Добро владеење за
отвореност и отчетност
во политиката и владеењето

Автори: Нада Наумовска / Данче Даниловска

Анализа на отвореноста на локалната самоуправа во Македонија и регионот

МЕТАМОРФОЗИС
Фондација за интернет и општество

ActionSEE

Овој проект е финансиран од Европската Унија.

Оваа публикација е изготвена со помош на Европската Унија. Содржините во оваа публикација се единствена одговорност на партнерите од проектот „ACTION SEE“ и на ниеден начин не ги изразуваат ставовите на Европската Унија.

Автори: Нада Наумовска / Данче Даниловска

Анализа на отвореноста на локалната самоуправа во Македонија и регионот

Ставовите изразени во овој документ се на авторите и не ги отсликуваат ставовите на донаторите.

Скопје, мај 2017

Вовед

Во соработка со партнерите од регионалната мрежа на НВО-и „ACTION SEE“, Метаморфозис, Фондација за интернет и општество ја подготви анализата за нивото на транспарентност, отвореност и отчетност на локалните самоуправи во регионот на Западен Балкан. Генералниот заклучок е дека отвореноста на локалните самоуправи е на многу ниско ниво и во Црна Гора и во регионот. Во периодот од октомври до декември 2016 година, членовите на мрежата „ACTION SEE“ работеа на детално истражување, базирано на научна методологија, кое опфати 144 општини од 6 земји кои пополнуваа прашалник со над 60 индикатори по општина.

Целта на овој документ е да ја утврди вистинската состојба во областа на отвореноста и отчетноста, да покаже подготвеност на општините да делуваат како сервис за граѓаните. За нас, отвореноста на локалната самоуправа вклучува транспаретност и ефикасност на институциите како и развиена комуникација со граѓаните.

Споредено со резултатите за отвореноста на собранијата и телата на извршната власт, овие резултати се најлоши а во исто време и загрижувачки. Се очекуваше дека отвореноста ќе се зголемува како што ќе се движиме кон пониските државни тела бидејќи тие се во директен контакт со граѓаните. Но, истражувањето го покажа спротивното. Регионалните власти треба да вложат повеќе напори за да ги ангажираат граѓаните во процесот на донесување одлуки, кој директно се одразува на нивниот квалитет на живот.

Имајќи предвид дека има многу проблематични области, општините од регионот мора што побрзо да се посветат на подобрување на сегашната состојба.

Отвореноста на властите претставува еден од фундаменталните постулати на доброто и фер владеење како и значајна карактеристика на секое демократско општество. Таа е општа, односно јавна вредност на развиените општества и значаен инструмент за контрола на работата на властите од страна на институциите и граѓаните. Исто така, таа претставува и значаен инструмент за спречување на корупцијата. За жал, во регионот не се дискутира доволно на оваа тема и ретко се преземаат конкретни чекори за постигнување на стандардите за отвореност.

Овој документ е адресиран до носителите на одлуки во локалните самоуправи од регионот и државните тела кои се справуваат со проблемите на локалната самоуправа. Исто така може да биде корисен за претставниците на меѓународните организации и за колегите од невладиниот сектор кои се бават со вакви прашања.

Останувaме на Ваше располагање за сите сугестии, љубезни критики и дискусии поврзани со нашиот предлог.

Отвореност на Единиците на Локалната самоуправа (општините) во Република Македонија

На граѓаните во Република Македонија им е гарантирано правото на локална самоуправа, во која единици на локалната самоуправа се општините. Процесот на децентрализација подразбира пренесување на овластувањата од централно/државно ниво на општинско ниво, и е тесно поврзан со демократските принципи и вредности, а за кои државата покажа посветеност уште во 1997 година, со ратификување на Европската повелба за локална самоуправа на Советот на Европа и спремност да ја приближи правната рамка поблиску до Европската Унија. Суштината на постоењето на општините е тие да бидат во служба на граѓаните, транспарентноста да ја темелат на отворени податоци и информации, јасни процедури за партиципативно одлучување, како и јасни процедури за добивање на јавните услуги, а отчетно да објаснуваат за што ги искористиле јавните пари кои им биле на располагање и на кој начин го подобриле животот во заедниците[1].

1) Стандардите што се донесуваат на транспарентностаа, отчетноста и граѓанското учество на локално ниво во државата се утврдени во неколку документи: Законот за локална самоуправа, Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, Етичкиот кодекс на локалните функционери, Етичкиот кодекс на државните службеници, Законот за спречување на корупција, Законот за судир на интереси и др.

Во 2012 година кога се развиваше првиот национален акциски план за Отворено владино партнерство (ОВП), државата презентираше спремност да ги зајакне заложбите за промовирање на транспарентноста, борбата против корупцијата, да го зајакне граѓанското учество и да ги искористи новите технологии со цел да обезбеди поефикасна и поодговорна локална власт, преку воспоставување на приоритетот: „Отворени податоци на локално ниво“. За таа цел креираше мерки за отворање на податоците од страна на општините и утврдување на заеднички критериуми за отворени податоци преку унифициран пристап од страна на општините. Оваа практика, за утврдување на приоритет „Отвореност на локално ниво“ продолжи и во вториот (2014-2016) и во третиот (2016-2018) национален акциски план за ОВП, со тоа што предвидените мерки беа проширени и предвидуваа воведување нови форми на проактивна комуникација на општините со граѓаните; воспоставување на институционални форми на соработка на локалните власти со граѓаните; воспоставување на е-услуги; воспоставување на стандарди за транспарентност и отворени податоци кои што ќе бидат корисни за граѓаните; подобрување на функционалноста на механизмите за институционална консултација на локално ниво; подобрување на испораката на социјални услуги на локално ниво преку соработка со граѓанските организации.

Општо земено, оценката за одржливоста на иницијативите од ОВП преземени на локално ниво е под ризик поради недостиг на средства кај општините[2]. Дополнително, во последниот извештај на Европската комисија[3] за оценување на прогресот на државата за пристапување во Унијата забележано е дека локалните власти континуирано покажуваат недостаток на капацитети за соработка со граѓанските организации.

Општините исполнуваат 34% од индексот на отвореност. Во однос на принципите транспарентност, достапност, интегритет и ефективност, по кои е правено истражувањето, исполнувањето на индикаторите за достапност од страна на општините е на најниско ниво, односно општините исполнуваат само 27% од индикаторите, а кои се однесуваат на обезбедување и почитување на постапките за слободен пристап до информации и зајакнување на интеракцијата со граѓаните. Овој податок е загрижувачки со оглед дека мерењето е направено на обезбедувањето на пристап до информации кои треба да се објавени на општинските веб страници без да бидат побарани, како на пример, одлуките кои ги носат Советите на општините, одлуките кои ги носат градоначалниците, записниците од седниците на Советите на општините, Статутот на општините, Деловниците за работа на Советите. На ниското исполнување на индексот на достапност од страна на општините влијае и нивната недоволна интеракција со граѓаните преку социјалните мрежи, необјавувањето на месечни информатори за граѓаните за работата на општините, како и недостатокот на јавни дебати за граѓаните за прашања од локално значење, необјавување на планови за јавни консултации со граѓаните за општинските политики и записниците од одржани средби со граѓаните.

Принципот на транспарентност подразбира објавување на информациите за организациската структура, буџетот за работа и објавувањето и пристапот до информациите за јавните набавки. За подобрена транспарентност на општините, кои исполнуваат 35% од индексот за транспарентност` секоја активност која е финансирана со јавни пари мора да биде јавна` а информациите за овие активности мора да бидат еднакво и лесно достапни за сите граѓани. пштините` немаат пракса да ги објавуваат договорите и анексите на договорите склуени на отворените јавни набавки.`

2) Извештај на IRM, достапен на https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Macedonia_Final_2014-15_0.pdf

3) Извештај на ЕК за оценување на прогресот на државата за пристапување во Унијата, 2016 год., стр. 9, достапен на https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_the_former_yugoslav_republic_of_macedonia.pdf

Дури 2/3 од анализираните општини не го објавуваат Планот за јавни набавки за тековната година. Податокот кој покажува 0% исполнување на индикаторите од поткатегоријата јавни набавки од страна на 11 општини е загрижувачки и отвора сомнеж дека се можни злоупотреби и корупциски дејствија во набавките со што слабее довербата на граѓаните во избраните претставници. Со оглед дека активностите на општините се тесно поврзани со трошењето на јавните пари општините во иднина мора темелно да ја унапредат својата отчетност во овој дел, односно да ги објавуваат плановите за јавните набавки, одлуките, договорите, анексите на договорите, како и другите општински расходи.

Подобрување на финансиската транспарентност на општините

Во Законот за буџетите[4] утврдено е начелото на транспарентност под кое се подразбира достапност на јавноста во сите фази на подготвувањето и на извршувањето на буџетот. Што значи дека сите буџетски корисници, како и општините се обврзани да бидат транспарентни пред јавноста во буџетскиот процес. Само мал дел од општините имаат воспоставена практика на организирање Буџетски форуми со граѓаните[5]. Индексот на транспарентност, во подкатегоријата транспарентност на буџетите, општините го исполнуваат со 49%. Голем дел од општините ги објавуваат донесените буџети и завршните сметки, но во заштитени пдф формати, што ги прави тешко пребарливи. Исто така, на процентот на исполнувањето на индексот влијае необјавувањето на Граѓански буџети од страна на општините, како полугодишните извештаи за трошењето на буџетот. Граѓанскиот буџет е документ кој има за цел транспарентно да ги претстави информациите содржани во годишниот буџет на општината и да ги информира граѓаните на едноставен начин, преку графикони и илустрации на буџетот, да го разберат планирањето и распределбата на општинските средства. Граѓанскиот буџет им помага на граѓаните да разберат кои се изворите на приходите во буџетот на општината и за кои приоритети се трошат нивните пари.

Отворени податоци

И покрај тоа што во рамките на инцијативата за Отворено владино партнерство државата ги приоретизираше отворените податоци на локално ниво, истражувањето покажа дека општините исполнуваат само 8 % од индикаторите за отворени податоци.

4) Закон за буџетите, член 3, („Службен весник на Република Македонија“ бр. 64/2005; 4/2008; 103/2008; 156/2009; 95/2010; 180/2011; 171/2012; 192/2015 и 167/2016)

5) Целта на Буџетските форуми е зголемување на учеството на граѓаните во процесот на носење на буџетот на општината и зголемување на транспарентноста на општинта.

Свест

Општините исполуваат 42% од индикаторите за awareness. Оваа категорија е сочинета од областите 1. Мониторинг и евалуација, 2. Извештаи, и 3. Стратешко планирање. Општините се најдобри во поглед на известувањето (79%) зашто јавните претпријатија и градоначалниците се со закон обврзани за своето работење да го известуваат Советот на општината. Понатаму, општините исполнуваат 33% од индикаторите за стратешко планирање бидејќи само 1/3 имаат усвоено развојни стратегии со јасно определени развојни цели. Во овој сегмент, општините се најслаби (21%) во полето на мониторинг и евалуација. Резултатите се ниски бидејќи општините не усвоиле менаџерски рамки кои ќе вклучат и индикатори според кои ќе се мери како општините ги исполнуваат своите цели, обврски и задачи.

Имајќи ги предвид големите разлики кои постојат помеѓу општините во поглед на исполнувањето на индикаторите за транспарентност очигледна е потребата за координирање и воспоставување на определени одредници кои би биле заеднички за општините и кои би претставувале минимални стандарди за отвореност. Ваквите стандарди не би требало да значат униформирање на општините, туку воспоставување гаранции за обезбедување на минималните услови за отвореност. За оваа цел потребно е и Заедницата на единиците на локалната самоуправа да ја зголеми својата улога и да преземе иницијатива. Истражувањето покажува дека додека определени општини покажуваат ангажираност кон коцептот на отвореност, други ги заборавиле нивните основни надлежности и обврски, па наместо да зборуваат за исполнувањето на надлежностите тие даваат отчет за исполнетите „проекти“ од изборните програми на градоначалниците или дури и на извршната власт[6].

Регион

егионалниот`  резултат на отвореност на локалната самоуправа е разочарувачки и изнесува само 34%. пштините` повеќе лиат`  на црни кутии отколку на клуни` институции во слуба`  на граѓаните. ите` проблеми забелеани`  во рна` ора`  даваат кредибилна слика за ситуацијата на локално ниво во регионот` каде ситуацијата е полоша отколку во земјава. олитиката`  на отвореност мора да биде политика на сите општини и таа мора да го најде своето место помеѓу другите вани` дравни`  политики. рајно` време е да се поне` со решавање на ова прашање.

6) http://www.zelenikovo.gov.mk/ ; http://daily.mk/vesti/pres-vmro-dpmne-realizirani-proekti-opshtina-zelenikovo ; http://opstinavasilevo.gov.mk/?p=4294

Методологија на истражувањето

Отвореноста претставува клучен услов за демократија со тоа што им дозволува на граѓаните да добијат информации и знаења за еднакво учество во политичкиот живот, делотворно носење одлуки и барањето отчетност од институциите за политиките кои тие ги спроведуваат.

Голем број земји преземаат конкретни дејства со цел зголемување на транспарентноста и отчетноста на институциите. Регионалниот индекс на отвореност на локалните самоуправи е развиен за да се утврди до која степен граѓаните од Западен Балкан добиваат навремени и разбирливи информации од нивните институции.

Голем број земји преземаат конкретни дејства со цел зголемување на транспарентноста и отчетноста на институциите. Регионалниот индекс на отвореност на локалните самоуправи е развиен за да се утврди до која степен граѓаните од Западен Балкан добиваат навремени и разбирливи информации од нивните институции.

Регионалниот индекс на отвореност мери до која мера институциите од Западен Балкан се отворени за граѓаните и општеството и се базира на следниве четири принципи: 1. транспарентност, 2. достапност, 3. интегритет и 4. свест.

Под принципот на **транспаретност** се подразбира дека организациските информации, буџетот и процедурите за јавни набавки се јавно достапни и објавени. **Достапноста** е поврзана со обезбедување и почитување на процедурите за слободен пристап до информации, подобрување на достапноста на информациите преку механизам на јавна дебата и зајакнување на интеракцијата со граѓаните. **Интегритетот** вклучува механизми за спречување корупција. Последниот принцип, **свеста**, се однесува на мониторинг и евалуација на политиките кои се спроведуваат од страна на институциите.

Со следење на меѓународните стандарди, препораки и примери на добри практики, овие принципи се дополнително развиени преку квантитативни и квалитативни индикатори, кои се оценети врз основа на: достапноста на информации на официјалните веб страници на институциите, квалитетот на легалната рамка за конкретни прашања, други извори на јавно информирање и прашалници доставени до институциите.

Збирот од препораки и директиви насочени кон институциите се разви врз база на резултатите од истражувањето.

Метаморфозис е независна, непартиска и непрофитна фондација со седиште во Скопје, Република Македонија. Мисијата на Метаморфозис е да придонесе за развој на демократијата и подобрување на квалитетот на живеење преку иновативна примена и ширење на знаењето. Наши главни вредности се отвореност, еднаквост и слобода. Програмските области во кои делува Метаморфозис се:

- Општествени иновации
- Животна средина
- Човекови права
- Добро владеење

Фондација Метаморфозис

адреса: ул. „Апостол Гусларот” бр. 40, 1000 Скопје, Македонија
е-пошта: info [AT] metamorphosis.org.mk
телефон: +389 2 3109 325
www.metamorphosis.org.mk