон демократизација на сите аспекти на општеството. Оттаму, доколку учеството на јавноста е загарантирано, целокупниот процес на одлучување добива на легитимност и транспарентност.

Полесно собирање на финансии. Многу организации кои даваат грантови претпочитаат, а понекогаш и како предуслов поставуваат да се инволвира заедницата пред да одобрат финансиска помош.

Оспособување. На локалните жители кои се вклучени им расте самодовербата, способностите, вештините и склоноста кон соработка. Ова ги подготвува да се фатат во костец со други предизвици, на поединечно и колективно ниво.

Резултати усогласени со потребите. Планските решенија поверојатно е да се поклопуваат со она што им е потребно и го посакуваат граѓаните. Кога тие учествуваат во процесот, се создава простор за тестирање и подобрување на решенијата пред тие да се усвојат, што резултира со поефикасна употреба на ресурсите.

Професионално образование. Кога стручњаци блиско соработуваат со локалните жители, тоа им дава подобар увид во потребите на заедниците на кои тие им служат. Така тие работат поефективно и произведуваат подобри резултати.

Флексибилна работна средина. Работната средина полесно може да се прилагодува и нагодува за да се усогласи со изменетите потреби на жителите¹.

Задоволување на барањата на јавноста. Луѓето сакаат да бидат вклучени во обликувањето на нивната животна средина.

Побрз развој. Луѓето подобро ги разбираат опциите кои им се реално на располагање и се зголемува веројатноста дека позитивно ќе размислуваат, наместо негативно. На овој начин често се избегнуваат непотребни и штетни конфликти.

Одржливост. Луѓето повеќе се приврзуваат кон онаа средина во чие создавање самите учествувале. На тој начин тие ќе управуваат со неа и ќе ја одржуваат подобро, што ја намалува веројатноста од вандализам, запоставување и потреба за скапи потфати за санација.

на јавноста. Иако за да се спроведе истиот бара релативно подолга подготвителна фаза, долготрајните позитивни ефекти ги надоместуваат вложените ресурси. Доколку се усвои овој пристап, учеството на јавноста се смета за неизоставен дел од процесот – не причина за доцнење со резултатите.

Слика 1 демонстрира како експертските одлуки може да го забрзаат процесот на одлучување на почетокот, но може да доведат до неодржливи исходи во отсуство на учество на граѓаните.

ТАБЕЛА 1 ПРЕСВРТ ВО РАЗМИСЛУВАЊЕТО⁴

СТАР НАЧИН НА РАЗМИСЛУВАЊЕ	НОВ НАЧИН НА РАЗМИСЛУВАЊЕ
Проблемот е во нив	Сите сме дел од проблемот
Тие ни пречат и ни ги трошат ресурсите	Тие ни се силна страна и треба да работиме заедно
Фокус на наука и на техничко знаење	Потребни се и се користат многу различни форми на знаење
Кажување на другите што треба да прават	Слушање со отворен ум
Присилување на другите да се променат	Соработка со другите за да се дојде до согласност за промени
Формални пристапи	Неформални пристапи
Нашите идеи	Најдобрите идеи
Експерти	Партнери

СЛИКА 1 СТАРИОТ НАСПРОТИ НОВИОТ ПРИСТАП?⁵

Експертите одлучуваат - засегнатите страни реагираат



Експертите одлучуваат - засегнатите страни реагираат



БЛОК 2 ДЕФИНИЦИИ ОД АРХУСКАТА КОНВЕНЦИЈА (ИЗВАДОК ОД ЧЛЕН 2, ДЕФИНИЦИИ)

Главните актери во процесите на учество – дефиниции во согласност со Архуската конвенција:

- “Јавна власт” значи:
 - (a) Власт на национално, регионално или друго ниво;
 - (b) Физички или правни лица кои вршат административна дејност во согласност со правниот поредок, меѓу кои и конкретните должности, активности и услуги во областа на животната средина;
 - (c) Било кои други физички и правни лица кои вршат јавни функции или обезбедуваат јавни услуги од областа на животната средина, под контрола на тело или личност која потпаѓа под параграфите (a) или (б) наведени погоре;
 - (d) Институциите на било која организација за регионална економска интеграција опишана во Член 17 која е Пописник на оваа Конвенција.
- “Јавност” значи едно или повеќе физички или правни лица, и, во согласност со националните закони и практики, нивните здруженија, организации или групи.
- “Засегнатата јавност” значи оној дел од јавноста врз која директно влијае, или која е заинтересирана за одлучувањето во врска со животната средина; за потребите на оваа дефиниција, невладините организации кои се активни во полето за заштита на животната средина и кои ги исполнуваат законските услови според националното законодавство ќе се сметаат за заинтересирана страна.

- 1 Оваа ознака нема предрасуди во врска со ставовите во врска со статусот, и е во согласност со UNSCR 1244 и Ставот на Меѓународниот Суд на Правдата во врска со косовската декларација за независност. Понатаму во текстот ќе се користи Косово.
- 2 Член 2 од Архуската Конвенција препознава три категории на службеници на коишто се однесуваат обврските од Конвенцијата подолу)
- 3 Извор: „Учество на јавноста во донесување на одлуки од животната средина на локално ниво“, Обединето Кралство, Јули 2000. www.unece.org/env/pp/newcastle.handbook.html . Исто така погледни www.communityplanning.net
- 4 Извор: „ Дијалог помеѓу заинтересирани страни. Добри практики во врска со учеството на јавноста. Прирачник за обука, Dialogue Matters Ltd, 2012
- 5 Извор: „ Дијалог помеѓу заинтересирани страни. Добри практики во врска со учеството на јавноста. Прирачник за обука, Dialogue Matters Ltd, 2012

Правна регулатива за учествување на јавноста во процесот на донесување одлуки за животната средина

Меѓународна правна регулатива за учество на јавноста во донесување одлуки за животната средина

Меѓународната правна регулатива за заштита на еколошките права постепено еволуира од доцните осумдесетти години на 20тиот век. Најзначајни меѓународни договори кои го премостуваат просторот помеѓу прашањата од полето на животната средина со демократијата и човековите права се:

- Еспоо Конвенција за оцена на влијанија врз животната средина (ОВЖС) во трансгранични контексти⁶;
- Архуска Конвенција за пристап до информации, учество на јавноста во процесите на одлучување и правна заштита по прашања од полето на животната средина⁷;
- Протокол за Стратегиски оценки на животната средина (СОЖС)⁸.

Архуската Конвенција е од особено значење за меѓународното право од областа на животната средина. Таа претставува инструмент за заштита на животната средина, но истовремено и инструмент за зајакнување на демократијата. Стремежите на Архуската Конвенција се⁹:

- Да ѝ се дозволи на јавноста поголем пристап до информации во врска со животната средина со кои располагаат јавните власти, со што би се зголемила транспарентноста и отчетноста на властите;
- Да им се овозможи на граѓаните да ги искажат своите ставови и мислења по прашања од областа на животната средина и да се обезбеди задолжително разгледување на истите од страна на носителите на одлуки;
- Да ѝ се овозможи на јавноста пристап до ревизиски постапки кога на граѓаните им се прекршени правата на информирање и учество, а во одредени случаи да се повикаат и на поопшти прекршувања на важечките закони од областа на животната средина.

.....

■ “Архуската Конвенција е најамбициозниот потфат во „еколошката демократија“ досега спроведен под закрилата на ООН.”

Кофи Анан, Генерален Секретар на ООН

.....

Заклучно со 2 април 2013 Конвенцијата има 46 потписници. Европската унија е еден од нив, а Конвенцијата е ускладена со Директивите 2003/4/ЕС, 2003/35/ЕС, 2001/42/ЕС и 2000/60/ЕС од Европскиот парламент¹⁰.

Потписниците на Конвенцијата се обврзуваат да ги прифатат граѓаните како партнери во еден отворен и транспарентен процес на одлучување во кој се вклучени сите заинтересирани страни. Така, Конвенцијата на јавните власти им помага да организираат и спроведат поефикасни, транспарентни и отчетни процеси на одлучување и да остварат корист од искуството и стручноста на јавноста и невладините организации.

Вториот столб на Конвенцијата ги исцртува минималните предуслови за учество на јавноста во три различни видови на одлучување:

- Одлучување по конкретни активности: Член 6 од Конвенцијата ја регулира постапката за учество на јавноста и содржи листа на активности кои се покриени (Анекс I), критериуми кои треба да бидат исполнети и услови за ревизија на одлуките.
- Одлучување по планови, програми и политики во врска со животната средина: Член 7 од Конвенцијата ги обврзува потписниците да подготват фер и транспарентна рамка за учество на јавноста во овој процес.
- Одлучување за подготовка на извршни регулативи и/или општо применливи, правно обврзувачки нормативни инструменти: Член 8 од Конвенцијата ги обврзува властите да ја ангажираат јавноста во процесот на подготвување на регулативи, нормативни акти и нацрт закони.

Правна регулатива за учество на јавноста во процесот на донесување одлуки за животната средина во Македонија

Демократијата во полето на животната средина во Република Македонија е загарантирана со Уставот на Република Македонија. Овој принцип се демонстрира и преку задолжителниот принцип на слободен пристап до информации, кој е втемелен во Уставот на Република Македонија. Според Уставот на Република Македонија: Правото на пристап до информации Демократијата во полето на животната средина во Република Македонија е загарантирана со Уставот на Република Македонија. Овој принцип се демонстрира и преку задолжителниот принцип на слободен пристап до информации, кој е втемелен во Уставот на Република Македонија. Според Уставот на Република Македонија: Правото на пристап до информации во сопственост на јавните тела е дефинирано така што се гарантира слободен пристап до информации и слобода на примање и пренесување на информации. Уставот на Република Македонија содржи одредби кои овозможуваат право на петиција и право на одговор од властите.

Ратификувајќи ја Архуската Конвенција, Република Македонија се обврзува да

ги исполни обврските во врска со правото на пристап до информации. Правото на слободен пристап до информации, покрај во Уставот на Република Македонија, е втемелено во правните акти (законски и подзаконски) наведени подолу:

- Закон за Слободен пристап до информации од јавен карактер (Службен весник на РМ бр. 13/06)
- Одлука за објавување на Листа на субјекти кои поседуваат или за кои постојат информации од областа на животната средина (Службен весник на РМ бр. 82/07),
- Правилник за Начинот и Постапката за добивање пристап до информации од областа на животната средина (Службен весник на РМ бр. 93/07) и
- Одлука за надоместок на трошоци за доставени информации од полето на животната средина во случаи кога е наплатена такса

Овие правни одредби се од особена важност за демократијата во полето на животната средина во Република Македонија, бидејќи слободниот пристап до информации (прв столб од Архуската Конвенција) е предуслов за учество на јавноста (втор столб од Конвенцијата).

Демократијата во полето на животната средина е отелотворена и во задолжителниот принцип на Учество на јавноста (вклучување на ставовите на јавноста) при постапки за стратешка оценка на влијанија врз животната средина (СОВЖС), оценка на влијанија врз животната средина (ОВЖС), како и при постапката на доделување на интегрирана дозвола за контрола и спречување на загадување А и Б (ИРПС). Усвојувањето на планови и програми од полето на животната средина, како и подготовката на законски и подзаконски акти треба да се врши со учество на јавноста.

Учеството на граѓаните во процесот на одлучување по прашања од полето на животната средина е пропишано во Законот за животна средина (Поглавје X и XI), и придружните подзаконски акти.

Телото надлежно за објавување на информации за организирање на јавните расправи во врска со СОВЖС/ОВЖС Студии или други национални планови или програми од областа на животната средина е Министерството за животна средина и просторно планирање (МЖСПП). МЖСПП е задолжено да ги направи тие документи достапни за коментари од јавноста со тоа што ќе ги објави информациите во најмалку еден дневен весник кој се издава на подрачјето на целата територија на Република Македонија, локална радио или телевизиска станица. СОВЖС/ОВЖС Студијата се доставува до општината на чија територија ќе се спроведува проектот за консултации и собирање на забелешки и коментари. Кога се работи за локални планови или програми во врска со животната средина, тело надлежно за објавување на информациите во врска со јавната расправа е локалната самоуправа за која се подготвува нацрт локален

план или програма. во сопственост на јавните тела е дефинирано така што се гарантира слободен пристап до информации и слобода на примање и пренесување на информации. Уставот на Република Македонија содржи одредби кои овозможуваат право на петиција и право на одговор од властите.

Ратификувајќи ја Архуската Конвенција, Република Македонија се обврзува да ги исполни обврските во врска со правото на пристап до информации. Правото на слободен пристап до информации, покрај во Уставот на Република Македонија, е втемелено во правните акти (законски и подзаконски) наведени подолу:

- Закон за Слободен пристап до информации од јавен карактер (Службен весник на РМ бр. 13/06)
- Одлука за објавување на Листа на субјекти кои поседуваат или за кои постојат информации од областа на животната средина (Службен весник на РМ бр. 82/07),
- Правилник за Начинот и Постапката за добивање пристап до информации од областа на животната средина (Службен весник на РМ бр. 93/07) и
- Одлука за надоместок на трошоци за доставени информации од полето на животната средина во случаи кога е наплатена такса

Овие правни одредби се од особена важност за демократијата во полето на животната средина во Република Македонија, бидејќи слободниот пристап до информации (прв столб од Архуската Конвенција) е предуслов за учество на јавноста (втор столб од Конвенцијата).

Демократијата во полето на животната средина е отелотворена и во задолжителниот принцип на Учество на јавноста (вклучување на ставовите на јавноста) при постапки за стратешка оценка на влијанија врз животната средина (СОВЖС), оценка на влијанија врз животната средина (ОВЖС), како и при постапката на доделување на интегрирана дозвола за контрола и спречување на загадување А и Б (ИРРС). Усвојувањето на планови и програми од полето на животната средина, како и подготовката на законски и подзаконски акти треба да се врши со учество на јавноста.

Учеството на граѓаните во процесот на одлучување по прашања од полето на животната средина е пропишано во Законот за животна средина (Поглавје X и XI), и придружните подзаконски акти.

Телото надлежно за објавување на информации за организирање на јавните расправи во врска со СОВЖС/ОВЖС Студии или други национални планови или програми од областа на животната средина е Министерството за животна средина и просторно планирање (МЖСПП). МЖСПП е задолжено да ги направи тие документи достапни за коментари од јавноста со тоа што ќе ги објави информациите во најмалку еден дневен весник кој се издава на подрачјето на целата територија на Република Македонија, локална радио или телевизиска станица.

СОВЖС/ОВЖС Студијата се доставува до општината на чија територија ќе се спроведува проектот за консултации и собирање на забелешки и коментари. Кога се работи за локални планови или програми во врска со животната средина, тело надлежно за објавување на информациите во врска со јавната расправа е локалната самоуправа за која се подготвува нацрт локален план или програма.

Пречки за спроведување на законите од областа на животната средина во Македонија

Последниот Извештај за Македонија на Европската Комисија¹¹ наведува дека во 2011 година, бројот на жалби до Националната комисија за заштита на слободниот пристап до информации (НКЗСПИ) е опаднат за 25%. Најголемиот дел од жалбите се насочени против државните административни тела заради административен молк. Повеќе од половина од поплаките се проследени со доставување на бараните информации. Не постојат никакви санкции за непочитување на законските прописи. Административните капацитети на Комисијата не се подобри, а финансирањето на оваа институција е скратено.

Постигнат е напредок на полето на хоризонталната регулатива. Усвоени се акти во врска со стратегиската оценка на животната средина (СОЖС) и оцената на влијанија врз животната средина (ОВЖС). Административниот капацитет за спроведување на Директивите за СОЖС и ОВЖС е подобрен, но остануваат некои недостатоци, особено на локално ниво. Условите за слободен пристап до информации и јавни консултации за СОЖС и ОВЖС се' уште не се целосно исполнети. Имплементацијата на регулативата за правна одговорност за животната средина не е ниту започната. Подготовките за усогласување со INSPIRE и Директивите за криминал во полето на животната средина треба да бидат забрзани. Подготовките во оваа област се во напредна фаза.

Законот за слободен пристап до информации се' уште има недостатоци. Исклучоците од правото на слободен пристап до информации се нејасно дефинирани и оставаат простор за произволно толкување. Санкциите кои се наведени во законот се нејасно пропишани и не се применуваат во пракса. Општиот впечаток е дека во средина во која поединците и групите се неподготвени гласно да ги искажат своите барања и очекувања од политичарите и јавните службеници, очекувано е недоволно учество на граѓаните во демократскиот процес, ниско ниво на свест во врска со правата на граѓаните и ниска еколошка свест.

Правото на пристап до информации во врска со животната средина важи за севкупните информации во пишана, визуелна, звучна, електронска или друга форма која се однесува на: состојбата на медиумите во животната средина, факторите, мерките, извештаите, анализите на трошоци/придобивки, услови поврзани со човековото здравје и безбедност. Голем број на проекти и планови

воопшто не се претставени пред јавноста и се немаат организирано процеси за граѓанско учество. Главните проблеми за спроведување на Архуската конвенција се наведени подолу:

- И покрај тоа што информациите во врска со состојбата на животната средина и влијанието на разните активности врз животната средина понекогаш се објавуваат со намалена објективност тие се секогаш во согласност со законските одредби за слободен пристап до информации и учество на јавноста во процесот на одлучување. И покрај тоа, македонските граѓани се недоволно информирани како резултат на нивната инертност, незаинтересираност за учество или ниско ниво на свест за нивното право за учество во јавните расправи со сопствен став.
- Можностите за учество на јавноста во процесот на одлучување за животната средина се ограничени. И покрај позитивната правна регулатива, постојат предрасуди од страната на властите дека граѓаните нудат аматерски и неосновани предлози, а дека одлучувањето во врска со животната средина е во суштина технички процес. Надлежните сегменти од јавната администрација често не поседуваат вештини и предзнаења за да ги организираат процесите на учество и не се запознаени со најдобрите практики во полето.

Целта на овој прирачник е да ги покреи овие проблеми, да даде информации и совети во врска со организирањето на процесите на учество, како и да илустрира добри примери за учество на јавноста во процесот на одлучување.

6 Еспо конвенцијата е прифатена во 1991 а стапи на сила во 1997.

7 Архуската конвенција е прифатена 1998 а стапи на сила 2001. Европската Унија стана потписник на конвенцијата и ја ратификуваше во 2003.

8 СЕА Протоколот е прифатен во Киев, во 2003.

9 Извор: „Спроведување на Архуската Конвенција: Прирачник за службеници од Источна Европа и Кавкаскиот Регион“.

10 Повеќе информации за ЕУ и Архуската Конвенција можат да се најдат на: <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/legislation.htm>

11 http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/mk_rapport_2012_en.pdf

Како да се организираат ефективни процеси на учество?

Од голема помош за властите во Македонија е фактот што законите се доволна рамка за примена на разновидни механизми за учество на јавноста. Наспроти тоа, законите не пропишуваат конкретни детали и чекори кон остварување на учеството на јавноста. Затоа, се' уште постојат случаи каде властите не успеваат правилно да го испланираат учеството на јавноста, од што произлегуваат долупишаните проблеми:

- Ad hoc настани за учество на јавноста;
- Нејасноти во однос на влијанието кое јавноста може да го има врз конечните одлуки;
- Измореност на засегнатите страни;
- Штета по јавниот имиџ на засегнатите страни;
- Конфликти и нарушени односи.

Плански спроведеното учество и комуникација се одликуваат со поголема ефикасност, ефективност и долготрајност.

Планирање чекор по чекор

Планирањето на процесите на учеството на јавноста треба да се потпира врз принципите и обврските кои што произлегуваат од Член 6 од Архуската конвенција кој вели:

Јавноста се вклучува во ран стадиум од процесот на одлучување, кога таа може да влијае врз крајната одлука (Види Член 6.4):

Ова ќе им помогне на организаторите да ги пронајдат и анализираат сите учесници, да ги идентификуваат ризиците и пречките кои треба да бидат надминати за да се избегнат пречки кои ќе го попречат процесот. Од друга страна, граѓаните ќе ја согледаат отвореноста и транспарентноста на процесот и во иднина ќе бидат поподготвени да учествуваат. Во пракса ова значи дека граѓаните треба да бидат прашани за нивните потреби и мислења во почетните фази на процесот, на пример при анализа на ситуацијата, собирање на фактите или проценка на потребите. Технократите се убедени дека во оваа фаза единствено тие се повикани да ја завршат работата, но ако се консултираат жителите кога веќе

ќе бидат подготвени предлог решенија, може да биде предоцна за да се донесе широко прифатлива одлука.

Анализата на случај презентирана во поглавје 4 демонстрира како раното инволвирање на јавноста од страна на властите и инвеститорот овозможува донесување на одлука да не се спроведе проектот заради негативните ефекти што истиот би ги извршил во животната средина. На тој начин консензусот може да биде постигнат само доколку се разменат информации помеѓу јавноста и инвеститорот за штетите и придобивките од проектот.

Се поставуваат разумни временски рамки за учество на јавноста (Види Член 6.3): Најпрвин, на јавноста ѝ е потребно време за да ја разбере позадината на случајот, односно да се здобие со тематски познавања во врска со процесот. Со ова се претпоставува дека властите најпрвин ќе ги достават позадинските информации на увид на јавноста, исто така, тие на барање на граѓаните треба да достават дополнителни информации за да овозможат консултациите да се одвиваат со информирани соговорници. Потоа, на јавноста ѝ е потребно време да се подготви за учество. Ова може да подразбира разни активности, во зависност од типот на процеси и настани кои се планираат од страна на властите (пр. Писмени консултации, серија на работилници, јавни расправи итн.) Конечно, на јавноста ѝ е потребно време да учествува, со тоа што ќе присуствува на настани, ќе достави писмени мислења по случајот, ќе се впушти во дискусија на релевантните интернет страници итн.

- Сите општествени сегменти треба да учествуваат во процесот на одлучување и властите имаат обврска да им обезбедат простори во кои сите вклучени ќе можат да поставуваат прашања, да изразуваат мислења, да коментираат, сугерираат или да им ги претставуваат своите аргументи на носителите на одлуки.

Период од 30 дена за увид на јавноста е правна обврска за ОВЖС и многу други процедури во Македонија, додека известувањето за јавните расправи треба да се објави најмалку 15 дена пред самиот настан (види Блок 3). Треба да се нагласи дека ова е задолжителен минимум кој по потреба може да биде и продолжен. Резултатите постигнати во случајот прикажан во поглавје 4 говорат во прилог на подолги и потемелни процедури.

Граѓаните се ефективно информирани во врска со можностите за нивно учество (Види Член 6.2): Властите се должни да развијат јасни постапки за учество на јавноста за конкретни процеси на одлучување, кои потоа ќе ги објават. Властите исто така треба да воспостават основни правила според кои ќе се одвива процесот на одлучување кои ќе ги уредат во соодветна регулатива. Информациите кои во целост ќе бидат ставени на јавен увид се состојат од: (i) информации во врска со процесот на одлучување, т.е. алтернативи за учество на граѓаните (вообичаено претставуваат составен дел од известувањето – види Блок 4); и (ii) информации во врска со предметот по кој се одлучува – позадински материјали, технички студии, правни документи, нацрт планови и програми итн. (начинот на кој

граѓаните може да пристапат кон овие информации треба да биде составен дел од известувањето или се доставува во прилог на известувањето и доставен до јавноста истовремено со известувањето).

За јавноста да биде подготвена информирано да носи одлуки, властите треба да ги обезбедат следните информации: опис на предложената активност, односно одлука; нацрт одлука или предлог на алтернативни решенија; информации во врска со органот надлежен за носење на одлуката; опис на целокупната процедура на носење на одлуката, вклучително и опции за доставување на коментари од јавноста; детали од домашната или меѓународната правна регулатива релевантна за процесот на одлучување.

Сите информации користени во процесот на одлучување се достапни на увид на јавноста (Види Член 6.6): На барање на граѓаните, властите треба на заинтересираните страни да им ги достави сите информации релевантни за процесот на одлучување. Информациите треба да ги содржат сите релевантни податоци и документи, меѓу кои и опис на локацијата, физичките и техничките карактеристики на предложената активност, опис на значајните влијанија врз животната средина, предвидените мерки за спречување и/или ублажување на влијанијата меѓу кои и емисиите, преглед на главните алтернативи итн. Податоците собрани за анализа на состојбите, како и сите останати бази на податоци создадени во процесот, не само не-техничкото резиме или нацрт одлуките, туку и главните извештаи и експертските совети доставени до властите треба да бидат исто така достапни на увид. Информациите треба бесплатно да бидат доставени, со разумен надоместок само за материјалните трошоци како фотокопирањето. Времето кое службениците го трошат на подготвување на информациите не смее да се наплаќа.

Овој предуслов на Архуската конвенција во голема мера е усогласен со законите за Слободен пристап до информации во Македонија. И покрај тоа што Законите се стапени во сила пред околу години, Граѓанските Здруженија се' уште немаат пристап до сите информации кои им се потребни за информирано да учествуваат. Затоа, повеќе информации треба да бидат достапни во лесно разбирлива електронска форма.

Постои можност да се доставуваат коментари (Види Член 6.7): Секој заинтересиран припадник на јавноста има право да достави коментари или мислења во текот на процесот на учество на јавноста. Каналите за доставување и формата во која коментарите и мислењата се доставуваат до надлежните власти зависат од техниките кои се користат (за детали види поглавје 3.2).

- Властите треба да ги искористат сите достапни канали за комуникација за (i) ефективно да ги информираат граѓаните во врска со можностите за учество; (ii) да ги мобилизираат граѓаните да учествуваат во процесот, особено ранливите и маргинализираните групи; и (iii) на јавноста да ѝ овозможат начин да достави коментари. Обично наједноставните канали функционираат најдобро, но организаторите треба да бидат креативни и да побараат помош од самата заедница.

Властите треба да им одговорат на граѓаните, по можност во истата форма во која е примен коментарот (пр. На писмени коментари треба да им се одговори со писмен одговор). Доколку е примено голем број на коментари, треба да се подготви извештај кој ги сумира коментарите според нивната содржина, кој потоа се објавува по каналите за комуникација кои се користат во процесот. Сите коментари треба да бидат архивирани и земени предвид во процесот на одлучување.

Одлуките кои ги донесува надлежното тело соодветно ги вградуваат релевантните коментари (Види Член 6.8): Ова значи дека властите се должни да ги проучат коментарите, да ги вградат во планот оние кои содржат релевантни информации во врска со животната средина или здравјето на граѓаните, да преземат мерки кои ги пресретнуваат релевантните потреби и да достават образложенија за одбивањето на нерелевантните забелешки. Ќе бидат земани предвид и забелешките од социјална и економска природа.

Брзо се доставуваат информации во врска со конечната одлука (Види Член 6.9): Властите се обврзани да ја информираат јавноста во врска со донесената одлука. Информативниот документ треба да го содржи текстот на одлуката, заедно со извештај за причините и околностите врз кои се заснова одлуката, како и коментарите од јавноста кои се земени предвид во процесот на одлучување. Пакетот треба да содржи информации и за можностите за објавување на одлуката. Информациите треба да бидат доставени до сите учесници во процесот, до засегнатата јавност, а треба да бидат оставени на увид и на пошироката јавност. Оптимално би било информацијата да се објави по истите канали на комуникација по кои е доставено првичното известување за отпочнувањето на процесот.

Како да се пренесат препораките за учество на јавноста во пракса?

Имајќи ги предвид правните регулативи кои го востановуваат учеството на јавноста како постапка којашто не може да се избегне, властите треба да развијат план за вклучување на граѓаните во сите фази од процесот на одлучување. Во текот на подготовката на планот треба да се постават повеќе прашања: Кои се главните засегнати страни? Какви односи постојат помеѓу нив? Во каков контекст се одвива процесот? Какви информации се потребни во кои фази од процесот на одлучување? Какви настани да се организираат во која фаза од процесот на одлучување? Кои се очекуваните продукти и исходи? Кој ќе направи што и кога? Кои ресурси стојат на располагање? Алатките се бават со овие прашања.

Напоредно со планирањето на процесот на одлучување, треба да биде подготвена и постапката за вклучување на јавноста. Подолу е прикажан пример за формат во кој се подготвува планот за учество на јавноста, кој може да придонесе кон поголема прегледност на сите чекори, целта на вклучувањето на јавноста, фазите на процесот на одлучување, целните групи, алатките, временскиот

ТАБЕЛА 2 ПЛАН ЗА УЧЕСТВО НА ЈАВНОСТА (ПРИМЕР ЗА ПРОЦЕСОТ НА ОВЖСРЕДИНА)

Фази во процесот на одлучување	Цели на вклучувањето на јавноста (пораки до јавноста) во секоја фаза	Целни групи со кои ќе се работи	Техники за учество на јавноста кои ќе се користат	Комуникации и канали за информирање и активирање на целните групи	Временски распоред/ крајни рокови (обично предодредени од официјалната постапка)	Потребни ресурси (човечки капацитети, финансии, време)
Претрес на документот						
Одредување на опсегот на ОВЖС						
Оцена на ризици и нацрт извештај						
Извештај и ОВЖС изјава						
Одлука						

распоред и ресурсите. Може да се користи и пополнува следејќи ги чекорите објаснети понатаму во текстот.

Чекор 1. Определување на фази во процесот на одлучување

За да се организира ефективно учество на јавноста, потребно е властите да ја разбираат целосната постапка и правната рамка за вклучување на јавноста. Овие елементи вообичаено се регулирани со закон. По потреба, властите може да прилагодат одредени фази на конкретната ситуација, а пожелно е и да ја вклучат јавноста во процесот во поголема мера отколку што е правно пропишаниот минимум. Поделбата на целокупниот процес во листа на хронолошки подредени и временски определени фази претставува првиот чекор од планирањето на учеството на јавноста.

Чекор 2: Дефинирање на целта на учеството на јавноста

Пред да отпочнат со процесот, јавните службеници треба точно да ги знаат причините зошто ја вклучуваат јавноста. Ако е дефинирана целта, начинот на кој ќе се структурира учеството и организираат соодветните настани ќе биде значи-

телно поинаков. Целта може да биде различна за различни фази од процесот на одлучување (пр. Информирање на јавноста дека политиката или одлуката е во процес на подготовка, собирање на мислења и идеи од јавноста, или подготовка на политика/одлука која ги зема предвид мислењата на јавноста).

Корисно е да се разликува помеѓу четири различни начини на содејство помеѓу функционерите и засегнатите страни:

- **Снабдување со информации:** Еднонасочна комуникација, од властите кон јавноста, наменета за обезбедување на транспарентност при одлучувањето. Од јавноста не се бара учество.
- **Собирање на информации:** Еднонасочна комуникација, од јавноста кон властите, применувана кога властите собираат влезни информации од јавноста за да прават информирани одлуки.
- **Консултација:** Сложена еднонасочна комуникација, од јавноста кон властите, применувана кога властите од јавноста бараат да коментира за предложените решенија и сугестии за алтернативни чекори.
- **Заедничко одлучување:** Двонасочна комуникација и активно содејство помеѓу властите и јавноста, каде целта е доаѓање до консензус во врска со донесените одлуки од страна на сите учесници.

Овие четири стадиуми на учество на јавноста често се илустрираат преку скала на учество, каде давањето на информации се наоѓа на најдолното скалило, а заедничкото одлучување на најгорното. Што повисок е стадиумот, толку е поважна улогата која ја игра јавноста, а следствено на тоа и нејзиното влијание врз исходот од процесот на одлучување е поголемо.

ТАБЕЛА 3 МОЌ НА ОДЛУЧУВАЊЕ¹²

	НАДЛЕЖНИ ОРГАНИ/ОДЛУЧУВАЧИ	ЈАВНОСТ
Снабдување со информации	Одлучуваат и информираат	Нема учество
Собирање на информации	Бараат информации за да донесат одлука	Нема учество
Консултација	Определуваат опции, се консултираат и одлучуваат	Ограничено учество – може да влијае врз избор на опција или измена во опција
Заедничко одлучување	Спонзорираат процес на заедничко одлучување	Ја делат одговорноста за одлучување

Долуприкажаната Табела 4 го прикажува степенот на моќ на одлучување во секој од овие стадиуми и нуди идеи во врска со целта на учеството на јавноста.

Чекор 3: Идентификување на целни групи со кои ќе се соработува

Процесот мора да биде транспарентен и отворен за сите засегнати страни (дефиниции на јавност и засегната јавност се дадени во поглавје 1). Покрај тоа што се должни да ја снабдат јавноста со транспарентно известување, властите треба активно да идентификуваат засегнати страни врз кои е веројатно дека ќе влијаат новите одлуки.

Ова може да не е доволно. Најквалитетните процеси на одлучување активно ги изнаоѓаат сите поединци и организации врз кои се очекува да влијае одлуката, за тие да бидат целосно свесни за неа и за нејзините последици врз нив. Следните прашања служат за идентификување на засегнатите страни:

- Кои луѓе се засегнати
 - o Директно или индиректно засегнати од планираните активности?
 - o На кој начин (интерес на локално, регионално, државно или меѓународно ниво; општ или професионален интерес)?
- Кои се клучните луѓе кои треба да се вклучат во процесот на планирање?
- Кои се луѓето кои придонесуваат кон проблемот со нивните постапки или со нивното неделување?
- Кои се луѓето кои би можеле да го попречат процесот? Зошто? Како да се надмине тоа?
- Кој може да помогне за планот/активноста да се подобри?

Се предлага систематско собирање на податоци во врска со засегнатите страни и редовно ажурирање на оваа база на податоци. Анализата на засегнатите страни претставува алатка која може да помогне при посочувањето на учесниците во процесот. Пример за матрица на засегнати страни е даден во Табела 5.

Чекор 4: Одбрани техники за учество на јавноста

Правната рамка во Македонија овозможува користење на различни техники на учество (види поглавја 2.2., 3.2 и 3.3). Може да се користат различни критериуми за избор, од висината на буџетот и останатите ресурси, до општествената прифатливост и изводливост на конкретни техники. На пример, не е ниту разумно, ниту целисходно да се користат онлајн техники ако целната група се состои од пензионери или луѓе кои живеат во рурални подрачја со ограничен пристап до интернет, или кои се компјутерски неписмени. Табелата 6 наведува ситуации во кои е најдобро да се користи одредено ниво на учество, додека поглавјето 3.2 препорачува конкретни техники за секое од овие нивоа.

ТАБЕЛА 4 ПРИМЕР ЗА МАТРИЦА НА ЗАСЕГНАТИ СТРАНИ

Бр. Страна	Засегната страна	Улога во процесот на одлучување	Влијание на новата одлука врз засегнатата страна	Начин на кој страната влијае врз одлуката		
				Фаза на подготовка	Фаза на одлучување	Фаза на имплементација
1						
2						
3						
4						
5						

Чекор 4: Одбрани техники за учество на јавноста

Правната рамка во Македонија овозможува користење на различни техники на учество (види поглавја 2.2., 3.2 и 3.3). Може да се користат различни критериуми за избор, од висината на буџетот и останатите ресурси, до општествената прифатливост и изводливост на конкретни техники. На пример, не е ниту разумно, ниту целисходно да се користат онлајн техники ако целната група се состои од пензионери или луѓе кои живеат во рурални подрачја со ограничен пристап до интернет, или кои се компјутерски неписмени. Табелата 6 наведува ситуации во кои е најдобро да се користи одредено ниво на учество, додека поглавјето 3.2 препорачува конкретни техники за секое од овие нивоа.

Чекор 5: Одбирање на канали за комуникација и информирање

Откако ќе бидат определени целните групи и техниките за вклучување на јавноста во процесот, се наметнува прашањето кои канали за комуникација ќе бидат најсоодветни за да се допре до целните групи, односно на кои канали целните групи највеќе им веруваат. Иако телевизијата се смета за највлијателен медиум, добро е да се направи обид да се интегрираат сите достапни медиуми (радио, весници, интернет) како и други канали за комуникација (огласни табли, состаноци лице в лице, СМС пораки и електронска пошта, раздавање на летоци итн.) Изборот на канали за комуникација може да биде заснован врз следните основни критериуми:

- Достапност на каналот за комуникација до граѓаните (пр. Физичка покриеност на дадена област од емитувањето на даден медиум, дистрибуција на весници итн.),

ТАБЕЛА 5 ПОМОШНИ ПРАШАЊА ЗА ОПРЕДЕЛУВАЊЕ НА НИВОТО НА УЧЕСТВО

ТИП НА АКТИВНОСТ	КОГА Е НАЈДОБРО ДА СЕ УПОТРЕБИ
Давање на информации	Ако информациите не се контроверзни или кога е востановено дека постои добра волја и доверба помеѓу засегнатите страни; Кога на организацијата/власта ѝ е наложено од засегнатите страни да донесе одлука; Во итен случај.
Собирање на информации	Ако е веројатно дека жителите слободно и без воздржување ќе ги достават информациите; Кога е јасно како ќе се користат информациите.
Консултација	Кога засегнатите страни ѝ веруваат на организацијата / властите кои го водат процесот на одлучување.
Заедничко одлучување	Кога има доволно социјален капитал и кога односот помеѓу страните тежнее кон соработка; Кога не доминира една страна/интерес; Кога организацијата / властите се подготвени да дозволат друг да влијае врз исходот; Кога се работи на комплексен проблем кој бара интегрирано решение; За разрешување на тензии и конфликти; Кога се соработува со поширока група на конкретна тема; Кога дебатата поседува широки параметри и исходот е отворен; Кога постои потреба за долгорочна соработка и партнерство.

- Достапност и исплатливост на даден канал за комуникација за јавните функционери, односно организаторите на настаните за учество на јавноста.

Чекор 6: Воспоставување на временски распоред

Учеството на граѓаните треба да се организира во раните фази на подготовка, пред да биде донесена одлуката. Треба да се отворат повеќе канали за учество, за придонесот од граѓаните да го насочи процесот на одлучување.

Временскиот прозорец во кој граѓаните го формираат ставот во врска со одлуките и истиот го комуницираат на властите може да варира. Така, треба да се избегнуваат прекратки периоди, а ниту предолгите периоди не се продуктивни и може да предизвикаат претерани застои. Минималните периоди се вообичаено определени со закон. На пример, Законите за заштита на животната средина во Македонија предвидуваат 30-дневен период за јавен претрес на ОВЖС студиите. Сепак, можно е да се потребни подолги периоди во одредени случаи и властите треба да се трудат да останат флексибилни за учеството на граѓаните да биде целесходно.

Чекор 7: Подготовка на потребните ресурси

Човечки капацитети

Учеството на граѓаните во целост зависи од нивната посветеност на демократскиот систем на вредности. Важно е јавните функционери и административниот персонал да бидат од овој профил и да бидат подготвени да го вложат своето време и стручни квалификации во процесите на учество на јавноста. За ефективно да се искористи учеството на јавноста, клучни се познавањата од полето на организирање и управување со процесите на граѓанско вклучување. Одговорните лица треба да се вешти во комуникација, управување со човечки ресурси, организирање на настани, справување со конфликти, лидерство и организациски способности, и конечно – тематска експертиза од полето во кое се одлучува. Затоа, кога се работи за покрупни процеси на одлучување, практично е да се воспостави тим од повеќе засегнати страни кои ќе управуваат со делот од процесот кој подразбира учество на јавноста.

Финансиски и материјални ресурси

Трошоците кои произлегуваат од учеството на јавноста главно потекнуваат од: дизајн, печатење, изнајмување на простор за настани, пошта, медиумско покривање, рекламирање, транспорт, канцелариска опрема, кетеринг, ИТ поддршка, експертска помош (доколку се потребни услуги на тематски експерти и олеснувачи) и истражувања (пр. анкети на јавно мислење и прашалници спроведени за потребите на подолгорочни и покомплексни процеси на одлучување). Буџетските проценки треба да бидат внесени во планот за учество на јавноста, бидејќи се од критична важност при процесот на избор на техники на учество и канали за комуникација.

Време

Од голема важност е во процесот да биде инвестирано време. Времето е потребно за процесот на планирање, подготовка, реализација и собирање на повратни информации од сите имплементирани активности во полето на учеството на јавноста. За максимално да се искористат расположливите ресурси, потребно е внимателно да се изберат и навремено да се испланираат активностите. Од сложеноста на процесот на одлучување зависи и времето кое ќе биде потребно за тој соодветно да се реализира. Времетраењето и редоследот на активностите треба да се внесат во планот за учество на јавноста, а овој дел од планот може подетално да се претстави во форма на Гантов графикон.

Чекор 8: Проверка

За покривање на сите аспекти од процесот на вклучување на јавноста може да се користи листата за проверка прикажана подолу.

ТАБЕЛА 6 ЛИСТА ЗА ПРОВЕРКА ЗА ВКЛУЧУВАЊЕ НА ЈАВНОСТА¹³

ПРАШАЊЕ	ДА	НЕ
Дали учеството на јавноста во конкретната активност (ОВЖС, издавање на еколошки дозволи, планирање) е законски регулирано?		
Дали се исполнети сите законски прописи во однос на учеството на јавноста?		
Дали се идентификувани засегнатите страни?		
Дали е идентификувана засегнатата јавност?		
Дали е подготвен временски распоред за процесот на учество на јавноста?		
Дали размисливте како ќе ѝ помогнете на засегнатата јавност да учествува?		
Дали размисливте за типот на информации кои ќе ги употребите во процесот на учество на јавноста?		
Дали знаете кои техники на активно информирање ќе ги користите?		
Дали сте сигурни дека јавноста има пристап до информациите кои ги бара?		
Дали обезбедивте фер пристап на сите заинтересирани поединци и групи до платформа преку која ќе им бидат ислушани ставовите (јавни состаноци итн.)?		
Дали на сите заинтересирани страни им обезбедивте фер можност да влијаат врз конечниот исход на проектот и неговото спроведување?		
Дали располагате со потребните ресурси за вклучување на јавноста (време и пари)?		

Постоечки техники за учество на јавноста

Постојат повеќе техники за вклучување на јавноста кои им се на располагање на властите (реф. Чекор 4 во процесот на планирање, поглавје 3.1.). Во согласност со законите на Република Македонија за локална самоуправа, следните техники може да се користат во процесот на локално одлучување: референдуми, граѓански собранија, граѓански иницијативи, месни заедници и граѓански здруженија. Законите на Република Македонија им даваат слобода на локалните власти да користат и други форми на учество на јавноста, се' додека истите не се косат со важечките закони.

Секторските закони често содржат конкретни предуслови во однос на техниките кои може да се користат. На пример, законите за заштита на животната средина како задолжителна техника ја наведуваат јавната расправа во процедурите за издавање на еколошки дозволи и ОВЖС. Наспроти тоа, за јавноста вистински да учествува, правно пропишаниот минимум е недоволен. Затоа на властите им се предлага да користат комбинација од различни техники.

Врз основа на видот на процесот на учество на јавноста, властите може да користат разни реактивни (еднонасочна – пасивна комуникација) и интерактивни (двонасочна – активна комуникација) техники на учество. Во табела 7 се наведуваат примери за постоечки техники на учество.

Процесот на одлучување за сите степени на власт во Република Македонија е законски подложен на јавна ревизија, односно повик за пишани коментари по документи објавени во хартиена или во електронска верзија. Ова е најзастапената форма на учество на јавноста. Јавните расправи се исто така често користена форма на учество на јавноста кога станува збор за поважни прашања од полето на животната средина, како на пример издавањето на еколошки дозволи за објекти за кои е неопходна ОВЖС студија.

Имајќи ги предвид најчесто користените техники во Македонија, овој Прирачник посебно се задржува на две од нив: јавната ревизија, разбрана како консултација со јавноста во писмена форма, или како коментари доставени во хартиени копии, или онлајн, и јавни расправи, разбрани како настани во кои лице в лице се соочуваат властите и разните сегменти од јавноста. Покрај горенаведените, овде се опишуваат и фокус групи, работилници и социјални ме-

ТАБЕЛА 7 ПРИМЕРИ ЗА РЕАКТИВНИ И ИНТЕРАКТИВНИ ПЛАТФОРМИ ЗА УЧЕСТВО

СТИЛ НА НАСТАНОТ		
	Реактивен	Интерактивен
Давање на информации	Известувања во печат, Интернет Неделни/месечни известувања Реклами Огласи	Отворени денови Посети од страна Волонтерска работа
Собирање на информации	Прашалници Анкети Фокус групи	Работилници со олеснувачи Јавни состаноци Мапи на заедницата
Консултација	Коментари на постоечки предлог Изложба Јавни состаноци	Работилници со олеснувачи Јавна ревизија Конференција за остварување на консензус Социјални мрежи
Заедничко одлучување	Адаптиран процес со работилници со олеснувачи: <ul style="list-style-type: none"> • Отворен дијалог • Преговарање • Посредување 	

диуми како техники кои иако не се експлицитно споменати во законите, може да послужат како мошне ефективни алатки за собирање на податоци за учество во раните фази од процесот и за зголемување на ефективноста во напредните фази на одлучување.

Јавна ревизија

Јавната достапност на документите кои се користат како основа за одлучување како на пример ОВЖС студиите, плановите и стратегиите и сл. претставува минимален правно пропишан услов за учество на јавноста во Република Македонија. Оттаму, јавната ревизија на релевантните документ – хартиени копии и е-верзии – и повиците за граѓански коментари по нив е стандардна процедура при јавните консултации.

Придобивки: Оваа форма на комуникација е широко распространета и разбирлива. Релативно лесно се организира и претставува евтин начин за комуницирање со јавноста.

Негативни страни: Многу луѓе не се подготвени да го дадат своето мислење и коментари. Луѓето не веруваат дека некој ќе ги земе предвид нивните коментари.

Ресурси: Искористено време на административните службеници за подготовка на материјалот, собирање на коментарите и одговарање на истите. Трошоци за дизајн, печатење и дистрибуција за хартиени копии. ИТ поддршка за онлајн публикување.

Јавни расправи

Јавните расправи се еден од најтрадиционалните начини за консултирање со локалните жители. Во одредени случаи, жителите не се чувствуваат дека јавните функционери го слушнале нивниот став по прашањата од локална важност доколку не се организира јавна расправа. Расправите се добар начин за споделување на информации со голем број на луѓе и за иницирање на разговор отворен за сите заинтересирани страни. Сепак, за да се организира успешен јавен состанок потребно е квалитетно планирање и вложен труд. Треба да се обрне внимание на справувањето со можните конфликти околу контроверзните прашања. Оваа техника е пропишана со закон.

Придобивки: Доколку соодветно се информира јавноста за настанот, овој метод може да привлече доста внимание и да овозможи истовремена консултација со голем број на луѓе. На тој начин им се овозможува на жителите јавно да се произнесат по важни прашања. Истовремено на јавните функционери им се дава шанса да ги споделат своите гледишта со граѓаните.

Негативни страни: Овој метод може да создаде нереални очекувања во врска со она што може да се постигне. Состанокот може да привлече само локални ак-

тивисти наместо претставници на пошироката заедница. Може да доведе до негативни извештаи во медиумите, особено ако состаноците се контроверзни. Организаторите треба да се подготвени да ги разрешат конфликтите кои би можеле да се појават на настанот околу покомплексните прашања.

Ресурси: времето на административните службеници, медиумско покривање, канцелариски материјали, бележници, освежување (кетеринг). За успешност на дискусијата, најкритичен ресурс е добар модератор. Понекогаш треба да се ангажираат и професионални олеснувачи.

Фокус групи

Фокус групите се во суштина групни интервјуа кои вклучуваат шест до десет луѓе одеднаш. Тие можат да послужат како брз, релативно евтин начин за да се откријат ставовите и мислењата на граѓаните. Фокус групите им помагаат на властите да откријат што луѓето навистина чувствуваат и мислат во врска со било кој аспект од одлучувањето, а притоа и да генерираат нови идеи. Фокус групите се особено успешни за утврдување на ставовите на маргинализираните групи и за давање глас на луѓето кои обично не учествуваат и чии гласови не се слушнати. Под одредени околности фокус групите може да се користат за дискусија на чувствителни теми. Пред да го усвојат овој пристап, јавните функционери треба да се запрашаат дали тоа е вистинскиот пристап за постигнување на целта на учеството на јавноста. Поглавјата 3.1 (Чекор 4 од процесот на планирање; Табела 6) и 3.2 (Табела 7) содржат совети кои може да им бидат од помош на службените лица при одлучувањето во врска со соодветниот метод за учество на јавноста.

Фокус групите не се законски пропишани. Сепак, тие се препорачуваат како многу ефективна техника за учество во комбинација со други техники, како длабински интервјуа, јавни расправи или работилници, односно како дел од поширок процес на консултација.

Придобивки: Фокус групата претставува ефикасен начин за да се собере големо количество на информации, бидејќи на учесниците им е овозможено темелно да ги образложат своите идеи и ставови. Некои луѓе послободно зборуваат во рамки на фокус група отколку во поформална ситуација, па затоа фокус групите се корисна алатка за утврдување на мислењата на ранливи и маргинализираните групи (млади луѓе, жени, малцинства).

Негативни страни: Учесниците може да почувствуваат притисок да се согласат со поширокиот став на групата или позитивно да коментираат за работата на административните службеници, доколку тие се присутни. Фокус групите се добри во комбинација со поединечни интервјуа за да се чујат мислењата на луѓето кои не се подготвени да зборуваат пред целата група.

Ресурси: Доколку властите немаат капацитети за олеснување и бележење на

одговори, овие услуги треба да се ангажираат однадвор. Понекогаш на учесниците може да им се пружи и надомест за патни и други директни трошоци како признание за нивниот ангажман и времето кое го трошат за да учествуваат.

Работилници

Овој метод е едноставен и лесен за организирање, а го олеснува учеството на луѓе кои се заинтересирани да ги идентификуваат клучните прашања и можните решенија по одредено прашање од полето на животната средина. Работилниците не се законски задолжителни, но се користат во Република Македонија, особено во рамки на процесите кои се спроведуваат преку меѓународно финансирани НВО проекти.

Работилницата на учесниците им овозможува да го дадат својот целосен придонес кон прашања од заеднички интерес и да генерираат идеи за делување. Овој метод најдобро функционира кога е зададена јасна тема за дискусија.

Придобивки: Овој метод подразбира црпење од широка лепеза на мислења на учесници од различни позадини. На тој начин се зајакнуваат врските помеѓу различни групи и сектори.

Негативни страни: Постои ризик дека во работилницата или во некои од работните групи може да преовладеат одредени проблеми на сметка на други. Не е секогаш лесно да се комбинираат резултатите од широкиот спектар на мислења, да се напише извештај и да се извлечат правилни заклучоци.

Ресурси: Времето на административните службеници, освежување (кетеринг). Понекогаш на учесниците може да им се пружи и надомест за патни и други директни трошоци како признание за нивниот ангажман и времето кое го трошат за да учествуваат.

Социјални мрежи

Терминот социјални мрежи се однесува на интернет апликациите кои олеснуваат содејствување помеѓу луѓето во виртуелни заедници и мрежи. Социјалните мрежи се повеќе се користат за да се допре до одредени целни групи, особено млади луѓе и луѓе кои не употребуваат традиционални форми на комуникација, туку сакаат директни повратни информации во „реално време“. Употребата на социјалните мрежи не е пропишана во ниту еден закон во Република Македонија. И покрај тоа, онлајн консултациите често се користат како алатка во процесот на јавна ревизија од страна на сите нивоа на власт.

Популарните социјални мрежи како Фејсбук овозможуваат комуникација како инстант пораки, алатки за известување и размена на визуелни материјали (фотографии, филмови). Корисниците можат да допринесат кон дискусиите на едноставен и директен начин. Оттаму, форумите за дискусија и социјалните мрежи наоѓаат се' поширока употреба.

Придобивки: Социјалните мрежи се се' попопуларни меѓу луѓето кои не користат традиционални методи за комуникација и кои претпочитаат лична и неформална комуникација. Овие методи се мошне ефикасни во однос на време и трошоци.

Негативни страни: Социјалните медиуми не допираат до луѓето кои не поседуваат основни ИТ вештини или немаат интернет пристап. Организаторите треба да ги користат социјалните мрежи во комбинација со други методи за да допрат до целните групи. Треба да се земат предвид и прашањата на доверливост, заштита на лични податоци и приватност.

Ресурси: Организаторите треба да вложат време за да го дизајнираат процесот, да обезбедат специјалистичка ИСТ поддршка и пристап до соодветната технологија.

Упатства за ефективно организирање на настани за учество на граѓаните

Какви информации им се потребни на граѓаните за да учествуваат?

За учеството на граѓаните да биде целисходно, неопходно е да располагаат со добри информации. На учесниците им се потребни два вида на информации¹³:

- Информации во врска со процесот на учество; и
- Информации во врска со темата на одлучување.

Информации во врска со процесот на учество

За учеството на граѓаните да биде целисходно, тие мора да знаат кога активноста е отпочната, колку долго ќе трае, кога и како тие може да се активираат. Граѓаните обично се интересираат за нивната улога во процесот на одлучување: доколку се работи за консултативна улога, дали станува збор за процес во кој властите одлучуваат врз основа на влезни информации од граѓаните, или пак процес на заедничко одлучување каде се бара консензус помеѓу сите засегнати страни. Информациите обично се шират преку најава во локалните медиуми или на огласните табли. Иако во повеќето случаи ова е правно пропишаниот минимум, дел од граѓаните не читаат весници и не поминуваат покрај огласните табли, така што постои опасност да бидат заобиколени од процесот на информирање. Добра практика во овој поглед е властите да бидат активни и да ја најават процедурата користејќи повеќе различни методи. Секогаш е корисно да се размислува за тоа до каква публика ќе се допре со секој метод на комуницирање со јавноста.

На пример, можеби жените се важна целна група за консултирање по прашања поврзани со отпадот. За да допрат до нив, властите би можеле да ги рашират информациите преку женски здруженија или женски списанија. Доколку целна група се млади луѓе или стручњаци, добра опција се социјалните медиуми (особено интернет мрежите).

Една од добрите практики кои ги употребуваат некои од властите во Република Македонија се состои од директно и поединечно информирање на сите Граѓански Здруженија во локалното подрачје или регион кои се регистрирани во официјалните бази на податоци или кои се активни на определено поле. Граѓанските Здруженија можат и да се регистрираат за да примаат автоматски известувања кога надоаѓа определена одлука од нивното поле на делување.

Информации во врска со темата на одлучување

Целта на информациите во врска со новите предлог-одлуки е да ја известат јавноста за природата на одлуката и можните исходи од истата. За да го постигнат ова, информациите мораат да бидат квалитетни.

Информациите мораат да бидат:

- Целосни. На граѓаните да им дадат доволно информации за да можат да оформат информирано мислење по сите прашања, дури и оние за кои е потребна техничка позадина. Документите како ОВЖС треба да бидат тематски широки, но да се има предвид дека преобемните информации може да го отежнат учеството. Во Блок 3, кој е наведен подолу се наведени совети за целосно пишување на информативни текстови.
- Лесно разбирливи. Техничкиот жаргон на граѓаните им го отежнува разбирањето на проблематиката и ги спречува во намерата да оформат мислење на темата. Информациите, дури и техничките информации, мора да бидат претставени во формат прилагоден на јавноста. На пример, подготовката на документи како не-техничко резиме претставува правна обврска за ОВЖС студиите и техничките проекти, наметната на операторите/инвеститорите во согласност со Законот за заштита на животната средина, и овој правен пропис мора да се почитува.
- Лесно пристапливи. Пристапот до информациите мора да е слободен. Интернетот е навидум отворена алатка за информирање, но истата може да им го отежне пристапот на граѓаните ако компјутерите не се во широка употреба во засегнатото подрачје. Потребно е да се изберат правилните методи за информирање во секој одделен случај, со цел истите да бидат што подостапни до најголемиот можен број на луѓе. Примери за реактивни и интерактивни методи на „давање на информации“ се прикажани во Поглавје 3.2., Табела 7.

БЛОК 4 УПАТСТВА ЗА ЦЕЛИСХОДНО ПИШУВАЊЕ НА ИНФОРМАТИВНИ ТЕКСТОВИ

Целисходно пишување на информативни текстови:

- Опис на предложената активност односно тема на процесот на одлучување;
- Природата на можните одлуки по нацрт решението (нови дозволи или промени во постоечките, одлуки, планови, услуги);
- Јавните власти надлежни за носење на одлуката (на пример, конкретно одделение во Министерството, регионална канцеларија на Министерството или пак локална самоуправа);
- Преглед на постапката за одлучување – кога постапката започнува, времетраењето на секоја одделна фаза (претрес, определување на опсег, одлучување, итн.);
- Каналите за учество на јавноста (на кој начин граѓаните може да се вклучат во процесот, работни групи, состаноци, конференции за остварување на консензус, доставување на пишани коментари итн.)
- Датумот, часот и локалот во кој ќе се одвиваат сите предвидени јавни расправи
- Посочување на јавното тело надлежно за издавање на релевантни информации и каде релевантните информации се поставени на увид на јавноста. Тоа е:
 - (a) Органот кој може да даде дополнителни информации и да одговара на прашања (обично локалните власти или органот кој ја носи одлуката);
 - (b) Местото каде што сите детални информации и документи во врска со проектот стојат на увид на заинтересираните лица и организации (на пример, во просториите на локалните власти, во локалната библиотека итн.)
- Посочување на надлежното тело до кое може да се доставуваат коментари или прашања и временскиот рок за доставување на коментари или прашања (што значи, до кога може да се доставуваат коментари и заклучно со кој датум по истите ќе се одлучува)
- Посочување на достапните информации во врска со животната средина кои се релевантни за предложената активност (листа на документи и други материјали достапни на јавен увид)

Совети за олеснувачи

За организирање на јавни настани – како на пример јавните расправи, фокус групите и работилниците кои се опишани во овој Прирачник, потребни се добро развиени вештини на олеснување. Овие вештини се од особена важност на настани кои се бават со контроверзни прашања и каде постои зголемена веројатност за појава на конфликтни ситуации. Следат неколку корисни упатства за олеснувачите:

- Започнувајте во договореното време.
- Претставете се себеси пред присутните и замолете ги останатите да го сторат истото.
- Воспоставете основни правила за дискусијата. На пример: објаснете кога ќе

дојде на дневен ред поставувањето на прашања, нагласете дека е неопходно да се почитуваат сите учесници во дискусијата, замовете мобилните телефони да се исклучат или да се стават во тивок режим на работење, итн.

- Објаснете ја целта на состанокот. Претставете го форматот на сесијата (агендата). Уверете се дека сите правилно ги разбираат задачите кои што следат.
- Претставете ги говорниците и контролирајте го времетраењето на секое излагање.
- Водете ја дискусијата за да напредува кон решение. Укажете им на учесниците:
 - Да ги насочуваат прашањата или коментарите кон претседавачот со кревање рака и чекање да бидат прашани, односно кога ќе го добијат микрофонот.
 - Да се претстават себеси и организацијата или интересната група која ја претставуваат.
 - Ограничете ги учесниците на определен број на прашања.
 - Упатете ги говорниците со лични приказни кон соодветно (надлежно) лице за дискусија.
- Уверете се дека секој добил можност да зборува.

Справете се со сите конфликти; Ограничете го несоодветното однесување и/или нерелевантните коментари.

- Завршете ја дискусијата со заклучоци и следни чекори кои треба да се преземат.

Совети за организирање на јавната ревизија

Во Република Македонија јавната ревизија е пропишана со закон и како таква претставува стандарден метод за јавни консултации. Добро е да се користи како централен реактивен метод во комбинација со интерактивните методи.

Подготовка:

- Размислете за најдобриот формат за обраќање на целната група – летоци, плакати, интернет сајтови, весници, цедеа. Се препорачува употреба на повеќе формати.
- Материјалите треба да се подготвуваат со консултација на корисници на услугите од најраните фази на подготовка – тестирајќи ја читливоста, писменоста на населението и по можност методите за дистрибуција. Општо правило е материјалите да бидат што поедноставни.

- Фазата на планирање е од најголема важност. Откако ќе се испечатат големи количества на материјали, грешките не може евтино да бидат коригирани.
- Размислете за повеќе канали преку кои материјалите ќе стасаат до целната група: поштенски услуги, разнесување на принцип врата-до-врата, огласни табли, дистрибуција преку постоечки групи и организации, јавно достапни локали (пр. општинска сала), објавување на интернет.
- Јавноста треба да биде известена дека документите ѝ се достапни на увид; треба да се известат граѓаните за каналите за комуникација и крајните рокови за достава на коментари.

По периодот на ревизија:

- Се документираат сите доспелни коментари и да се ажурираат информациите за лицата / организациите кои имаат доставено коментари.
- Се анализираат примените коментари и се одбираат релевантните коментари кои треба да бидат вметнати во конечната одлука. Се советува ангажирање на стручна помош во оваа фаза (доколку во институцијата нема вработени кои се обучени во таа проблематика, потребно е ангажирање на надворешни стручњаци).
- Се подготвува извештај за целокупниот процес и се доставува преку најцелисходните канали до доставувачите на коментари и до пошироката јавност.

Совети за организирање на јавните расправи

Јавните расправи овозможуваат директен контакт и содејство помеѓу учесниците. Како такви, тие се особено важен канал за комуникација помеѓу граѓаните и јавните функционери. Ова е еден од главните мотиватори кои ги поттикнуваат луѓето да се вклучат во процесот на одлучување.

Подготовка:

- Се објавува агендата на настанот однапред за сите учесници да бидат во тек со прашањата по кои ќе се дискутира.
- Се подготвува претседавачот (олеснувачот) за дискусијата, да се информира за тоа кои локални лидери на заедницата односно клучни активисти ќе присуствуваат на јавната расправа.
- Се овозможува квалитетно водење на дискусијата. Да не се користат неискусни говорници за јавни состаноци кои се од критична важност, односно се контроверзни.
- Се изработува мапа на клучни општествени чинители и проверка дали секој

од нив е поканет на настанот. Регистрацијата како предуслов за учество е добар начин да се испланира настанот и да се потврди присуството, иако е веројатно дека ќе се појават доста луѓе без претходно да го потврдат присуството.

- Доколку е возможно, се обезбедува освежување (пијалаци, ужина).
- Локал: Се одбира место кое е пристапно за сите и соодветно означено. Да се подготват вишок столчиња за да се покрие можноста за повеќе присутни од очекуваното.
- Се обезбедува простор за инвалидски колички и лица со други физички недостатоци.

Се обезбедува комуникациска опрема доколку се утврди дека е потребна (микрофони, поддршка за луѓе со инвалидитети)

- Распоредот на столчиња во стилот на училница е добар кога се работи со голем број на луѓе, но може да создаде впечаток на „ние против нив“. Да се размисли за алтернативи.
- Се избира записничар кој ја разбира темата која ќе се дискутира.

За време на јавната расправа:

- Персонал: Сите припадници на персоналот треба да носат значки на кои ќе им бидат јасно обележани имињата. Сите припадници на персоналот треба да знаат каде се наоѓаат тоалетите и излезите во случај на пожар.
- Дел од персоналот треба да ги пречекува учесниците кои ќе пристигнат по почетокот на дискусијата и да ги сведе сите нарушувања на нејзиниот ток на минимум. Треба да се остават слободни места во последните редови за овие учесници.
- Презентациите однапред треба да бидат снимени на лаптопот и да се ангажираат презентери кои знаат како да користат лаптоп.
- Презентерите треба директно да ѝ се обратат на публиката наместо да читаат од слајдовите.
- Не треба да се презентираат претерани количества на информации наеднаш, туку да се дополнуваат на барање на учесниците.
- Не треба да се користат кратенки и технички жаргон.
- Фонтовите треба да бидат доволно големи за да бидат читливи од сите агли на просторијата.
- Презентерот треба да признае кога не го знае одговорот на некое прашање, но да се посвети на тоа да дојде до одговорот.

- На учесниците треба да им се подели лист за коментари, за учесниците кои немале прилика да учествуваат во дискусијата да можат да го запишат својот став и да го приложат на крајот на расправата.
- При завршетокот на расправата: Им се благодарувате на презентерите и на публиката. Барате повратни коментари и формулари за оцена на дискусијата. Јасно се објаснуваат следните чекори и понатамошните настани. Се известуваат учесниците во кој рок може да очекуваат повратни информации од властите.

По јавната расправа:

- Се подготвува јасен прецизен записник; се прави листа на заклучоци направени на состанокот и кој ќе биде задолжен за нивна реализација. Доколку се јават нејаснотии, се бараат појаснувања од претседавачот или од презентерите.
- Се испраќаат копии од записникот на учесниците или се објавува записникот на начинот кој бил најавен на јавната расправа.

Совети за организирање на фокус групи

Бидејќи фокус групите покриваат прилично мали групи и одбрани видови на чинители, најдобро е да се организираат како дел од поширок процес на консултација.

Подготовка

- Се идентификува главната цел на состанокот на фокус групата.
- Внимателно се подготвуваат пет до шест прашања, што е доволно за сесија со времетраење од 1-2 часа. Прашањата треба да бидат формулирани на таков начин што ќе дадат одговор на главната цел на фокус групата: Дали новиот предлог е прифатлив за локалното население? Како жителите ги подредуваат опциите на листа на приоритети, односно како гледаат на придобивките и негативните страни од предлогот?
- Групирање – фокус групите обично се спроведуваат со шест до десет членови кои имаат нешто заедничко, на пример слична возрастна група, заеднички интереси итн. Се настојува да се изберат членови кои меѓусебно не се познаваат. Што послична е одредена група во однос на полот, возраста, општествената класа, толку полесна ќе биде комуникацијата со нив.
- Се покануваат потенцијални учесници на состанокот. Им се испраќа покана со предлог-дневен ред, закажано време и листа на прашања за дискусија.
- Се подготвува копија од извештајот од сесијата за секој учесник, откако претходно ќе им биде кажано во кој рок истиот ќе биде подготвен.

- Околу три дена пред сесијата се потсетува секој од учесниците да присуствува.
- Подготовка на распоред – се планираат состаноци во должина од 1-2 часа, – за на учесниците да не им биде проблем да присуствуваат и во работно време.
- Агенда – треба да изгледа вака: пречек на учесниците, преглед на агендата, преглед на целта на сесијата, договарање на основните правила на игра, претставување на учесниците, прашања и одговори, повратни информации и утврдување на следните чекори.
- Атмосфера и освежување (храна/пијалаци) – сесиите се одржуваат на место каде учесниците ќе се чувствуваат пријатно. Се настојува сесиите да се организираат во близина на домовите на учесниците.

За време на фокус групата:

- Се поставуваат столиците така што сите учесници се гледаат едни со други. Се делат значки со имињата на учесниците.
- Од голема важност е ефективното модерирање. Доколку е потребно, се ангажира надворешен фацилитатор.
- Се воспоставуваат основни правила на игра. На пример: а) фокусирајте се на задачата; б) одржете го темпото на дискусија; с) сите треба да ги почитуваат ставовите на другите; не постојат правилни и погрешни одговори.
- Сесијата се снима со аудио или аудио-видео опрема, или пак се назначува записничар. Препорачливо е да се фаќаат рачни белешки во случај некој од учесниците да се противи на снимањето.

По фокус групата:

- Се подготвува нацрт на донесените заклучоци, односно извештај од настанот, кој се проследува до учесниците за да коментираат на него.

Совети за организирање на работилници

За темелно да се одговори на потребите кои произлегуваат од работењето со поголема група на учесници, потребна е соодветна подготовка за секоја работилница. Работилниците се корисна алатка кај долгорочни, комплексни процеси на одлучување како на пример при подготовка на стратешки планови, просторно планирање, крупни инфраструктурни проекти (пр. автопати), итн.

Подготовка

- Не се штедат средства во работилниците да се вклучат оние луѓе кои поседуваат влијание и авторитет во локалните мрежи и организации.
- Во секоја работилница може да учествуваат од 30-100 учесници.
- Се разгледува можноста за кратко воведување на учесниците во темата на работилницата пред истата да започне.

Планирање на сесијата

- За почетното организирање и воведување во работилницата често се користат консултанти.
- Учесниците се седнуваат во една просторија на посебни тркалезни маси од 5-10 луѓе, со што се избегнува било какво хиерархизирање на учесниците.

Модерирање на сесијата

Фазите на процесот се:

- Се поставуваат контекстот и целите на настанот со краток вовед. Се настојува со секоја работилница да раководи влијателна личност. Претседавачите на поединечните маси и известувачите можат да бидат од различни тела. Со ова ѝ се дава значење на разновидноста на чинителите.
- Се одржуваат презентации од страна на стручњаци кои пред присутните претставуваат технички информации и студии на случаи со цел да се генерираат нови идеи и пристапи.

Презентерите може да донесат визуелни и вербални примери од слични вежби за да го стимулираат креативното размислување.

- Дискусиите на тркалезните маси резултираат со идеи кои се запишуваат на хартија или со аудио-визуелна опрема за снимање. На секоја маса се одредува претседавач и известувач.
- Пред сесијата на која групите ги претставуваат резултатите може да се спроведе сесија на која се одговара на прашањата на учесниците.

По сесијата

- Се подготвува нацрт од резултатите, односно извештај од настанот, кој се проследува до учесниците кои коментираат на него, по можност во рок од две до три седмици од сесијата.

Совети за користење на социјалните медиуми

Добар метод за поттикнување на интерес и дебата кај граѓаните е употребата на интернет мрежите. Притоа треба да се има предвид дека различни медиуми допираат до различни целни групи.

Подготовка

- Прашањата за дискусија треба внимателно да се подготват. Тие треба да се привлечни и интересни за учесниците. Наспроти тоа, не треба да звучат смешно бидејќи во тој случај проблематиката нема да биде сфатена сериозно.
- Придружните материјали треба да се подготват и објават на интернет на сличен начин како документите за јавна ревизија. Кога се работи за долгорочни процеси, се препорачува подготовката на интернет архива со корисна документација.
- Треба да се обезбедат соодветни човечки ресурси: За време на целиот процес треба да има ИТ поддршка, како и стручен координатор и модератор на дискусиите.
- Се одлучува за социјалните медиуми кои ќе се користат врз основа на целните групи. Во зависност од достапните средства, се разгледува можноста за ангажирање на повеќе медиуми.

По интернет дискусиите:

- Се документираат сите влезни информации.
- Се анализираат влезните информации, се одбираат оние кои се релевантни и кои ќе се вградат во конечната одлука. Се препорачува обезбедување на стручна поддршка при овој чекор (доколку нема лица со соодветна стручна подготовка во рамки на институцијата, се препорачува ангажирање на надворешна помош).
- Се подготвува извештај за целокупниот процес и се проследува како повратна информација преку истите медиуми.

Предизвици кои произлегуваат од процесите на учество¹⁴

Неможност да се постигне консензус

Учеството на јавноста на ниту еден начин не гарантира дека сите учесници ќе се сложат околу конечната одлука. Процесот на учество на јавноста се организира со реалистично очекување дека проблемот ќе биде претставен и ќе биде направен обид да се постигне консензус на крајот на процесот. Темелната анализа на општествени чинители е неизоставен чекор во процесот на

утврдување на интересите на граѓаните и одбирање на оптимална техника за консултации. Бидејќи конфликтите понекогаш се неизбежни, неопходно е да се обезбедат стручни модератори кои ќе го намалат нивното влијание (пр. значителни одложувања или застои на процесот).

Пред да учествуваат, на граѓаните треба да им се објасни дека се поканети да коментираат, но дека властите се одговорни за крајната одлука.

Потценување на важноста на учеството на јавноста

Наспроти фактот што учеството на јавноста не е нов демократски концепт во Македонија, некои функционери се чувствуваат загрошено од процесот на отворање кон јавноста, а дел од нив не се пресреќни да ги земат предвид коментарите на граѓаните, туку само експертските мислења. Наспроти тоа, важно е да се предизвикаат таквите ставови и да се вреднуваат гледиштата на јавноста.

Граѓаните не се мотивирани да учествуваат

Потешко е да се мобилизираат граѓаните за да учествуваат во процесите на стратешко планирање отколку во одлуките кои претставуваат директна опасност или проблем во близина на нивните населени места. Често се случува јавноста масовно да се заангажира за контроверзните прашања, каде луѓето чувствуваат дека интересите им се загрозени и во глобала се противат на предлогот. Властите треба да бидат свесни дека недостатокот на мотивација е проблем што може да се надмине, главно преку примена на повеќе техники и креативни пристапи, како отворени денови, фокус групи, мапи на заедницата, изложби, социјални мрежи итн. Повеќе техники се наведуваат во Табела 7.

Негување на нереални очекувања

Често се случува меѓу граѓаните да се рашири впечатокот дека со учеството на јавноста може да дојде до брзи промени. Доколку набргу не се случат посакуваните промени, луѓето се фрустрираат, губат доверба во властите, како и мотивација за учество во идните процеси. Затоа е важно да се пренесат искрени и јасни информации во врска со процесот, да се предвидат реални исходи и временски распореди за промени.

Учеството на јавноста изискува дополнително време

Логична е претпоставката дека одлучувањето со учество на јавноста трае подолго од процесот кој се потпира единствено врз мислењата на стручњациите. Наспроти тоа, долгорочните придобивки ги надоместуваат подолгото времетраење на процесот на одлучување. Доколку навремено и правилно биде испланирано, учеството на јавноста нема да предизвика застои во процесот.

Учеството на јавноста подразбира потрошувачка и на ресурси

Ресурсите се неизоставен дел од секој план за учество на јавноста. Парични средства се потребни за организација на разни настани, печатење на матери-

јали, начрчување на надворешна стручна помош итн. Покрај тоа, треба да бидат испланирани човечки и материјални ресурси. Некои техники изискуваат помалку ресурси од други, како на пример онлајн консултации, посети на локации, дискусии на тркалезна маса итн. Сепак, потребно е да се нагласи дека вложувањето на ресурси е исплатливо на долг рок бидејќи придобивките од учеството на граѓаните ги надминуваат конкретните процеси на одлучување и го зголемуваат социјалниот капитал, зајакнувајќи ја интеграцијата во заедницата.

Право на жалба

Третиот столб на Архуската конвенција, правната заштита, е механизам кој го обезбедува остварувањето на обврските и правата кои произлегуваат од Конвенцијата. Потписниците на Конвенцијата се обврзани да им пружат ефективни судски и други правни лекови на оние чии права се нарушени, или чии интереси се загрозувани под условите пропишани од Конвенцијата. Тоа значи дека треба на горенаведените да им се овозможи пристап до ревизиска процедура пред надлежниот суд или пред друго законски овластено независно и непристрасно тело.

Според Член 9 од Архуската конвенција, повикување на правото на жалба е можно во три ситуации: (i) Кога правото на слободен пристап до информации е нарушено; (ii) кога правото да се учествува е нарушено; и (iii) кога националните закони кои се однесуваат на животната средина се прекршени.

Жалба може да поднесе секој чие барање за информации е игнорирано, неправно одбиено делумно или во целост, несоодветно одговорено или на друг начин не ги исполнува предусловите кои ги пропишува Член 4. Во однос на учеството на јавноста, припадници на заинтересираната јавност имаат право да го оспорат супстантивниот и процедуралниот легалитет на дадена одлука, чин или пропуст под прописите во Член 6 од Конвенцијата, односно прописите кои произлегуваат од националното законодавство.

Правото на учество се прогласува за нарушено во ситуации слични на наведените:

- Не е објавено известување за отпочнувањето на постапката за одлучување;
- Средствата за известување се такви што не можат да допрат до засегнатите страни;
- Известувањето се објавува во доцна фаза од постапката;
- Известувањето не го содржи минимумот на потребни информации;
- Не се достапни подетални информации во врска со проектот, програмата или планот;
- Постапката не дозволува доставување на коментари од јавноста;

- Оправданите коментари не се земаат предвид;
- Одлучувачот не е способен задоволително да објасни зошто даден коментар не е вграден во конечната одлука;
- Одлуката не е објавена во пропишаниот рок, односно воопшто не е објавена;
- Објавената одлука не е образложена.

Во овие ситуации, граѓаните и Граѓанските Здруженија во Македонија имаат право на жалба пред повисоки инстанци (второстепени тела), Институцијата Омбудсман и пред судовите, а во одредени случаи имаат право да достават жалба и до обвинителството¹⁵.

12 Извор: „Учество на јавноста во донесување на одлуки од животната средина на локално ниво“, Обединето Кралство, Јули 2000. www.unecse.org/env/pp/newcastle.handbook.html . Look also at www.communityplanning.net

13 Извор: „Учество на јавноста во донесување на одлуки од животната средина на локално ниво“, Обединето Кралство, Јули 2000. www.unecse.org/env/pp/newcastle.handbook.html . Look also at www.communityplanning.net

14 Извор: „ Дијалог помеѓу заинтересирани страни. Добри практики во врска со учеството на јавноста. Прирачник за обука, Dialogue Matters Ltd, 2012 www.unecse.org/env/pp/newcastle.handbook.html

15 Судска жалба може да се приложи во сериозни случаи поврзани со истражување на криминал, заштита на човекови права и слободи итн.

Добри практики за учество на јавноста во процесот на одлучување во полето на животната средина

Хидроенергетски проекти „Бошков Мост“ и „Луково Поле“

Воведни информации:

Во подрачјето на еден од најстарите и највредните паркови во Македонија, Националниот парк „Маврово“ се предвидуваат две поголеми хидроцентрали („Бошков Мост“ и „Луково Поле“), со брани, акумулации и соодветна инфраструктура. Хидроцентралата „Бошков Мост“ ќе биде ситуирана во јужниот дел на Националниот парк, додека другата која се нарекува „Луково Поле“ ќе биде ситуирана во северниот дел. Во границите на паркот исто така се предвидуваат 29 помали хидроцентрали.

Овој парк е еден од пределите најбогати со биодиверзитет во земјата, дом на 50 видови цицачи, меѓу кои и волкот, кафеавата мечка, лисицата, дивата мачка и рисот, како и 129 видови на птици, 11 видови на водоземци (од вкупно 15 во целата земја), 24 видови на влекачи (од 32 во земјата) и 924 вида на без’рбетници. Од овие, 11 видови на цицачи, 45 видови на птици, 2 вида на водоземци и 13 видови влекачи кои живеат во подрачјето на паркот фигурираат во Анекс II од Бернската конвенција, со што подрачјето се издвојува по важноста за заштита на биодиверзитетот. Покрај тоа, Маврово е означено како „Emerald“ локација и иден локалитет во склоп на Natura 2000.

Хидроелектраните се наоѓаат во биолошки чувствителен регион од Националниот парк „Маврово“ во кој се наоѓа најзагрозениот биодиверзитет. Се стравува дека ќе биде уништен биолошки коридор во Европскиот зелен појас кој му е неопходен на Балканскиот рис за да преживее. Селото Тресонче, составено од неколку куќи, амбари и мала црква, во непосредна близина на местото предвидено за акумулацијата се очекува дека ќе бидат целосно поплавени при изведбата на соодветните проекти.

Изградбата на хидроелектраните фигурира уште во стратешките документи развивани во бившата југословенска федерација. Се очекува дека овие проекти неизбежно ќе влијаат врз недопрената природа, биодиверзитетот итн. Кумулативното влијание на неколку проекти кои се предвидуваат во истото подрачје и кои ги користат истите природни ресурси несомнено ќе има и негативни последици. Од тие причини, граѓанските здруженија повикуваат на задолжителна оценка на кумулативните влијанија на сите планирани постројки пред да се започне со било какви теренски активности.

Граѓанските здруженија настојуваат дека не е направена Стратешка оценка на влијанија врз животната средина врз Стратегијата за искористување на обновливите извори на енергија во РМ која ги зема во предвид овие развојни проекти, и дека Оцената на влијанија врз животната средина која беше спроведена за еден од проектите не ги одразува правилно наодите на меѓународните, регионалните и националните стручњаци во врска со распределувањето и важноста на биодиверзитетот во НП Маврово, со што не успева правилно да ги процени ризиците по популациите на важни видови.

Горенаведеното прекршува неколку обврски кои произлегуваат од меѓународни договори ратификувани од македонските власти, меѓу кои Конвенцијата за биолошка разновидност (CBD), особено Aichi целите 11 (мрежи за конзервација) и 12 (спречување на изумирањето на загрозени видови) од Стратегискиот план за биодиверзитет 2010-2020 и Глобалната стратегија за конзервација на растителни видови на CBD, како и Бернската конвенција.

Проблематични аспекти:

Националниот парк Маврово претставува Растителен предел од меѓународна важност, Птичен предел од глобална важност, Клучен предел во однос на биодиверзитетот, како и локалитет од Emerald мрежата; тој е дом на тринаесет загрозени европски хабитати како и загрозени растителни и животински видови наведени во анексите на Бернската конвенција.

Паркот е пребивалиште на единствената преостаната популација способна за размножување од загрозениот вид – Балканскиот рис (*Lynx lynx ssp. Balcanicus*, Buresh 1941), неодамна оценет како Критично загрозен вид според категориите и критериумите на IUCN. Во паркот се наоѓа и значителна популација на Европски кафеави мечки. Во НП Маврово се наоѓа една од последните недопрени букови шуми во Македонија и во регионот на Балканот. Пределот е исто така маркантен заради присуството на ендемски и реликтен Коњски костен (*Aesculus hippocastanum*) и Црн габер (*Ostrya caprinifolia*).

Изградбата на горенаведените хидроелектрани ќе доведе до промени во природната средина во паркот и до изумирање на видови. Доколку проектот „Луково поле“ ги опфати Корабските води како што се предвидува, се ризикува уништување на недопрена природа на паркот. Маврово би можело да го изгуби статусот на национален парк и Natura 2000 ознаката.

Цел на јавното учество:

Имплементацијата на проектот ХЦЦ „Бошков Мост“ подлежи на Правилникот за утврдување на проекти и критериуми врз основа на кои се утврдува потреба за спроведување на оценка на влијанија врз животната средина (Анекс I, предмет 12 – Хидротехнички постројки). Според македонскиот Закон за животна средина, за проекти од овој тип задолжително се изработува ОВЖС студија. Студијата треба да ги идентификува, анализира и процени алтернативите на про-

ектот, по што преку процес на учество на јавноста се одлучува за најдобрата можна алтернатива.

На 8 јули, 2011 беше објавена ОВЖС студијата и беше овозможено коментирање на пошироката јавност.

Целни групи: Надлежното тело за спроведување на јавното учество е македонското Министерство за животна средина и просторно планирање (МЖСПП). Бидејќи во најголема мера проектот е ситуиран во рамките на Националниот парк Маврово, кој го делат две општини – општина Маврово и Ростуше и општина Дебар – двете општини се меѓу целните групи; потоа македонските граѓански здруженија и други општествени чинители. Јавната презентација и јавната трибина беа организирани од АД „ЕЛЕМ“ („Македонски електрици“) – странката задолжена за имплементација на проектот. Изградбата на хидроцентралите треба да се овозможи со кредитна линија одобрена од меѓународните банкарски институции Светска банка (за Луково поле) и Европската банка за обновување и развој EBRD (за Бошков Мост).

Применети техники на јавно учество:

Состанок за определување на обемот на студијата беше организиран од АД „ЕЛЕМ“ во јули 2011 (во Скопје), кога се одржа и првата јавна трибина. По овој настан беа организирани три последователни јавни трибини: првата во Маврово (12/09/2011), втората во Дебар (13/09/2011) и третата – последната – во Скопје (14/09/2011). Највпечатлив меѓу чинителите кои учествуваат во проектот беше коалицијата наречена „Еко-став“ – Работна група за јавно учество, составена од: Фронт 21/42, Македонскиот зелен центар, Еко-Свест, Македонското еколошко друштво (МЕД), ЦЕЛОР и Екоскоп. За времетраењето на јавните трибини, тие учествуваа со свои сугестии, што ја произведе следната кореспонденција:

- 9 август, 2011 – подготвени и доставени пишани коментари (Писмо) во врска со ОВЖС студијата и социјалните аспекти кои произлегуваат од неа. Писмото беше доставено до МЖСПП, ЕЛЕМ и Делегацијата на Европската Комисија во Македонија, како и до Европската банка за обновување и развој (EBRD). Бидејќи МЖСПП не им одговори на коментарите, а крајниот рок за доставување на одговор истекуваше, работната група „Еко-став“ инсистираше на средба со Директорот на Управата за животна средина (која се одржа).
- 28 септември, 2011, Работната група „Еко-став“ одржа состанок со Директорот и релевантните претставници на МЖСПП. За време на состанокот Директорот ги извести присутните дека ОВЖС студијата и социјалните аспекти на проектот ХЦЦ „Бошков Мост“ се вратени на ревизија и дека МЖСПП ќе одговори по коментарите доставени од страна на Работната група „Еко-став“ откако ќе ја добие новата ревидирана студија. Заради ненаправената ревалоризација на вредностите на Паркот и општиот недостаток на податоци, Работната група „Еко-став“ оцени дека во оваа фаза подготовката на веродостојна ОВЖС студија е невозможна. Врз основа на горенаведените факти,

„Еко-став“ побара процесот на усвојување на ОВЖС студијата да биде со-прен додека не бидат усвоени Законот за повторно прогласување на Националниот парк Маврово и Планот за управување со НП Маврово.

- АД ЕЛЕМ ги отфрли повеќето од коментарите на „Еко-став“ како неосновани без никакво објаснение. МЖСПП се’ уште го нема доставено ветениот одговор на коментарите доставени од „Еко-став“.
- Како одговор на ова, „Еко-став“ достави писмо до EBRD¹⁶, барајќи од нив да не го одобруваат заемот за проектот ХЦЦ „Бошков Мост“ се’ додека не бидат усвоени Планот за управување со НП Маврово и Стратегиската оценка на животната средина (SEA). Наспроти тоа, EBRD го одобри заемот.
- „Еко-став“ ја пренесоа својата загриженост на: Бордот на директори на EBRD, Европската комисија, Енергетската заедница за југоисточна Европа, Меѓународните организации за заштита на природата и дивниот свет и други релевантни институции.
- 7 ноември, 2011, „Еко-став“ достави жалба до EBRD бидејќи смета дека банката ги прекршила своите процедури при оценка на подобноста на проектот.
- Декември, 2011 од Бордот на директори на EBRD беше побарано да ја ревидираат процедурата на одобрување на заем и да не дозволат финансирање на проект кој ќе го загрози НП Маврово.
- „Еко-став“ поднесе жалба до Државната комисија за одлучување во управната постапка и постапка од работен однос во втор степен против решение на Министерството за животна средина и просторно планирање бр. 11-1660/3 од 9 ноември 2012, со кое се издава согласност на барањето за спроведување на проектот – Изградба на ХЕ „Бошков Мост“ во општина Маврово и Ростуше и во општина Дебар.
- „Еко-став“ поднесе барање за Студија за оценка на влијание врз животната средина за малата хидроелектрана на Тресонечка река, лоцирана неколку стотина метри узводно од планираната „Бошков мост“. Исто така, побара пристап до сите експертски извештаи подготвени за потребите на Студијата за валоризација на вредностите на НП „Маврово“. За жал и на двете барања не е добиен задоволителен одговор и поради тоа поднесена е жалба до Комисијата за слободен пристап до информации и Државниот управен инспекторат.
- Како последен чекор, „Еко-став“ поднесе жалба и до Советот на Европа, Бернската конвенција.
- Конечно работната група за јавно учество „Еко-став“ својата загриженост ја сподели и со Европската Комисија, Енергетската заедница за Југо-Источна Европа (Energy Community for South East Europe), меѓународните организации за заштита на природата и други релевантни институции со цел да се добие што поголема поддршка.

Ресурси:

Времето и стручната помош на персоналот од МЖСПП и АД ЕЛЕМ; простор за состаноци и презентации; медиумско покривање, активно учество на граѓанската коалиција „Еко-став“.

Постигнати резултати:

Кореспонденцијата на „Еко-став“ со EBRD во декември 2011 ги даде следните резултати – Под влијание на два члена на Бордот на директори на EBRD беше договорено следното:

- Да не се започнува со било какви активности на локацијата пред да биде завршен мониторингот на НП Маврово кој е предвиден под ОВЖС студијата;
- Да се вклучи еден од членовите на Работната група „Еко-став“ во тимот за биомониторинг кој треба да собере податоци во тек на една календарска година.

Во септември 2012 Меѓународната унија за заштита на природата (IUCN) усвои резолуција¹⁷ со која се повикуваат македонските власти да ги напуштат плановите за изградба на хидроелектрани во НП Маврово (врз основа на заклучоците изведени на Светскиот конгрес за заштита на животната средина одржан од 6-15 септември 2012 во Јеју, Република Кореа).

Во Табела 8 е прикажан план за учество на јавноста врз основа на наведените елементи.

БЛОК 6 ИНФОРМАЦИИ ОБЈАВЕНИ НА ПОРТАЛОТ НА IUCN

Светскиот конгрес за заштита на животната средина се состана во Јеју, Република Кореа од 6-15 септември 2012 и беше договорено следното:

1. СЕ ПОВИКУВААТ македонските власти правилно да ги имплементираат преземените меѓународни обврски и да се држат до принципот на не-регресија, така што ќе ги напуштат плановите за изградба на хидроелектрани во Националниот парк Маврово;
2. ПОНАТАМУ СЕ ПОВИКУВА Светската Банка да се придржува до сопствената оперативна политика ОР4.04 и на Европската банка за обнова и развој да се придржува до сопствената политика PR6 во однос на хидроелектраните Бошков Мост и Луково Поле и да извршат потполни и темелни консултации со експерти од полето на биодиверзитетот;
3. СЕ ИЗРАЗУВА силна загриженост спрема македонските власти во врска со потенцијалната штета врз биодиверзитетот која ќе ја извршат предложените хидроелектрани и во врска со нивното непридржување до своите меѓународни обврски; и
4. СЕ БАРА од Генералниот Директор, Комисијата за заштита на видови на IUCN (SSC) и Светската комисија за заштитени подрачја на IUCN (WCPA) во рамките на нивните можности да спроведат независна оценка на проектите за изградба на хидроелектраните и нивното влијание врз биодиверзитетот во Националниот парк Маврово.

ВО ТАБЕЛА 8 Е ПРИКАЖАН ПЛАН ЗА УЧЕСТВО НА ЈАВНОСТА ВРЗ ОСНОВА НА НАВЕДЕНИТЕ ЕЛЕМЕНТИ.

ФАЗИ ВО ПРОЦЕСОТ НА ОДЛУЧУВАЊЕ	ЦЕЛНИ ГРУПИ	АКТИВНОСТИ ЗА ЈАВНО УЧЕСТВО
<ul style="list-style-type: none"> Подготвителна фаза: Информирање на сите релевантни чинители во врска со планираните активности (ОВЖС Студија достапна на увид) 	<ul style="list-style-type: none"> МЖСПП, Општина Дебар, Општина Маврово и Ростуше, Локални заедници, Јавни претпријатија, граѓански здруженија, научници/стручњаци од релевантното поле 	<ul style="list-style-type: none"> Информирање на учесниците важни за процесот на одлучување преку: веб портали, медиумско покривање, денови на „отворени врати“.
<ul style="list-style-type: none"> Состанок за определување на обемот на ОВЖС Студијата 	<ul style="list-style-type: none"> Сите релевантни чинители 	<ul style="list-style-type: none"> Презентација на планираните активности од АД ЕЛЕМ
<ul style="list-style-type: none"> Процес на јавни консултации 	<ul style="list-style-type: none"> Сите релевантни чинители 	<ul style="list-style-type: none"> Одржани 3 јавни трибини
<ul style="list-style-type: none"> Превземени правни мерки 	<ul style="list-style-type: none"> МЖСПП, АД ЕЛЕМ, ЕБРД, Совет на Европа, Бернска Конвенција 	<ul style="list-style-type: none"> Испратени низа забелешки, жалби и тужби

КАНАЛИ ЗА КОМУНИКАЦИЈА СО ЦЕЛНИТЕ ГРУПИ	ВРЕМЕНСКИ РАСПОРЕД	РЕСУРСИ (ЧОВЕЧКИ, ФИНАНСИСКИ, ВРЕМЕ)
<ul style="list-style-type: none"> Веб портали, медиуми, денови на „отворени врати“ 	<ul style="list-style-type: none"> Почнува во мај-јуни 2011 	<ul style="list-style-type: none"> МЖСПП,
<ul style="list-style-type: none"> Веб портали, медиуми, денови на „отворени врати“. 	<ul style="list-style-type: none"> Јули 2011 	<ul style="list-style-type: none"> МЖСПП, АД ЕЛЕМ, ЕБРД, Светска Банка
<ul style="list-style-type: none"> Организација на јавни трибини – состаноци со пошироката јавност (сите релевантни чинители). 	<ul style="list-style-type: none"> 1та во Маврово (12/09/2011), 2та во Дебар (13/09/2011) и 3та – последната – во Скопје (14/09/2011) 	<ul style="list-style-type: none"> Дијалог помеѓу релевантните чинители
<ul style="list-style-type: none"> Официјална преписка со надлежни институции 	<ul style="list-style-type: none"> Јули 2011-ековно 	<ul style="list-style-type: none"> Работната група за јавно учество „Еко-став“

НЕЗАВИСНОСТ.

16 Европската банка за обнова и развој (EBRD). Во ноември 2011 одобри финансирање за 68 MW хидроцентрала „Бошков Мост“ во националниот парк Маврово, додека Светска банка во моментот размислува за финансирање на уште една хидроцентрала „Ликово Поле, во истиот национален парк. Покрај ова дури 29 мали хидроцентрали со моќност помала од 10 MW се планира да се изградат во националниот парк.

17 <https://portals.iucn.org/docs/2012congress/motions/en/M-061-2012-EN.pdf>

Совети за целисходно вклучување во процесот на одлучување од страна на граѓанските здруженија

Вклучувањето во процесот на одлучување е во интерес на граѓаните, но тоа е честопати отежнато од недостигот на познавања од полето во кое се одлучува и на сопствените граѓански права. Во граѓанските здруженија, граѓаните ги препознаваат своите колективни интереси, и – со тоа сознание – колективно делуваат и се залагаат за подобрување на општата состојба. Од тоа следува дека улогата на граѓанските здруженија е од голема важност за развојот на демократијата во полето на заштита на животната средина.

Граѓанските здруженија треба да го негуваат активизмот со тоа што:

- Ќе бидат добро информирани: Граѓанските здруженија особено треба да се интересираат за новите типови на одлуки, алтернативите за вклучување во процесот на одлучување и правото на жалба. Затоа треба да ги следат сите известувања за одлуките во подготовка кои ги објавуваат властите, да ги читаат јавните гласила и интернет порталите кои се објавуваат во целните подрачја, да ги анализираат извештаите во врска со имплементацијата на важни стратегии и планови, да се вмрежуваат со други организации и да разменуваат нови информации со нив. Единствено добро информираните граѓански здруженија можат значајно да придонесат кон процесот на одлучување и да реагираат при прекршување на принципите на Архуската конвенција, на пример доколку властите доцнат со известувањето на јавноста, задаваат прекратки временски рамки, го оневозможуваат пристапот на граѓанските здруженија до релевантните информации, не ги објавуваат конечните одлуки или извештаи за процесот на учество на јавноста итн.
- Постојано ќе ги развиваат капацитетите за формирање на ставовите на јавноста и промоција на нови идеи: Тематските познавања се од голема важност за правилно разбирање на проблемите со животната средина и нивното непосредно влијание. Граѓанските здруженија со добра тематска поткованост се подготвени за вклучување во посложени процеси, како ОВЖС, СОЖС и други постапки за крупни проекти, во кои поединечните граѓани честопати се спречени да учествуваат. Организациите можат ефективно да го зголемат своето знаење преку присуствување на семинари и работилници, размена на искуства со други организации, читање на стручна литература, гледање на образовни видео материјали итн. Кога граѓанските здруженија можат да докажат дека се способни да формулираат релевантен придонес во дискусијата, властите се уверуваат во важноста на процесот на учество на јавноста како технички дел од процесот.

- Ќе ги градат своите капацитети за искористување на просторите за учество кои ги отвораат властите: Покрај тематските познавања, граѓанските здруженија треба да се запознаат и со правните можности за учество и конкретните планови на властите за спроведување на настани за вклучување на граѓаните во одредени процеси на одлучување. Граѓанските здруженија затоа треба да ја познаваат материјата на релевантните закони и редовно да ги проверуваат каналите за комуникација како огласните табли, билтените, радио и ТВ станиците, социјалните мрежи итн. На тој начин тие ќе дознаат дали властите планираат да организираат јавни расправи, да ги стават документите на јавен увид, или пак ќе комбинираат повеќе настани. Според тоа тие ќе можат да се подготват за учество или да бараат од властите да отворат простори за учество доколку откријат дека властите се трудат да избегнат вклучување на јавноста. Во таа насока, од голема важност е запознаеноста на граѓанските здруженија со правото на жалба, и за таа цел треба да имаат обезбедено соодветна правна помош. Граѓанските здруженија во секое време треба да бидат свесни дека имаат право да доставуваат коментари, но дека властите се одговорни за донесувањето на конечната одлука. Граѓанските здруженија кои се свесни за овие проблеми нема да негуваат нереални очекувања во врска со процесот.
- Ќе соработуваат со сите општествени чинители: Партнерствата со јавноста, со приватните чинители и со другите граѓански здруженија претставуваат ефективен начин за решавање на локалните проблеми. Граѓанските здруженија треба отворено да споделуваат информации и да настојуваат на соработка со други чинители за да изградат партнерства и коалиции со своите истомисленици.
- Ќе делуваат во насока на развивање на заедницата: Врз основа на нивните познавања на локалните прилики, граѓанските здруженија треба да случај на појава на загадување или на деградација на животната средина, во случај на пасивност на властите да преземат соодветни мерки.
- Ќе ја почитуваат разновидноста: Граѓанските здруженија треба да промовираат и создаваат простори во кои е отсутна дискриминацијата и во кои се негуваат општествените различности. Ова е дел од процесот на градење на партнерства и колективно делување.
- Ќе ги повикуваат избраните претставници на одговорност за одлуките кои ги прават: Со оглед на нивната информираност во врска со заложбите на властите, граѓанските здруженија треба да го надгледуваат спроведувањето на одлуките. Во голем број на случаи ќе им биде потребна стручна помош за надгледување на постапките на властите, и истата треба навремено да биде обезбедена. Во случај на нерегуларности, граѓанските здруженија треба да преземат чекори кон исправање на ситуацијата со тоа што ќе испраќаат писма до властите, ќе разговараат со медиумите, ќе организираат онлајн дискусии итн.

Заклучок

Овој прирачник им овозможува на јавните службеници да гледаат кон иднината – добро да се организираат и да прават планови, но и да бидат флексибилни, храбри и креативни во процесот на планирање на учеството на јавноста во насока на носење на подобри одлуки.

Сепак, понекогаш е потребно и да се фрли поглед наназад. Крајот на секој настан во кој учествуваат граѓаните е добар момент да се застане и да се преиспита она што се случило дотогаш – да се анализираат коментарите, да се подготви извештај и да се прати повратна информација до учесниците. Важноста на повратните информации не може да биде пренагласена, бидејќи тие се важен сигнал до јавноста дека некој ги зема предвид нивните коментари и дека го цени нивниот ангажман. Тие се клучни за градење доверба помеѓу граѓаните и властите.

Откако ќе биде донесена нова одлука, добро е да се направи ретроспектива и да се расчлени целокупниот процес. Овој вид на анализа би требало да обезбеди податоци за тоа што е постигнато, кои се факторите кои придонеле за успех или неуспех на процесот. Пожелно е овие лекции да се искористат за подобрување на идните потфати со тоа што ќе ги направат поефикасни и поефективни.

Дополнителна литература и корисни линкови

- Текстот на Архуската конвенција е достапен на t: <http://www.unece.org/env/pp/treatytext.htm>
- Водич за спроведување на Архуската Конвенција, Второ издание, април 2013. Достапен на : <http://www.unece.org/environmental-policy/treaties/public-participation/publications.html>
- Прирачник „ Учество на јавноста во донесување на одлуки од животната средина на локално ниво“, Обединето Кралство, Јули 2000. Достапен на: www.unece.org/env/pp/
- „iemwpclaesmtleen.htianngd tbhоео Aka.hrhtmusl Convention: A User Guide for officials in the eastern europe and Caucasus Region“ published by ReC and Royal Haskoning, 2004. Available online at: http://archive.rec.org/ReC/Programs/ PublicParticipation/PublicAwareness/pdf/RUG_off-eng.pdf
- „ Спроведување на Архуската Конвенција: Прирачник за службеници од Источна Европа и Кавкаскиот Регион “ издаден од страна на РЕЦ и Royal Haskoning, 2004. Достапен на : http://documents.rec.org/publications/RUG-Cs_eng.pdf

Корисни линкови

- Извор на информации за состојбите со хидроелектраните „Бошков мост“ и „Луково Поле“: www.ekostav.mk, www.ekosvest.com.mk, www.bankwatch.org, www.elem.com.mk, www.moep.gov.mk
- Aarhus Convention website : www.unece.org/env/pp/welcome.html
- Aarhus Clearinghouse: <http://aarhusclearinghouse.unece.org/>
- UneCe: www.unece.org

- european Commission Aarhus website: <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/legislation.htm>
- Water CoRe (exchange platform for water scarcity and drought issues on regional and local level for all european regions): <http://www.watercore.eu/>
- Web resource on community planning: www.communityplanning.net

Регионалниот центар за животна средина (РЕЦ) за Централна и Источна Европа претставува меѓународна организација со мисија, да помогне во решавањето на прашањата поврзани со животната средина. РЕЦ ја исполнува својата мисија преку промовирање на соработка помеѓу владите и невладините организации, бизнис заедницата и други заинтересирани страни кои делуваат во областа на животната средина, како и преку поддршка на слободната размена на информации и вклучување на јавноста во донесувањето на одлуки од областа на животната средина.

РЕЦ беше основан во 1990 год. од страна на САД, Европската Комисија и Унгарската Влада. Денес, РЕЦ се заснова на законска повелба потпишана од страна на повеќе од 30 потписници. РЕЦ има мрежа на канцеларии во 17 држави: Албанија, Босна и Херцеговина, Бугарија, Хрватска, Чешка, Естонија, Унгарија, Летонија, Литванија, Македонија, Полска, Романија, Србија, Словачка, Словенија и Турција. Главното седиште се наоѓа во Сентендре, Унгарија. РЕЦ активно учествува во клучните глобални, регионални и локални процеси и придонесува кон одржливи решенија за унапредување на животната средина, во рамки и надвор од својата мрежа на држави, така што пренесува знаења и искуства во земјите и регионите.

Најчести донатори се Европската Комисија и Владите на земјите, како: Албанија, Австрија, Белгија, Босна и Херцеговина, Бугарија, Чешка, Финска, Франција, Германија, Унгарија, Италија, Јапонија, Б.Ј.Р. Македонија, Малта, Холандија, Норвешка, Полска, Србија, Словачка, Словенија, Шпанија, Шведска, Швајцарија, Обединетото Кралство и САД, како и канцеларии за билатерална соработка помеѓу владите и приватни институции.