



Проценка на

**ДОБРОТО ВЛАДЕЕЊЕ ВО ЕДИНИЦИТЕ
НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА
ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА
ПРЕКУ ИНДЕКСОТ НА ОТВОРЕНОСТ
МЕРЕЊЕ ЗА 2020 ГОДИНА**





ПРОЦЕНКА НА ДОБРОТО ВЛАДЕЕЊЕ

ВО ЕДИНИЦИТЕ НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА
ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА ПРЕКУ
ИНДЕКСОТ НА ОТВОРЕНОСТ – МЕРЕЊЕ
ЗА 2020 ГОДИНА

Скопје, ноември 2020



Оваа публикација е подготвена од Фондацијата Метаморфозис во рамки на Проектот за граѓанско учество со поддршка на американскиот народ преку Агенцијата на САД за меѓународен развој (УСАИД). Мислењата изразени во оваа публикација не ги изразуваат ставовите на Агенцијата на САД за меѓународен развој или на Владата на Соединетите Американски Држави.

CIP - Каталогизација во публикација

Национална и универзитетска библиотека „Св. Климент Охридски“, Скопје
352:005.332.5(497.7)“2020“(047)

ПРОЦЕНКА на доброто владеење во единиците на локалната самоуправа во Република Северна Македонија преку Индексот на отвореност - мерење за 2020 година. - Скопје : Фондација Метаморфозис, 2020. - [43] стр. ; 30 см

ISBN 978-608-263-050-2

а) Локална самоуправа -- Транспарентност -- Македонија -- 2020 -- Извештаи

COBISS.MK-ID 52697349

СОДРЖИНА

1. ВОВЕД	4
2.МЕТОДОЛОГИЈА	5
3.ОТВОРЕНОСТ НА ИНСТИТУЦИИТЕ ОД ЛОКАЛНАТА ВЛАСТ ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА	7
3.1. Состојбата на добро владеење во институциите на локалната власт во Северна Македонија	7
3.2. Транспарентност (организациски информации, буџет и постапки за јавни набавки)	11
3.2.1. Организациски информации	13
3.2.2. Буџет (финансиско работење).	15
3.2.3. Постапки за јавни набавки	18
3.3. Пристапност (пристап до информации, интеракција со граѓаните и јавни консултации)	19
3.3.1. Пристап до информации	21
3.3.2. Интеракција со граѓаните	23
3.3.3. Јавни консултации.	24
3.4. Ефикасност (известување, мониторинг и евалуација и стратешко планирање).	27
3.4.1. Стратешко планирање.	28
3.4.2. Известување (линија на отчетност)	29
3.4.3. Мониторинг и евалуација	30
3.5. Интегритет (кодекс за етичко однесување, спречување на конфликт на интереси и правила за лобирање)	31
3.6. Отворени податоци	33
4.ЗАКЛУЧОК	36
5.СЕОПФАТЕН ПЛАН ЗА ДОБРО ВЛАДЕЕЊЕ ЗА ЛОКАЛНАТА ВЛАСТ ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА	37

1. ВОВЕД

Фондацијата Метаморфозис со поддршка од Проектот за граѓанско учество на УСАИД направи проценка на состојбата на добро владеење на единиците на локалната самоуправа во Република Северна Македонија.

Проценката е резултат на спроведено истражување засновано врз Индексот на отвореност, чија цел е да го утврди степенот до кој се почитуваат принципите на доброто владеење.

Индексот на отвореност е методологија за проценка на работењето на институциите која е изработена во соработка со партнерите од регионалната мрежа на граѓански организации „ACTION SEE “ во 2016-та година и од тогаш служи како алатка за проценка на отвореноста на институциите во земјата.

Овој извештај дава анализа на работата на единиците на локалната самоуправа во Република Северна Македонија во однос на принципите на транспарентност, пристапност, ефикасност и интегритет. Врз основа на направената проценка дадени се препораки за подобрување на работењето на единиците на локалната самоуправа во областите кои се опфатени со истражувањето.

Наодите и препораките од спроведеното истражување ќе бидат презентирани на претставници на општините кои се опфатени со истражувањето како и на пошироката јавност преку социјалните медиуми и одржување на јавни настани.

2. МЕТОДОЛОГИЈА

Индексот на отвореност ги проценува перформансите на локалната власт во областа на добро владеење со тоа што се фокусира на четири принципи: (1) пристапност, (2) ефикасност, (3) интегритет и (4) транспарентност со еден заеднички домен присутен во сите четири принципи отворени податоци.

Пристапноста го проценува степенот до кој правото на пристап до информации е загарантирано со закон и во пракса, како и квалитетот на механизмите за вклучување и консултации при процесите на креирање на политики; **ефикасноста** ја разгледува посветеноста на институциите да научат од тековните процеси и да ги подобрат преку воспоставени системи за следење, евалуација и учење со употреба на клучни точки / индикатори за време на стратешкото планирање и известување; **транспарентноста** ја проценува јавната достапност на организациските информации, буџетот и постапките за јавни набавки, додека пак, **интегритетот** го оценува присуството на механизми за спречување на судир на интереси, регулирање на лобирање, како и достапност на кодекс за етичко однесување кој ќе го води и санкционира однесувањето на државните службеници и јавната администрација. Секој принцип на Индексот се состои од области и индикатори мерени според соодветна вредност во рамките на принципот.

Методологијата беше развиена во консултација со голем број веродостојни ресурси, нагласувајќи ги најдобрите меѓународни практики и стандарди за добро владеење, како што се Светска банка, Организацијата за економска соработка и развој, Водичот за отворена влада, Извештајот за глобален интегритет и Индикаторите за владеење и институционален квалитет развиени од Светска банка.

Истражувањето е спроведено од страна на Фондацијата Метаморфозис, а во процесот на спроведување на истражувањето беа вклучени 8 локални граѓански организации: Агтис - Прилеп, Центар за интеркултурен дијалог- Куманово, Фондација за развој на локалната заедница - Штип, Центар за социјални иновации Блинк 42-21 - Скопје, Мултикултура - Тетово, Скај Плус - Струмица, Локална агенција за развој - Струга и Квантум Прима - Кавадарци.

Со истражувањето беа опфатени 17 општини од 8-те региони на Р. Северна Македонија

Табела 1: Општини мониторирали со Индексот на отвореност

РЕГИОН	ОПШТИНИ
ПОЛОШКИ РЕГИОН	Тетово Желино
ВАРДАРСКИ РЕГИОН	Кавадарци Росоман
ПЕЛАГОНИСКИ РЕГИОН	Прилеп Долнени
ЈУГОИСТОЧЕН РЕГИОН	Струмица Василево
СЕВЕРОИСТОЧЕН РЕГИОН	Куманово Липково
СКОПСКИ РЕГИОН	Аеродром Горче Петров Град Скопје
ИСТОЧЕН РЕГИОН	Штип Зрновци
ЈУГОЗАПАДЕН РЕГИОН	Охрид Вевчани

Истражувањето е спроведено помеѓу јануари 2020 и јуни 2020 година. Методите на истражување се состојат од (1) следење на веб-страниците на таргетираните општини според низа индикатори, (2) прашалник доставен до институциите за да се потврдат наодите добиени од онлајн мониторингот, (3) испратено барање за пристап до информации од јавен карактер до секоја општина со намера да се процени степенот на исполнување на ова основно право од секоја од општините, како и (4) проверка на законодавната рамка.

Грешката во мерењето е +/- 3%. Врз основа на резултатите од истражувањето спроведовме анализа со клучни критични точки и проблеми во областа на отвореноста на општините, кои се надеваме ќе користат за подобрување на нивната работа.

Од 17-те мониторирали општини, само 7 или 41% одговориле на прашалникот.

Важно е да се напомене дека во случаите кога општините не доставија одговорени прашалници, беше дадена оценка 0 за индикаторите, односно беше оценето како индикатори што не биле исполнети. Имено, од 17 таргетирали општини, 7 (41%) одговориле на прашалникот, додека останатите 10 (59%) автоматски добиваат 0 за соодветните индикатори. Земајќи во предвид дека податоците побарани во прашалникот се информации од јавен карактер, овој податок е индикација на ниско ниво на отвореност на општините. Недоставувањето на одговор на добиено барање од индивидуален граѓанин, од граѓанска организација или друг корисник не смее да биде практика на работење на единиците на локалната самоуправа (ЕЛС). Ова ја нарушува довербата на граѓаните во локалната самоуправа и влијае на имиџот на општината.

Во рамки на процесот беа организирани консултативни состаноци со претставници на општините и претставници на граѓански организации со цел запознавање со прелиминарните резултати од мониторингот на општините и развивање на дискусија за резултатите, каде претставниците имаат можност да дадат свои мислења, сугестии и коментари.

3. ОТВОРЕНОСТ НА ИНСТИТУЦИИТЕ ОД ЛОКАЛНАТА ВЛАСТ ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

3.1. СОСТОЈБАТА НА ДОБРО ВЛАДЕЕЊЕ ВО ИНСТИТУЦИИТЕ НА ЛОКАЛНАТА ВЛАСТ ВО СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Децентрализацијата е комплексен процес чија крајна цел е подобрувањето на животот на граѓаните преку испорака на поквалитетни услугите на локално ниво.

Правото на локална самоуправа е утврдено во Уставот на Република Северна Македонија и локалната самоуправа е утврдена како една од темелните вредности на уставниот поредок на нашата држава. Системот на локалната самоуправа во Република Северна Македонија и изграден врз основа на принципите на Европската повелба за локална самоуправа и добрите меѓународни практики.

Со Законот за локалната самоуправа од 2002 година се зголеми авторитетот на избраните локални претставници и во голема мера се зголемија надлежностите на општините. По усвојувањето на законот беше усвоена Оперативната програма за децентрализација на власта за 2003-2004 година со која што се дефинираше временската рамка за усвојување на потребната легислатива, вклучително и клучните три закони усвоени во 2004 година со кои се унапреди развитокот на системот на децентрализација: Законот за финансирање на локалната самоуправа, Законот за територијална организација на локалната самоуправа и Законот за Градот Скопје.

Согласно Законот за територијалната организација на локалната самоуправа, локалната самоуправа е територијално организирана во 80 општини и градот Скопје, како посебна единица на локалната самоуправа. Четириесет и три единици на локалната самоуправа, вклучително и десетте во градот Скопје, како посебна единица на локалната самоуправа, се со седиште во град, а триесет и седум се со седиште во село. Според нашиот Устав, единиците на локалната самоуправа, односно општините, се еднакви во своите права и должности, без оглед на нивниот урбан или рурален карактер, степенот на развој, просторната и демографска големина и други разлики и специфики.

Процесот на децентрализација е долготраен процес кој бара посветеност од голем број на засегнати страни. Во оваа насока, Извештајот на Европската Комисија од 2020 година за напредокот на Република Северна Македонија¹ нотира дека “Земјата е посветена на процесот на децентрализација уште од потпишувањето на

¹ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/north_macedonia_report_2020.pdf

Охридскиот рамковен договор во 2001 година. Во 2019 година, општините го подобрија финансиското управување и наплатата на локалните даноци. Владата иницираше, во партнерство со општините и Заедницата на единиците на локалната самоуправа (ЗЕЛС), процес за реформа на законодавството за системот на локална самоуправа, со цел на општините да им се дадат дополнителни овластувања и финансиски средства.”

Во Програмата за работа на Владата на РСМ² е наведено дека “Владата ќе ја продолжи втората фаза на институционалната децентрализација која треба да им обезбеди најдобри услуги на граѓаните согласно Европската повелба за локални самоуправи. За да се надминат слабостите од првата фаза на децентрализацијата ќе извршиме зголемување на блок дотациите за да ги покриваат сите реални потреби на локалната установа”. Во новиот мандат предвидено е “Владата на Република Северна Македонија ќе го продолжи процесот на децентрализација. Во него гледаме дополнителна демократизација на општеството, поефикасно и поекономично обезбедување и испорачување на услугите, но и засилен локален развој. Сместата е надлежностите да се пренесат на нивото на управување (власт) коешто е најблиско до граѓаните, кое што може најефективно да ги извршува, со соодветни финансиски средства и загарантирана вклученост на граѓаните во донесувањето на одлуките. Продолжуваме со политиките за развој на општините, односно фискална децентрализација и рамномерен регионален развој со цел зајакнување на финансиските извори на општините, но воедно и зголемување на одговорноста и транспарентноста на нивното работење.”

Современите локални самоуправи се засновани на компетентно управување во општините. Прифаќањето стандардите за добро управување во функционирањето на локалната самоуправа вклучува развивање на нова отворена организациска култура која го става граѓанинот во центарот на сите активности и работи на ефикасно и ефективно задоволување на неговите потреби и интереси.

Принципите на отвореност содржани во Индексот на отвореност се опфатени во низа закони, подзаконски акти и прирачници кои имаат за цел да го ја подобрат отвореноста на институциите од локалната власт и да го унапредат квалитетот на живеење на граѓаните. Од особена важност за подобрување на отвореноста во ЕЛС е новиот Закон за слободен пристап до информациите од јавен карактер, усвоен од Собранието во мај 2019 година, кој обезбедува основа за самостојно унапредување на проактивната и реактивна транспарентност. Во оваа насока треба да се спомене и законската рамка за борба против корупцијата и промовирање на култура на интегритет, која ги опфаќа Законот за спречување корупција и судир на интереси, Законот за лобирање и Законот за заштита на укажувачи.

² https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/programa-na-vlada-agenda2024-finalno_programa_1.pdf

Графикон 1. Отвореност на ЕЛС според принципите на Индексот на отвореност



Истражувањето преку Индексот на отвореност покажува дека вкупниот резултат на локалната власт достигнува 40%, со највисока оцена за индикаторите за принципот на ефикасност од 57%, и најниска оцена за принципот пристапност од 30%. Оваа просечна оцена покажува ниско ниво на посветеност на општините на исполнување на принципите на отвореност. Ниските оценки на општините за индикаторите во областите јавни консултации и пристап до информации бараат значителни напори за поголемо вклучување и учество на граѓаните во процесот на носење на одлуки на локално ниво и зголемување на пристапот до информации како еден од начините за намалување на корупцијата. **Мерењето за 2020 година од Индексот на отвореност покажува недоволна отвореност на локалната власт.**

Индексот на отвореност покажа дека во мерењето за 2020 година најдобри резултати имаат општините Охрид (62%), Прилеп (56%) и Кавадарци (56%), додека најниско е рангирана општината Росоман (22%).

Графикон 2. Отвореност на ЕЛС според Индексот на отвореност



Одржаните консултативни состаноци со претставници на општините и претставници на граѓански организации генерално ги потврдија наодите од направениот мониторинг на општините во рамки на Индексот на отвореност. Дел од учесниците наведоа дека кај некои од индикаторите состојбите на теренот не ги рефлектираат високите резултати на дел од општините. Ова укажува на тоа дека ЕЛС не треба само да се фокусираат на исполнување на законските обврски туку треба да обрнат внимание на влијанието кое политиките и активностите го имаат врз секојдневниот живот на граѓаните.

Во продолжение на документот е даден преглед на резултатите на ЕЛС во секој принцип, како и за областите во рамки на принципите. Покрај резултатите наведени се и добрите примери што се истакнуваат.

3.2. ТРАНСПАРЕНТНОСТ (ОРГАНИЗАЦИСКИ ИНФОРМАЦИИ, БУЏЕТ И ПОСТАПКИ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ)

“Транспарентноста” ја оценува достапноста на информации и на системите за отчетност

Доброто управување во единиците на локалната самоуправа треба да се заснова на транспарентно и отчетно работење. За да можат граѓаните да учествуваат во креирањето и спроведувањето на политиките на локално ниво тие мора да бидат информирани за работата на општините.

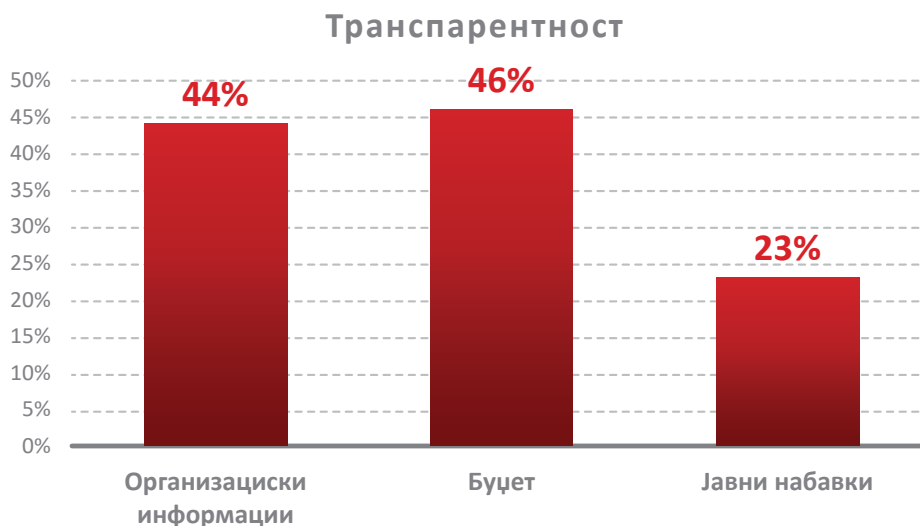
Транспарентното и отчетно работење на општините е регулирано со повеќе закони како што се: Законот за локалната самоуправа, Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, Законот за користење на податоците од јавниот сектор и повеќе материјални закони. Покрај законската рамка, од страна на граѓанскиот сектор подготвени се Стандарди за Е-транспарентност за локалната самоуправа³ кои ги дефинираат стандардите за е-транспарентност, или информациите и податоците коишто единиците на локална самоуправа (ЕЛС) треба да ги објавуваат на своите веб-страници во наративна форма, како и во форма на отворени податоци.

Воведувањето механизми за транспарентност е многу полесно во денешното, модерно, време на Интернетот. Објавувањето и пристапот до информации за работењето на општините, за буџетите, јавно објавување на договорите, одлуките за вработување или јавните набавки преку Интернет ја зајакнува надворешната контрола и надзор од страна на граѓанските организации, експертите и јавноста во целина. Локалните власти треба проактивно да објавуваат што е можно повеќе информации на веб-страниците на општините бидејќи тие во денешно време се главниот извор на информации за квалитетот на владеењето.

Истражувањето покажа дека сите 17 општини кои беа опфатени со истражувањето имаат активни веб-страници кои редовно се ажурираат. Со оглед на тоа што повеќето индикатори на Индексот на отвореност се однесуваат на веб-страниците како извор, овој аспект се одразува значително на нивниот вкупен резултат.

³ https://cup.org.mk/publication/Standardi%20za%20e-transparentnost_MK.pdf

Графикон 3. Транспарентност на ЕЛС според трите области



Истражувањето покажа дека ЕЛС исполнуваат 42% од индикаторите опфатени во принципот транспарентност. Овој резултат е индикација дека транспарентноста на ЕЛС сеуште не е на задоволителното ниво. Општините треба да направат дополнителни напори за да ја зголемат севкупната транспарентност во нивното работење, а особено објавувањето на податоци во однос на јавните набавки.

Графикон 4. Транспарентност на ЕЛС



Во однос на транспарентноста најдобри резултати покажа општината Охрид (77%), а најниско беше оценета општина Росоман (16%).

Учесниците на консултативните состаноци укажаа на значењето на внатрешната комуникација во општината за зголемување на транспарентноста. Имено, неадекватната внатрешната комуникација во општините предизвикува граѓаните да остануваат неинформирани за значајни прашања од локално значење што резултира и со немање доверба во институциите. Поради ова, ЕЛС треба да ја подобрат внатрешната комуникација со цел зголемување на транспарентноста.

Учесниците исто така истакнаа дека транспарентноста и отчетноста на ЕЛС треба да се високо на агендата на ЕЛС. Градоначалниците треба да се вклучат во зголемување на транспарентноста преку подигнување на важноста на слободниот пристап до информации од јавен карактер.

3.2.1. Организациски информации

Во денешно време граѓаните сè повеќе го користат интернетот како начин за информирање за работата на државните институции. Објавувањето информации од општините на своите веб-страници овозможува полесен пристап до информации за функционирањето на општините во рамките на своите надлежности, но и поедноставување на комуникацијата со граѓаните во насока на исполнување на нивните права и обврски.

Истражувањето покажа дека **ЕЛС треба да го подобрат квалитетот на веб-страниците во насока на содржините кои се објавуваат на веб-страниците на општините и нивната организација со цел различните видови на корисници да можат лесно да ги најдат потребните информации.** Генерално ЕЛС имаат функционални веб-страници и истите навремено ги ажурираат. Од 17-те општини, само 4 општини (Долнени, Вевчани, Зрновци и Штип) немаат функционални алатки за пребарување на нивните веб-страници. Сите општини објавуваат биографии на градоначалниците, а повеќето објавуваат органограми (освен Струмица и Долнени) и статуту (освен Липково, Струмица и Росоман).

Согласно законската рамка во нашата земја ЕЛС имаат обврски за прибирање на голем број на податоци и водење евиденции кои се обврска на единиците на локална самоуправа. Доколку овие податоци не се ограничени со Законот за заштита на личните податоци треба да бидат објавени на веб-страниците на општините.

На веб-страниците на повеќето општини (14) е објавена барем една одлука на градоначалникот донесена во последните 3 месеци што покажува дека повеќето општини објавуваат навремени податоци на своите веб-страни. ЕЛС генерално на своите веб-страни ги објавуваат донесените одлуки на седниците на Советот, исклучок се општините Куманово, Липково, Росоман и Тетово. Повеќето општини

(11) ги објавуваат стратегиите на своите веб страни и податоците за вработените во општинската администрација.

Многу општини не ги објавуваат годишната програма за работа на општината (14 општини) и годишната програма за работа на Советот на општината (11 општини) и квартални или полугодишни извештаи за спроведувањето на овие програми. Позитивни примери се општините Охрид, Прилеп и Василево кои ги објавуваат годишните програми за работа на општината и на Советот, додека Долнени, Ѓорче Петров и Вевчани ја објавуваат само годишната програма за работа на Советот на нивните веб-страници. Кавадарци и Охрид се единствените општини кои објавуваат квартални или полугодишни извештаи за спроведувањето на годишните програми за работа на општината и Советот.

Она што особено се истакнува е слабото ниво на објавени информации и податоци за работењето на Советите на општините. Имено, на повеќето веб-страници на ЕЛС не можат да се најдат објавени податоци за дневните редови за седниците на Советот, соопштенија за јавноста од состаноците на Советот, извештаите за работа на Советот, записници од одржани седници на Советот, а нема ниту видео/аудио записи од седниците на Советот (само Куманово и Струмица имаат видео/аудио записи од седниците на Советот).

На веб-страниците на 10 општини е објавен Деловникот за работа на Советот, додека овој документ не може да се најде на веб-страниците на општините Ѓорче Петров, Кавадарци, Липково, Прилеп, Росоман, Струмица и Штип.

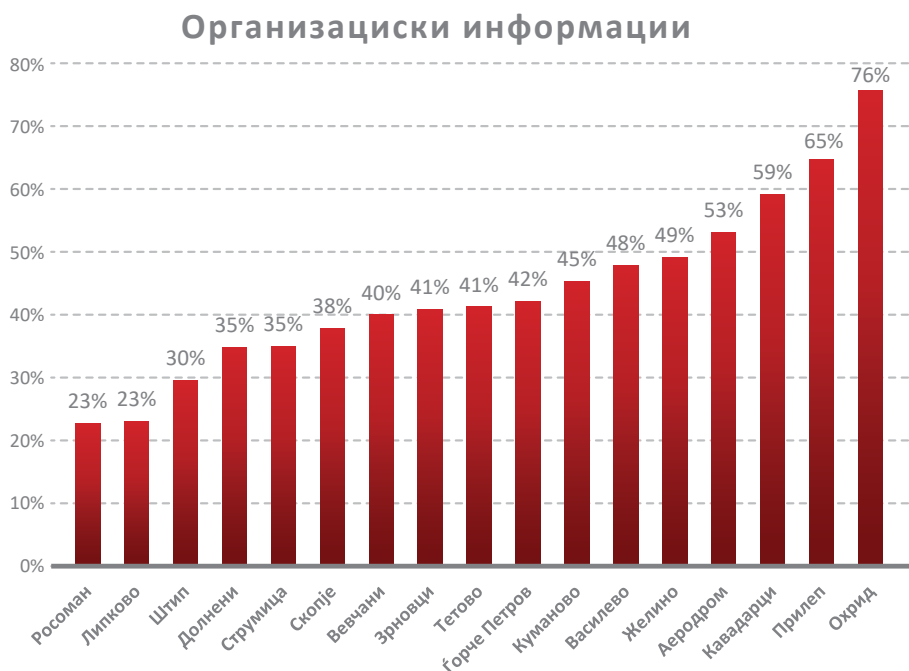
Повеќето општини (13) немаат објавено извештаи за нивната работа на веб-страницата, исклучок се општините Охрид, Прилеп, Желино и Зрновци. Во ниту една општина не се објавени информации за платите на јавните службеници. Кај повеќето ЕЛС (15) не е објавен единствен регистар на општински имот на веб-страница, само општините Вевчани и Зрновци го имаат објавено овој регистар. Исто така, на веб-страниците на 13 општини не може да се најдат информации за имотот за продажба/ изнајмување од страна на општината, а кај само 4 општини, Охрид, Кавадарци, Зрновци и Прилеп се објавени овие информации. 10 општини не ги објавуваат и имињата на претседателите на месните заедници со контакти на нивната веб-страница.

Генерално, општините (14) на веб-страниците не даваат информации за уделите во јавните претпријатија што ги поседува општината, добар пример се општините Прилеп, Тетово и Кавадарци кои ги објавуваат овие податоци.

Повеќето општини (12) немаат документ (стратегија, политика, постапка и сл.) што се занимава со нејзината отвореност и транспарентност, добар пример во однос

на ова се општините Аеродром, Горче Петров, Прилеп, Струмица и Желино кои имаат ваков документ.

Графикон 5. Исполнетост на индикаторите во областа организациски информации од страна на ЕЛС



Во однос на областа организациски информации, истражувањето покажа дека најдобри резултати има општина Охрид (76%), а најниско се оценети општините Росоман (23%) и Липково (23%).

Може да се заклучи дека општините објавуваат ограничени информации за нивното работење на веб-страниците. ЕЛС треба да работат на објавување на сите податоци и евиденции кои се обврска на единиците на локална самоуправа како и оние дополнителни податоци кои се од интерес на граѓаните.

3.2.2. Буџет (финансиско работење)

Објавувањето на информации за буџетот и трошењето на јавните пари придонесува за намалување на корупцијата, како и за обезбедување ефективно учество на граѓаните во процесите на буџетирање.

Законската рамка која го регулира финансиското работење на локално ниво е составена од многу закони кои наметнуваат бројни обврски за ЕЛС: Законот за буџетите, Законот за извршување на буџетите на Р. Македонија, Законот за локалната самоуправа, Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа,

Законот за јавна внатрешна финансиска контрола, Законот за сметководство за буџетите и буџетските корисници и други.

Истражувањето покажа дека сите општини, освен општина Струмица, го имаат објавено буџетот на општината на својата веб-страница. Ова укажува дека општините преземаат чекори за подобрување на буџетската транспарентност, но објавувањето само на буџетот не е доволно. Потребно е ЕЛС да практикуваат партиципативно буџетирање кое овозможува граѓаните да се вклучени во процесот на изработка на буџетот и финансиското планирање. Со тоа, граѓаните може да бидат дел од најважниот дел од градењето политики на локално ниво. Ова не е пракса во сите општини, имено, 7 ЕЛС не одржале јавни консултации за последниот нацрт-буџет, 14 општини не објавиле извештај за одржана јавна консултација за нацрт-буџетот, а само 5 општини (Прилеп, Охрид, Горче Петров, Вевчани и Желино) го објавиле повикот за учество во буџетски јавни консултации на веб-страницата на општината.

Управување со јавните финансии на одговорен, транспарентен и отчетен начин е од исклучително значење за задржување на довербата на граѓаните во оние на кои тие им го довериле трошењето на нивните пари. Во оваа насока, Програмата за работа на Владата на РСМ предвидува дека “Секоја единица на локалната самоуправа која ќе користи средства од државниот буџет ќе мора да прифати јасни правила за транспарентност во своето работење и ставање на увид на јавноста на сите финансиски трошоци, преку системот на Отворени финансии.”

Општините треба да достават нацрт-одлука за буџетот до Советот на општината најмалку 3 месеци пред почетокот на фискалната година за да се даде доволно време за соодветно разгледување на одлуката од страна на Советот, да се одржат јавни консултации за нацрт-годишен буџет и да се објават истите на официјалните веб-страници, како и да се објават извештаите од јавните консултации и да се прикажат детални информации за нивото и видот на долговите на општината. Кај 11 општини предлог одлуката за буџетот е доставена до Советот на општината доволно однапред за да му се овозможи правилно да ја разгледа (3 месеци пред почетокот на фискалната година), додека кај општините Аеродром, Долнени, Куманово, Росоман, Зрновци и Град Скопје ова не е практиката.

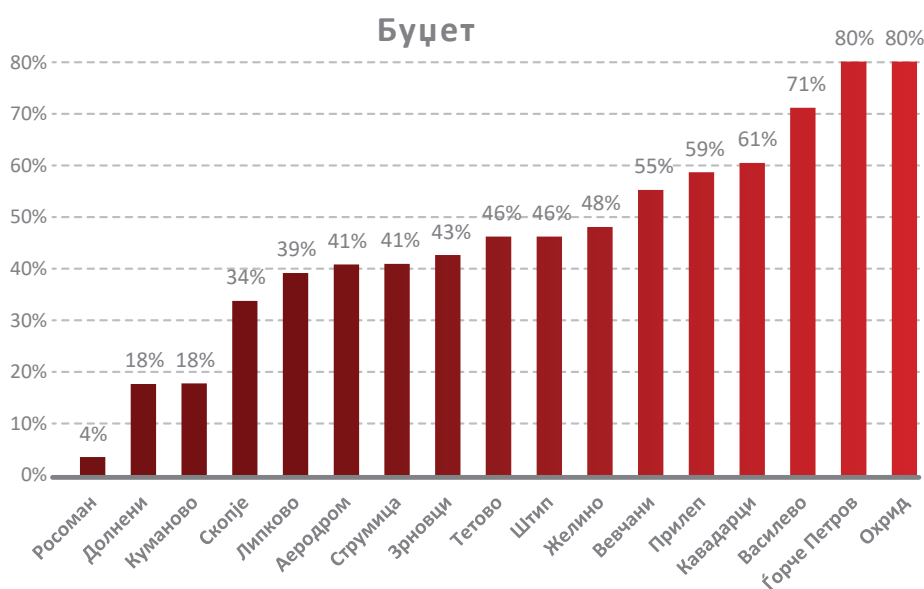
Истражувањето покажа дека ниту една општина нема објавено граѓански буџет, со што се ускратува можноста граѓаните, на едноставен начин, преку графикони и илустрации, да го разберат буџетот, односно кои се изворите на средства во нивната општина, а кои се приоритетите за кои ќе се трошат нивните пари.

По истекот на фискалната година, Советот на општината донесува завршна сметка на буџетот на општината, која ги содржи сите елементи што ги содржи буџетот на општината искажани како планирани и остварени приходи и расходи за сите општински буџетски корисници. По донесувањето на годишната сметка градоначалникот ја информира јавноста за нејзината содржина. Генерално повеќето

општини ги имаат објавено завршните сметки на буџетот на веб-страниците, исклучок се општините Куманово и Росоман кои ги немаат објавено завршните сметки за трошењето на буџетот. 11 општини немаат објавени полугодишни извештаи за реализација на буџетот и немаат објавено детални информации за нивото и составот на општинскиот долг.

Проектот на UNDP „Зајакнување на општинските совети“ изработи финансиски индикатор со финансиски показатели за буџетите и кварталните извештаи на 28 општини. Дадена е мапа на сите општини во Македонија, каде со кликање на мапата на одредена општина добиваме преглед на нејзините финансиски индикатори, оперативните приходи и расходи, капиталните приходи и расходи, ненамирените обврски, состојбата на долг и достасаните и платени обврски, распоредено по години. За општините, кои не се дел од проектот, нема податоци. Алатката може да се најде на: <http://indikatori.opstinskisoveti.mk/>

Графикон 6. Отвореност на буџетот (финансиското работење) на ЕЛС



Во однос на областа буџет (финансиско работење), истражувањето покажа дека најдобри резултати имаат општините Ѓорче Петров (80%) и Охрид (80%), а најниско е оценета општината Росоман (4%).

Општините треба да објавуваат поширок спектар на финансиски информации од нивна надлежност, вклучувајќи квартални и годишни финансиски извештаи, како и информации за работата на градоначалникот и на советот, на администрацијата, информации за тековните проекти на општината со финансиска конструкција и извори на средства и сл.

3.2.3. Постапки за јавни набавки

Објавувањето на податоци во однос на јавните набавки спроведени од страна на ЕЛС покажува резултат од 23%, што е многу ниско ниво.

Бирото за јавни набавки е единствената институција која е должна да ги објавува документите во врска со постапките за јавни набавки преку Електронскиот систем за јавни набавки, иако како добра практика, се очекува институциите и општините да обезбедат пристап до нив.

Истражувањето покажа дека 9 општини не ги објавуваат плановите за јавни набавки на нивните веб- страни, додека добри примери во однос на ова се општините Долнени, Ѓорче Петров, Охрид, Кавадарци и Зрновци кои навремено ги објавуваат плановите за јавни набавки на нивните веб- страни.

Повиците за постапките за јавни набавки се јавно достапни на веб-страницата на 10 општини, додека само 3 општини (Охрид, Василево и Зрновци) ги објавуваат одлуките за постапките за јавни набавки.

Повеќето општини (13) не ги објавуваат договорите од спроведените постапки за јавни набавки. Само општините Кавадарци и Штип објавуваат податоци за анексите на договорите од постапките за јавни набавки на нивните веб-страници.

Графиконот подолу дава илустрација за степенот до кој ЕЛС ги исполнуваат индикаторите што го проценуваат нивното спроведување на постапките за јавни набавки.

Графикон 7. Отвореност на податоците за јавните набавки на ЕЛС



Истражувањето покажа дека во областа Јавни набавки, општините Охрид, Зрновци и Кавадарци објавуваат најмногу податоци, додека пак општините Вевчани, Струмица, Росоман, Прилеп и Аеродром се најниско рангирани.

Согласно презентираното погоре, општините треба значајно да ја унапредат отчетноста во објавување информации поврзани со јавните набавки, односно да ги објавуваат плановите за јавните набавки, повиците и одлуките.

3.3. ПРИСТАПНОСТ (ПРИСТАП ДО ИНФОРМАЦИИ, ИНТЕРАКЦИЈА СО ГРАЃАНИТЕ И ЈАВНИ КОНСУЛТАЦИИ)

“Пристапноста” го проценува степенот до кој се гарантира правото на пристап до информации со закон и во пракса, како и квалитетот на механизмите за ангажирање и консултации со јавноста во процесите на креирање политики.

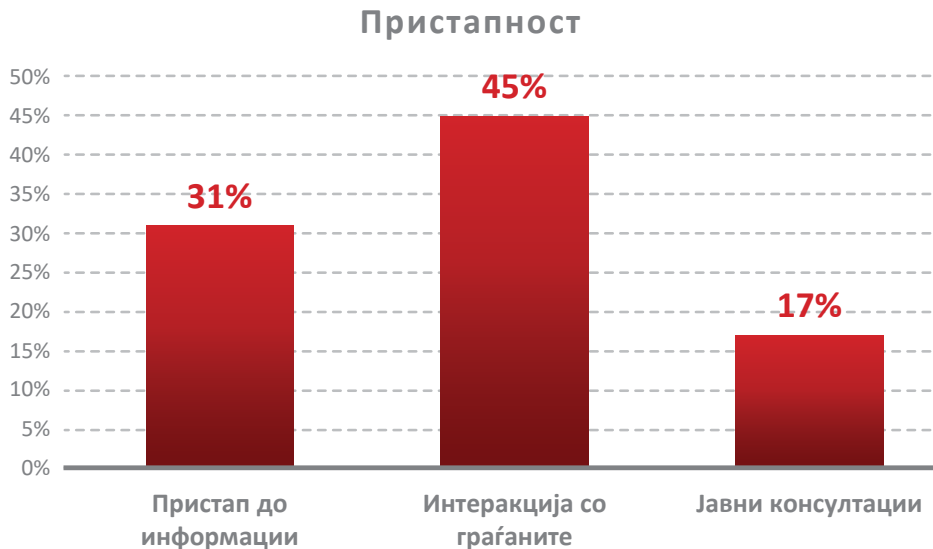
Достапноста на информации за работењето на општините, пристапот за консултации и интеракцијата со граѓаните се од особено значење во работењето на ЕЛС. Учеството на граѓаните во процесот на донесување на одлуки е посебно значајно за локалната демократија. Овој елемент доведува до зголемена транспарентност, но воедно и прави локалните функционери да бидат поодговорни во донесувањето на одлуките.

ОЕЦД⁴ разликува три начини за операционализирање и анализирање на концептот на партиципативност: пристап до информации, активно учество и консултации во различни фази од процесот на одлучување.

Индексот на отвореност, во принципот на “пристапност» го проценува степенот до кој се овозможува правото на пристап до информации од јавен карактер и партиципативноста, односно, квалитетот на механизмите за интеракција и консултации со јавноста во процесите на креирање политики и носење на одлуки на локално ниво.

⁴ OECD „Вклучување на граѓаните во креирањето на политиките: информирање, консултации и јавно учество“, 2005

Графикон 8. Пристапност на ЕЛС според трите области



Во однос на принципот пристапност истражувањето покажа дека резултатот на локалната власт изнесува 30%, со највисока оцена за индикаторите за областа интеракција со граѓаните од 45%, а пониска оценка за останатите области, пристап до информации од 31% и јавни консултации од 17%. Подобрувањето на состојбата во однос на овие индикатори бара поголемо вклучување и учество на граѓаните во процесот на креирање на политики и носење на одлуки на локално ниво што ќе резултира со спроведување на политики и мерки кои ги одразуваат потребите на граѓаните од локалната заедница.

Графикон 9. Пристапност на ЕЛС



Во однос на пристапноста најдобри резултати покажа општина Кавадарци (55%), а најниско беше оценета општина Долнени (14%).

3.3.1. Пристап до информации

Резултатите на ЕЛС од истражувањето покажуваат 31% исполнетост на индикаторите кои се однесуваат на областа пристап до информации. Во овој дел општините главно се оценуваат според степенот до кој тие ги спроведуваат законските обврски и меѓународните стандарди за пристап до информации.

Иако новиот Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер обезбедува можности за побрз пристап на барателите до информациите од јавен карактер, како и поголема транспарентност и отчетност на органите на државната власт и други органи и организации утврдени со закон, органите на општините, Градот Скопје и општините во Градот Скопје, сепак постои нецелосна и недоследна негова примена, ограничена транспарентност на ЕЛС и нецелосно остварување на правото на физичките и правните лица за пристап до информации од јавен карактер.

Истражувањето покажа дека повеќе од половина од опфатените општини (12) не ги исполнуваат мнозинството од индикаторите утврдени во оваа област. Се забележува дека повеќето ЕЛС не ги објавуваат на веб-страниците информациите кои се дадени преку доставени барања за слободен пристап до информации од јавен карактер. Добри примери кои се истакнуваат во оваа практика се општините Ѓорче Петров и Зрновци кои ги објавуваат своите одговори на барањата за пристап до информации.

За да се процени одзивот на општините, Метаморфозис испрати барања за пристап до информации од јавен карактер до сите 17 општини, 59% одговорија на време, а 41% не одговорија на доставените барања. Од 7-те општини кои не доставија одговори на барањата 5 се урбани а 2 рурални општини.

Повеќето од општините (11) немаат посебен простор на своите веб-страници за барањата за пристап до информации, а скоро сите општини (16) не објавуваат ажурирана листа на информации од јавен карактер што ги поседуваат. Дobar пример на општина која се истакнуваат во оваа практика е Ѓорче Петров која објавува ажурирана листа на информации од јавен карактер.

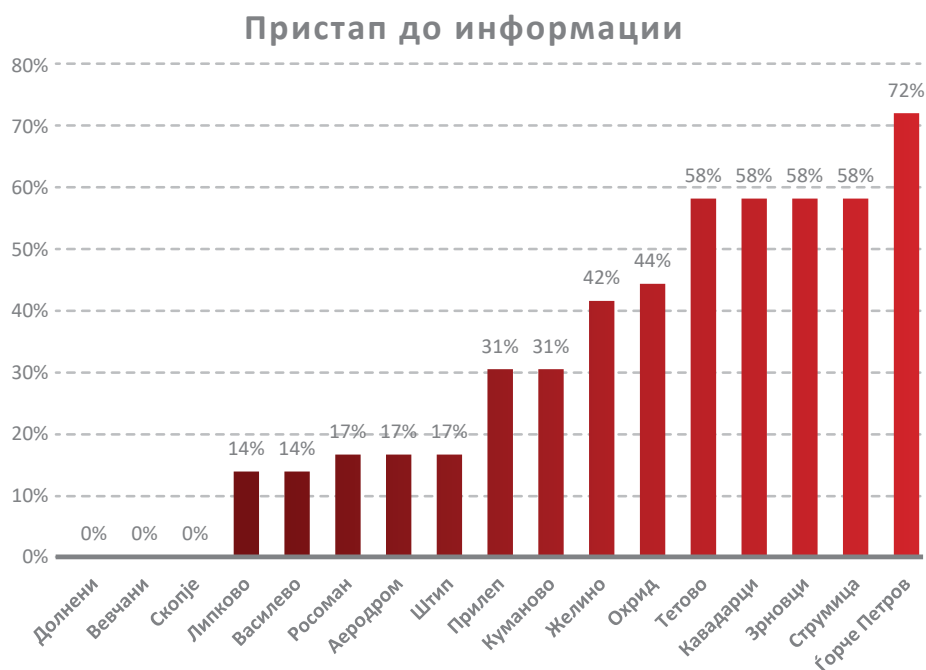
Повеќето општини (11) имаат наведено контакт на лицето одговорно за пристап до информации од јавен карактер на веб-страницата. Само 5 општини одговориле дека имаат формирано информативно/граѓанско биро (центри за информации, документација, јавни бази на податоци) за граѓаните.

Во однос на градењето на административните капацитети, резултатите покажуваат дека поголемиот дел од ЕЛС не одржале обуки за пристап до информации од јавен карактер (11) во текот на 2019 година.

Учесниците на консултативните состаноци ја потенцираа интерната комуникација помеѓу лицето одговорно за информации од јавен карактер и сите општински сектори. Наведоа дека многу често информацијата која ја бара задолженото лице за

информации од јавен карактер стигнува многу бавно до него и потребни се големи напори за да дојде до неа. ЕЛС треба да работат на надминување на овој проблем.

Графикон 10. Исполнетост на индикаторите во областа пристап до информации на ЕЛС



Според истражувањето во областа Пристап до информации, општините Ѓорче Петров, Струмица, Тетово, Зрновци и Кавадарци се највисоко рангирани, додека пак општините Вевчани, Долнени и Градот Скопје се најниско рангирани.

Ниската исполнетост на индикаторите во областа Пристап до информации (31%) укажува на тоа дека ЕЛС мора повеќе да работат на овозможување на поголем пристап на граѓаните до информации од нивното работење. Општините треба да имаат видлив посебен простор на своите веб-страници за пристап до информации од јавен карактер и да објавуваат ажурирана листа на информации од јавен карактер кои ги поседуваат. Со цел поголем пристап до информации ЕЛС треба да имаат формирано информативно/граѓанско биро (центри за информации, документација, јавни бази на податоци) за граѓаните. Потребна е целосна имплементација на Законот за слободен пристап до информациите од јавен карактер и особен фокус на проактивната транспарентност која е опфатена во членот 10 од Законот.

3.3.2. Интеракција со граѓаните

Оваа област го оценува степенот до кој институциите ја олеснуваат интеракцијата и испораката на услуги до граѓаните.

Општините треба да користат различни алатки за интеракција со граѓаните како што се социјалните медиуми, и да воведуваат интерактивни алатки за комуникација на нивните веб-страници. На овој начин, институциите ги дистрибуираат информациите во една обработена форма и ги охрабруваат граѓаните почесто да комуницираат со нив. Како електронската комуникација така и обезбедувањето електронски услуги е дел од принципот на интеракција бидејќи ја забрзува нивната испорака на ефикасен и економичен начин. Со оглед на тоа што електронското владеење покажа дека го подобрува граѓанското учество и ги намалува трошоците, ЕЛС треба да работат интензивно на подобрување на нивното електронско присуство и интеракција со јавноста. Вклучувањето и интеракцијата со јавноста овозможува одговорно одлучување врз основа на добиени повратни информации од граѓаните како крајни корисници.

Скоро сите опфатени општини, освен општина Вевчани, имаат официјални профили на Фејсбук, додека повеќето (11) немаат профили на Твитер. Повеќето ЕЛС (10) имаат свој месечен билтен /весник.

Ниту една од набљудуваните општини нема дел со одговори на најчесто поставуваните прашања (ЧПП) на својата веб-страница.

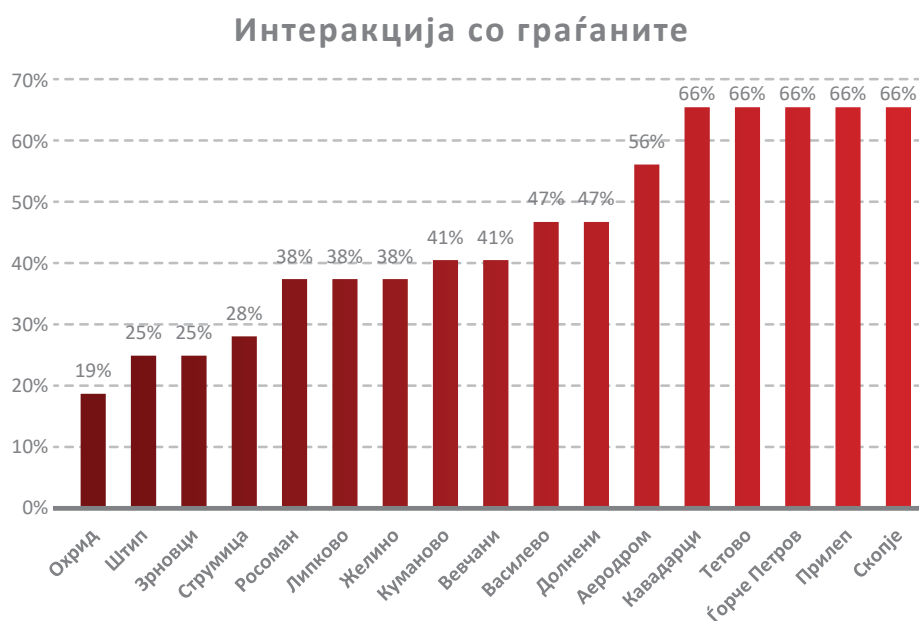
Директната комуникација на Градоначалникот и градската администрација со граѓаните им овозможува на граѓаните да ги презентираат своите потреби и проблеми и да остварат можности за идна заедничка соработка за решавање на локалните проблеми, сепак повеќето ЕЛС (9) немаат објавено на веб-страниците фиксно време за консултации на Градоначалникот со граѓаните.

Согласно Законот за локалната самоуправа, општините се надлежни за обезбедување услуги во областите коишто суштински го определуваат квалитетот на живеење на граѓаните. **Во однос на обезбедувањето на електронски услуги, поголемиот дел од општините (10) нудат електронски услуги, додека 7 навеле дека не нудат електронски услуги.** Ова покажува дека бројот на електронски услуги кои се обезбедуваат на локално ниво треба да се зголеми. ЕЛС треба да преземат активности за да ги дигитализираат услугите кои ги нудат на граѓаните. Дека развојот на поголем број на електронски услуги треба да биде високо на агендата на ЕЛС покажува и фактот дека учесниците на консултативните состаноци истакнаа дека електронските услуги се навистина потребни за граѓаните.

Во новата програма на Владата е наведено дека Владата ќе воведи “нови, поефикасни инструменти за поддршка на општините, со цел да ги подобрат своите перформанси. Тоа ќе го направиме со дополнителните два гранта: Грант за

еквализација и Грант за перформанси. Со ова се воведува еден систем на стимулација и компетитивност на општините што носи квалитетни и навремени услуги.“

Графикон 11. Исполнетост на индикаторите во областа интеракција со граѓаните од страна на ЕЛС



Во областа Интеракција со граѓаните, општините Тетово, Кавадарци, Ѓорче Петров, Прилеп и Градот Скопје се највисоко рангирани, додека пак општината Охрид е најниско рангирана.

Со оглед дека вклучувањето на граѓаните во процесите на донесување одлуки на локално ниво е суштински елемент на локалната демократија, во иднина неопходно е општините да овозможат граѓаните навремено да ги добиваат соодветните информации, на начин кој е разбирлив за нив, што ќе придонесе граѓаните да се заинтересираат да учествуваат во процеси кои се од интерес за локалната заедница и да ги искажат своите потреби и проблеми.

3.3.3. Јавни консултации

Јавните консултации имаат за цел создавање одговорни политики засновани на докази кои ги рефлектираат потребите на граѓаните.

Постојаната вклученост на граѓаните во работењето на општините е утврдена со законите и општинските статuti и акти. Непосредното учество на граѓаните во процесот на одлучување во општините се уредува со Законот за локалната самоуправа. Членот 25 од овој закон ги набројува следниве законски признаени начини на непосредно учество на граѓаните: граѓанска иницијатива, собири на граѓаните и референдум. Со

членовите 29 и 30 се уредуваат претставките и предлозите и јавните трибини, анкети и предлози, како дополнителни облици на вклучување на граѓаните во процесот на одлучување на локално ниво. Став 2 од членот 25 пропишува дека „Трошоците за спроведување на непосредното учество на граѓаните во одлучувањето паѓаат на товар на општинскиот буџет“.

Општините кои ги почитуваат принципите на добро владеење посветуваат значително внимание на посредување на интересите на сите заедници и имаат за цел да постигнат широк консензус во процесот на донесување одлуки. Овој принцип бара политиките да одразуваат длабоко разбирање на социјалниот контекст и да обрнат внимание на сите членови во општеството. Ова се постигнува преку примена на партиципативни механизми кои ги вклучуваат граѓаните во процесите на донесување одлуки.

Јавните консултации треба да се спроведуваат и онлајн и офлајн. Пристапот за консултации, како и споделувањето на информациите, треба да се прилагодени во согласност со целната група. Многу е важно да се планира доволно време за да се рашири информацијата за повикот за учество во јавни консултации, како и да се даде доволно време на заинтересираните страни да ги достават своите повратни информации. Потоа, општините треба редовно да ја известуваат јавноста за тоа како напредува процесот на креирање политики.

Резултатите од истражувањето покажуваат дека ЕЛС имаат најниска оценка на (17%) во областа Јавни консултации. Ова укажува дека општините мора итно да се посветат на подобрување на состојбата во ова област.

Владата на РСМ во новата програма за работа наведува дека "Владата ќе предложи законски решенија со кои граѓаните и здруженијата ќе имаат можност да предлагаат точки на дневен ред и да учествуваат во работата на Советот. Граѓаните, здруженијата и месните заедници задолжително ќе учествуваат во донесувањето на развојните програми и на буџетот на општината. Обврската за консултации со граѓаните ќе ја прошириме и на програмите на општините."

Генерално веб-страниците на општините содржат недоволно информации за јавните консултации што е негативен аспект земајќи го во предвид значењето на овој процес за граѓаните. Имено, само општината Кавадарци има посебен дел за веб-страницата што ги содржи потребните информации за јавните дебати, но овој дел не е видлив на почетната страна, сите 16 останати општини немаат ваков дел. Исто така Кавадарци е единствената општина која ги објавува плановите за јавни консултации на веб-страницата на општината.

Повиците за јавни дебати се објавени на веб-страниците на 9 општини, додека 8 општини не ги објавуваат повиците за јавни дебати на своите веб-страни.

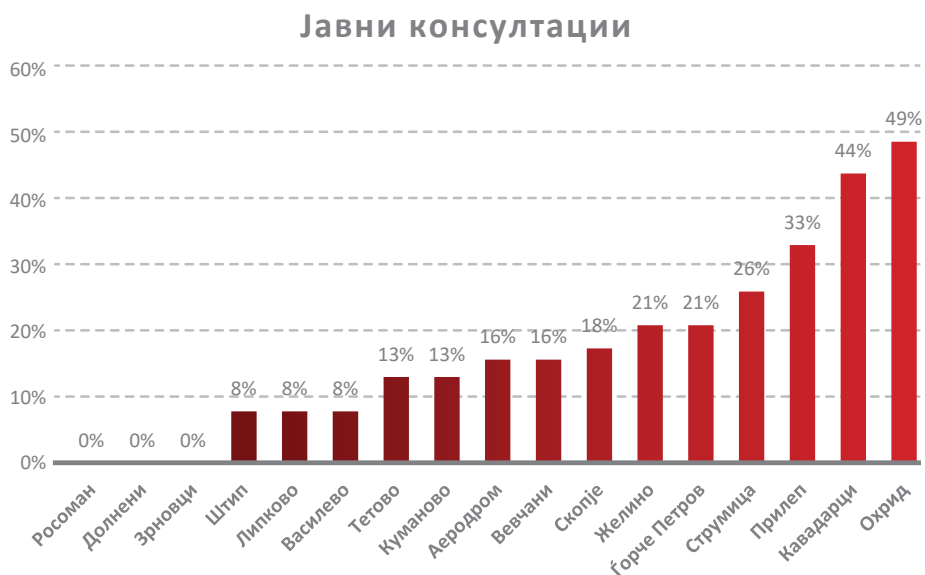
Општините генерално не ги објавуваат на своите веб-страни извештаите од спроведените јавни дебати, добар пример во оваа практика е општината Охрид кој е единствена општина која објавува извештаи од спроведените јавни дебати.

Осум (8) ЕЛС спровеле барем еден повик за предлог проекти за невладини организации во текот на минатата година, додека 12 ЕЛС не ги објавиле одлуките за доделените средства и добиените проекти.

Согласно вкупните резултати во оваа област општините се оценуваат негативно за давање можност за спроведување на онлајн консултации. Неуспехот соодветно да се планираат и спроведат консултациите укажува на недостаток на ефикасност во процесите на креирање политики и носење на одлуки на локално ниво. На граѓаните им недостасува повратна информација за тоа како нивното учество во креирање политики и во процесите на консултации, онаму каде што се спроведуваат, влијаеа на реалните политики, а исто така граѓаните немаат навремени и ефикасно соопштени информации за можностите за вклучување во таквите процеси.

Оваа година беше лансирана иницијативата за Отворено владино партнерство (ОВП) на локално ниво (OGP local). Ова е меѓународна иницијатива која треба да го поттикне и поддржи партиципативниот процес на креирање политики на локално ниво. ЕЛС во нашата земја имаат можност да се приклучат на оваа иницијатива и да го унапредат процесот на јавни консултации.

Графикон 12. Исполнетост на индикаторите во областа јавни консултации на ЕЛС



Во областа Јавни консултации, најдобри резултати покажала општината Охрид, додека пак општините Росоман, Долнени и Зрновци се најниско рангирани.

Со цел посоодветно спроведување на јавните консултации потребно е подетално дефинирање на процесот на консултација и начинот на којшто ќе се спроведува со точно утврдени чекори и временска рамка.

3.4. ЕФИКАСНОСТ (ИЗВЕСТУВАЊЕ, МОНИТОРИНГ И ЕВАЛУАЦИЈА И СТРАТЕШКО ПЛАНИРАЊЕ)

“Ефикасноста” претставува проценка на посветеноста на институциите да планираат и учат од тековните процеси и да ги подобруваат преку воспоставени системи за следење, евалуација и учење - со употреба на клучни цели / индикатори за време на стратешкото планирање и известување

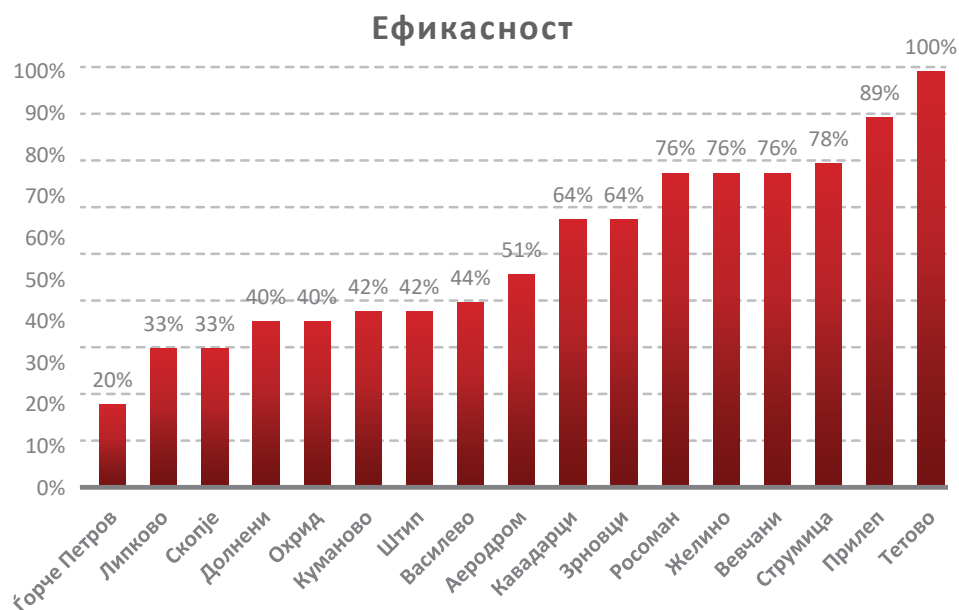
Индикаторите за добро владеење опфатени под принципот на ефикасност се однесуваат на имплементацијата на систематските механизми кои редовно ги проценуваат влијанието, трошоците и ефектите на политиките и како такви служат за развој на стратешки планови за во иднина, потпирајќи се на податоците како доказ.

Графикон 13. Ефикасност на ЕЛС во Северна Македонија според трите области



Истражувањето покажа дека ЕЛС имаат просечна оценка од 57% исполнетост на индикаторите од принципот Ефективност. Ова е принцип во кој општините имаат најдобар резултат. Сепак може да се даде препорака дека ЕЛС во наредниот период треба да се заложат за практикување на одлучување кое е базирано на т.н. рамка на ефективен мониторинг, оценување и учење (Monitoring Evaluation Learning - MEL) која бара собирање на податоци за ефективноста на политиките, нивниот степен на спроведување и нивното влијание. Ова им овозможува на општините да генерираат поучни и корисни извештаи за напредокот во реализацијата на започнатите процеси и да известуваат за својата работа и за претстојните чекори на еден пореален начин.

Графикон 14. Ефикасност на ЕЛС



Во однос на принципот Ефикасност најдобри резултати имаат општините Тетово и Прилеп, додека пак општина Ѓорче Петров е најниско рангирана.

3.4.1. Стратешко планирање

Поставувањето на стратешка рамка и нејзината операционализација треба да ја деде основата и насоката на работење на ЕЛС и истата мора да е дел од работењето се сите локални самоуправи. Стратешкото планирање треба тесно да биде поврзано со процесот на подготовка на буџетот на општините. Праксата на планирање на буџетите без соодветна стратешка рамка предизвикува општините нереално да ги планираат буџетите што резултира со големи долгови.

Истражувањето покажа дека 12 општини имаат пишан план кој ги утврдува целите за развој (Стратегија за развој), додека само 8 општини имаат акциски план за спроведување на Стратегијата за развој што содржи временска рамка, буџетски алокации и одговорни тела за спроведување. Ова остава простор за значајно подобрување на процесот на стратешко планирање на локално ниво.

Графикон 15. Исполнетост на индикаторите во областа стратешко планирање од страна на ЕЛС



Резултатите покажуваат дека 8 општини ги исполнуваат сите индикатори опфатени во областа Стратешко планирање.

Во однос на процесот на стратешко планирање треба да се обрне внимание на поврзување на стратешките документи со буџетите на општините. На овој начин ќе се осигури дека волјата, приоритетите и целите на граѓаните кои се наведени во стратешкиот план се реално испланирани (согласно реалните можности и капацитети на општините) и ќе бидат реализирани во рамки на работењето на ЕЛС.

3.4.2. Известување (линија на отчетност)

Во областа Известување ги оценуваме линијата на отчетноста на јавните претпријатија основани од општините.

Резултатите од овој индикатор покажаа дека во сите 17 набљудувани општини јавните претпријатија доставуваат извештаи за своето работење пред Советот на општината.

Може да се заклучи дека многу високиот резултат во однос на овој индикатор се должи на законската обврска од членот 5 од Законот за јавните претпријатија, според кој јавното претпријатие има обврска да доставува тримесечни извештаи до основачот кои ќе содржат показатели за финансиското работење. Финансиските односи меѓу органите на општината и органите на Град Скопје, и јавните претпријатија треба да бидат транспарентни.

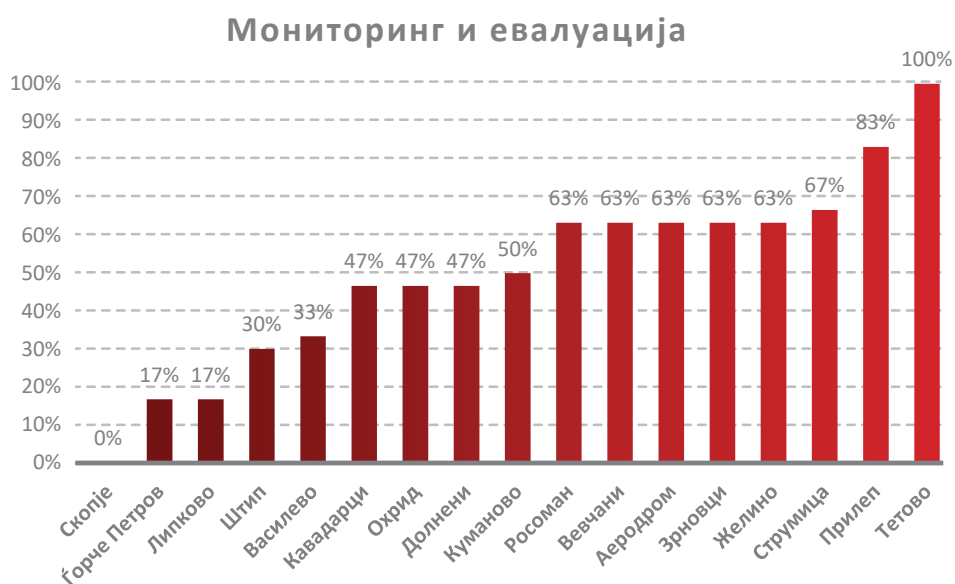
3.4.3. Мониторинг и евалуација

Индикаторите во оваа област го оценуваат степенот до кој општините ја мерат ефективноста на политиките и активностите кои ги спроведуваат.

Истражувањето покажа дека 13 од опфатените ЕЛС не користат индикатори за успешност при изработка на годишните планови за работа, а дури 14 општини не користат индикатори за успешност при изготвување на годишните извештаи за работа. Добри примери се општините Прилеп и Тетово кои користат индикатори за успешност при изработка на годишните планови за работа и користат индикатори за успешност при изготвување на годишните извештаи за работа.

Резултатите укажуваат на тоа дека треба да се подобри квалитетот на стратешките документи и извештаите за следење кои се подготвуваат од страна на општините со вклучување на конкретни индикатори за да може соодветно да се следи ефективноста во спроведувањето на дефинираните цели.

Графикон 16. Исполнетост на индикаторите во областа мониторинг и евалуација од страна на ЕЛС



Во областа Мониторинг и евалуација најдобри резултати имаат општините Тетово и Прилеп, додека пак Градот Скопје е најниско рангиран.

Генерално, општините треба да ги подобрат нивните стратешки документи со јасно определени развојни цели, мерки и индикатори, буџетски импликации и одговорни тела за нивно спроведување. Исто така, треба да работат на собирање на податоци за ефективноста на политиките, нивниот степен на спроведување и нивното влијание што ќе им овозможи да генерираат корисни и реални извештаи за напредокот во реализацијата на активностите.

3.5. ИНТЕГРИТЕТ (КОДЕКС ЗА ЕТИЧКО ОДНЕСУВАЊЕ, СПРЕЧУВАЊЕ НА КОНФЛИКТ НА ИНТЕРЕСИ И ПРАВИЛА ЗА ЛОБИРАЊЕ)

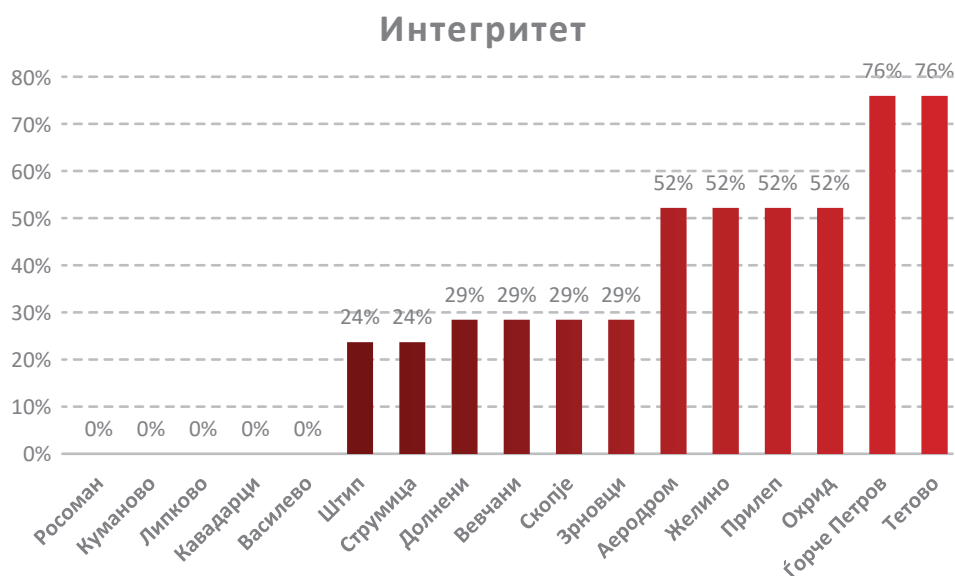
“Интегритетот” ги проценува механизмите за спречување на судир на интереси, регулирање на лобирање, како и постоењето на етички кодекс за насочување и санкционирање на однесувањето на државните службеници и јавната администрација

Општините кои ги почитуваат принципите на добро управување воспоставуваат силни механизми за одговорност во нивната структура. Тие промовираат култура на интегритет за да се спречи судир на интереси и корупција. Ваквите ЕЛС регрутираат компетентни државни службеници преку системи засновани на заслуги и конкурентност за да обезбедат професионализам и етичко однесување. Етичкото однесување и интегритетот на државните службеници се дефинираат според институционалните политики како планови за интегритет и кодекси на однесување, а во исто време внимателно се почитува и правната рамка. При спроведувањето на законските одредби, ЕЛС треба да обезбедуваат заштита за „свиркачи“ за сите оние што упатуваат на неетичко однесување и злоупотреба на службената должност, регистрираат и контролираат активности за лобирање, судир на интереси, употреба на државен имот и подароци кај сите избрани и именувани функционери, како и на државни службеници.

Корупцијата е еден од најголемите проблеми во македонското општество. Законската рамка за спречување и борба против корупцијата се состои од Законот за спречување корупција и судир на интереси, Законот за лобирање, Законот за заштита на укажувачи, Кодексот за административни службеници, Етичкиот кодекс на локалните функционери и други.

Резултатите на ЕЛС од истражувањето покажуваат 31% исполнетост на индикаторите кои се однесуваат на принципот Интегритет.

Графикон 17. Интегритет на ЕЛС



Во однос на резултатите на секоја општина поединечно, во принципот Интегритет, највисоко рангирани се општините Ѓорче Петров и Тетово, а најниско рангирани се општините Василево, Росоман, Липково, Куманово и Кавадарци.

Дури 13 општини ги немаат објавено на своите веб-страни упатствата за пријавување на проблеми, само општините Ѓорче Петров, Тетово, Желино и Аеродром ги имаат објавено овие документи.

10 општини имаат достапен директен канал за комуникација преку Интернет преку кој граѓаните можат да изразат загриженост, поплаки и да упатат жалби, додека 7 од набљудуваните општини немаат воспоставено ваков канал. Добивањето на повратна информација од граѓаните во однос на работењето на општината и испораката на услуги е од големо значење во процесот на добро управување, поради тоа ЕЛС треба да ги подобрат можностите за добивање на повратни информации од граѓаните.

Во однос на развивање на капацитетите на административните службеници, само две општини, Ѓорче Петров и Тетово, навеле дека во 2017/2018 година, локалната самоуправа спровела едукативни активности за своите службеници на теми како што се судир на интереси/спречување корупција/свиркање во случај на неправилности.

Исто така само 4 општини, Охрид, Прилеп, Штип и Струмица, го објавуваат планот за интегритет или друга внатрешна политика за борба против корупција. Не се објавени извештаи или податоци за нивното спроведување, па оттука сè уште не е документирано нивното значење за унапредување на интегритетот и намалување на корупцијата на локално ниво.

Генерално може да се оцени дека општините треба да работат на соодветно спроведување на законската рамка и на влијанието кое политиките и активностите го имаат врз секојдневниот живот на граѓаните. Во однос на принципот Интегритет ЕЛС треба да ја следат и перцепцијата на граѓаните за работењето на општината во оваа област. Исто така, развивањето на професионална јавна служба во ЕЛС заснована на заслугите ќе ја подобри одговорноста и ќе спречи политизација, а следствено значително ќе го намали и ризикот од судир на интереси и корупција.

3.6. ОТВОРЕНИ ПОДАТОЦИ

Отворените податоци во ова истражување се земени како хоризонтален принцип на доброто владеење со проценка на степенот на отвореност на сите документи и податоци што се разгледуваат преку Индексот на отвореност.

Согласно Законот за користење на податоците од јавниот сектор општините се обврзани да објавуваат отворени податоци на континуирана основа.

Графикон 18. Исполнување на индикаторите за отворени податоци од страна на ЕЛС



Истражувањето покажува дека во областа Отворени податоци најдобри резултати има општина Прилеп, додека најниско рангирани се општините Желино и Липково.

Генерално, резултатите покажуваат дека општините не ги објавуваат повеќето од документите за кои се законски обврзани.

- ◆ Повеќето општини не објавуваат податоци за движен и недвижен имот во сопственост на општината, добри практики во оваа област покажуваат општините Прилеп, Долнени, Василево, Вевчани и Зрновци кои објавуваат податоци за движен и недвижен имот во сопственост на општината.
- ◆ Листа на трговски дејности од мал обем објавуваат само Штип и Зрновци, додека листа на угостителски дејности од мал обем е објавена само на веб –страниците на општините Штип, Кавадарци, Тетово и Зрновци.
- ◆ Единствено општините Штип, Тетово, Струмица, Зрновци и Градот Скопје објавуваат листа на туристички дејности од мал обем, а Тетово е единствената општина која објавува листа на услуги во селски, етно и еколошки туризам.
- ◆ 13 општини не објавуваат регистар на граѓански организации, добри примери се општините Кавадарци, Тетово, Охрид, Штип и Долнени кои објавуваат регистар на граѓански организации на нивните веб-страни.
- ◆ Единствено општина Охрид објавува Катастар на животна средина.
- ◆ Само општините Штип, Охрид и Градот Скопје објавуваат регистар на доделени Б-интегрирани еколошки дозволи, а Охрид објавува регистар на загадувачи.
- ◆ Ниту една општина не објавува катастар за создавачите на бучава.
- ◆ Единствено општините Охрид и Прилеп објавуваат катастар за создавачите на отпад.
- ◆ Прилеп, Кавадарци, Василево и Штип се единствени општини кои објавуваат податоци за индустриските зони на територијата на општината.
- ◆ Единствено општините Прилеп, Тетово, Кавадарци, Вевчани и Струмица објавуваат податоци за превозници и моторни возила за вршење превоз на патници и стока во патниот сообраќај, додека само Прилеп, Ѓорче Петров и Куманово објавуваат податоци за паркинзи на територијата на општината.

- ◆ 12 општини не објавуваат податоци за пазари во територијата на општината.
- ◆ Само три општини, Долнени, Прилеп и Ѓорче Петров објавуваат податоци за депонии на територијата на општината.
- ◆ Прилеп е единствена општина која објавува квартални извештаи за извршен инспекциски надзор.
- ◆ Општините Охрид, Струмица и Градот Скопје објавуваат музејска евиденција и документација.
- ◆ 7 општини ги објавуваат предлог урбанистичките планови на територијата на општината (ГУП и ДУП), додека 11 ЕЛС ги објавуваат усвоените урбанистички планови на територијата на општината (ГУП и ДУП) .
- ◆ Само 6 општини објавуваат регистар на детски градинки во општината, 12 општини објавуваат регистар на основни училишта во општината, а 8 ЕЛС објавуваат регистар на средни училишта во општината.
- ◆ Единствено општина Аеродром објавува податоци за домови за стари лица на територијата на општината.

Треба да се напомене дека дел од документите не се апликабилни за сите општини.

Истражувањето покажа дека ниту една општина не ги објавува овие податоци во машински обработлив (отворен) формат.

Порталот за отворени податоци до денес содржи 251 сетови на податоци објавени од 55 субјекти, а само 4 од нив се организации на локално ниво.

Резултатот од истражувањето укажува на итна потреба ЕЛС да ги почитуваат бројните политики што се во функција за поддршка на објавувањето на отворените владини податоци. Принципот отвореност треба да биде применет во секој дел од работењето на ЕЛС кои треба да подготвуваат, објавуваат и споделуваат документи во отворен формат.

4. ЗАКЛУЧОК

Истражувањето на Индексот на отвореност покажува ниско ниво на исполнување на принципите на добро владеење од страна на ЕЛС. Потребни се значителни напори за поголемо вклучување и учество на граѓаните во процесот на носење на одлуки на локално ниво и зголемување на пристапот до информации како еден од начините за намалување на корупцијата.

Според направеното истражување може да се заклучи дека од голема важност е соодветното спроведување на законската рамка во која се опфатени принципите на отвореност содржани во Индексот на отвореност од страна на ЕЛС. Имено, иако голем број на закони наметнуваат низа обврски за општините, евидентно е дека дел од нив не се спроведуваат доследно. Сепак, спроведувањето само на законската регулатива не е доволно, ЕЛС треба да се фокусираат на влијанието кое политиките и активностите го имаат врз секојдневниот живот на граѓаните. Локалните власти континуирано треба да работат на градење нови начини за споделување информации со граѓаните, создавање на нови можности за дијалог и олеснување на пристапот до услугите.

Употребата на модерната технологија е значајна за потранспарентно и партиципативно работење на општините. Веб-страниците на општините во денешно време се најзначајните алатки за интеракција и отчетност кон јавноста и преку нив треба да се овозможи подобар пристап на граѓаните до општинските информации. Генерално, треба да се подобрат содржините кои се објавуваат на веб-страниците на општините и нивната организација со цел различните видови на корисници да можат лесно да ги најдат потребните информации.

Спроведувањето на концептот на отворено владеење на локално ниво е од големо значење за унапредување на отвореноста и поради тоа ЕЛС треба да работат на негово исполнување. На овој начин отворените општини ќе го засноваат нивното управување врз принципите на транспарентност, отчетност и учество, што, потпомогнато од новите технологии и иновациите, ќе го унапреди јавното управување и ќе ја зајакне јавната администрација и демократијата.

Генералниот заклучок од спроведеното истражување е дека локалните власти треба да им овозможат на жителите поголем пристап до информации, технологии и партиципативно работење за да се обезбеди култура на одговорност, чесност и соработка.

5. СЕОПФАТЕН ПЛАН ЗА ДОБРО ВЛАДЕЕЊЕ ЗА ЛОКАЛНАТА ВЛАСТ ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Со цел да се одговори на наведените недостатоци во работењето на општините, а во насока на подобрување на нивната отвореност, во продолжение се наведени препораки кои треба да послужат како сеопфатен план за добро владеење на ЕЛС.

Транспарентност

- ◆ ЕЛС да имаат документ (стратегија, политика, постапка и сл.) што се занимава со нејзината отвореност и транспарентност и ќе обезбеди дефиниран и систематски пристап во објавувањето на информации и податоци.
- ◆ Транспарентноста и отчетноста да се постават високо на агендата на ЕЛС. Градоначалниците да се вклучат во зголемување на транспарентноста преку подигнување на важноста на слободниот пристап до информации од јавен карактер.
- ◆ Општините да ги објавуваат годишната програма за работа на општината, годишната програма за работа на Советот на општината како и квартални или полугодишни извештаи за спроведувањето на овие програми.
- ◆ ЕЛС да го зголемат нивото на објавени информации и податоци за работењето на Советите на општините (дневните редови за седниците на Советот, соопштенија за јавноста од состаноците на Советот, извештаите за работа на Советот, записници од одржани седници на Советот и др).
- ◆ Првенствен фокус на информациите кои треба да бидат објавени на веб-страниците на ЕЛС треба да бидат потребите и интересите на граѓаните, а не промоција на активностите на градоначалниците.
- ◆ ЕЛС да објавуваат отворени податоци на своите веб-страни заради унапредување на транспарентноста, искористување на економскиот потенцијал и подобрувањето на услугите на општините.

- ◆ ЕЛС да го подобрат капацитетот на административните службеници за објавување на отворени податоци.
- ◆ Општините да објавуваат информации за јавните претпријатија и установи кои се формирани од нивна страна.
- ◆ Општините да објавуваат поширок спектар на финансиски информации од нивна надлежност, вклучувајќи квартални и годишни финансиски извештаи, како и информации за работата на градоначалникот и на Советот, на администрацијата, информации за тековните проекти на општината со финансиска конструкција и извори на средства и сл.
- ◆ ЕЛС да одржуваат редовни јавни консултации за нацрт-буџетот, да ги објавуваат повикот за учество во буџетски јавни консултации на веб-страниците и да објавуваат извештаи од одржаните јавни консултации за нацрт-буџетот.
- ◆ Општините да изработуваат граѓански буџет.
- ◆ ЕЛС да го усогласат буџетот со стратешкото планирање.
- ◆ ЕЛС да ги објават сите документи за процесите на јавни набавки на нивните веб-страници (планови за јавните набавки, повици, одлуки, анекси и др.).

Пристапност

- ◆ ЕЛС да ги објават сите информации што се бараат преку барањата за пристап до информации на веб-страницата за да се намалат повторните барања за истите податоци.
- ◆ Општините да ги објавуваат информациите на нивните веб-страни кои се однесуваат на пристапот до информации од јавен карактер (ажурирана листа на информации од јавен карактер, контакт на лицата одговорни за пристап до информации од јавен карактер).
- ◆ ЕЛС целосно да го имплементираат Законот за слободен пристап до информациите од јавен карактер и особено проактивната транспарентност која е опфатена во членот 10 од Законот.
- ◆ ЕЛС да го подобрат капацитетот на административните службеници за посредување во однос на барања за пристап до информации од јавен карактер.

- ◆ ЕЛС да обезбедат зголемување на стапката на одговори и квалитетот на одговорите на барањата за пристап до информации од јавен карактер.
- ◆ ЕЛС да го подобрат електронското присуство и интеракција со јавноста преку користење на различни алатки за интеракција со граѓаните како што се социјалните медиуми и воведување на интерактивни алатки за комуникација на нивните веб-страници.
- ◆ Заедно со комуникациските канали, веб-страниците треба да нудат и јасни упатства и да ги промовираат достапните механизми за поднесување жалби.
- ◆ ЕЛС да го зголемат бројот на дигитализирани услуги кои ги нудат на граѓаните.
- ◆ Општините да овозможат граѓаните навремено да ги добиваат соодветните информации, на начин кој е разбирлив за нив, со што ќе се овозможи заинтересираните граѓани да учествуваат во процеси кои се од интерес за локалната заедница и да ги искажат своите потреби и проблеми.
- ◆ ЕЛС да направат подетално дефинирање на процесот на консултација и начинот на кој што ќе се спроведува со точно утврдени чекори и временска рамка.
- ◆ ЕЛС да постават посебен дел на нивните веб-страници што ќе ги содржи сите информации и документи за јавните дебати и консултации кои ги организираат (вклучително и извештаите од спроведените јавни дебати).
- ◆ ЕЛС да ја зголемат транспарентноста во однос на финансирањето на проекти на невладини организации.

Ефикасност

- ◆ ЕЛС да ги подобрат нивните стратешки документи со јасно определени развојни цели, мерки и индикатори, буџетски импликации и одговорни тела за нивно спроведување.
- ◆ Општините да ги усогласат стратешките документи со буџетите на општините со што ќе се осигури дека волјата, приоритетите и целите на граѓаните кои се наведени во стратешкиот план се реално испланирани (согласно реалните можности и

капацитети на општините) и ќе бидат реализирани во рамки на работењето на ЕЛС.

- ◆ ЕЛС да работат на собирање на податоци за ефективност на политиките кои ги имплементираат, нивниот степен на спроведување и нивното влијание. Ова им овозможува на општините да генерираат поучни и корисни извештаи за напредокот во реализацијата на започнатите процеси и да известуваат за својата работа и за претстојните чекори на еден пореален начин.

Интегритет

- ◆ Општините да воспостават директен канал за комуникација на нивните веб-страни преку кој граѓаните можат да изразат загриженост, оплаки и да упатат жалби.
- ◆ ЕЛС да ги подобрат капацитетите на административните службеници на теми како што се судир на интереси/спречување корупција/свиркање во случај на неправилности.
- ◆ ЕЛС да работат на развивањето на професионална јавна служба заснована на заслуги со што ќе ја подобрат одговорноста, спречат политизација и ќе го намалат ризикот од судир на интереси и корупција.
- ◆ Општините да ги објавуваат плановите за интегритет или други внатрешни политики за борба против корупција на нивните веб-страни, заедно со извештаи или податоци за нивното спроведување.
- ◆ ЕЛС да ја следат перцепцијата на граѓаните за работењето на општината во однос на интегритетот на општината и борбата против корупција.

МЕТАМОРФОЗИС ФОНДАЦИЈАТА ЗА
ИНТЕРНЕТ И ОПШТЕСТВО Е НЕЗАВИСНА,
НЕПАРТИСКА И НЕПРОФИТНА ФОНДАЦИЈА
СО СЕДИШТЕ ВО СКОПЈЕ, РЕПУБЛИКА
СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА. НЕЈЗИНАТА
МИСИЈА Е ДА ПРИДОНЕСЕ КОН РАЗВОЈ НА
ДЕМОКРАТИЈАТА И КОН ЗГОЛЕМУВАЊЕ
НА КВАЛИТЕТОТ НА ЖИВОТОТ
ПРЕКУ ИНОВАТИВНО КОРИСТЕЊЕ И
СПОДЕЛУВАЊЕ НА ЗНАЕЊЕТО. НАШИТЕ
ВОДЕЧКИ ВРЕДНОСТИ СЕ ОТВОРЕНОСТ,
ЕДНАКВОСТ И СЛОБОДА.

**ПРОГРАМСКИТЕ ОБЛАСТИ ВО КОИ РАБОТИ
МЕТАМОРФОЗИС СЕ:**

- МЕДИУМИ ЗА ДЕМОКРАТИЈА
- ЕДУКАЦИЈА ЗА ИНОВАЦИИ
- ОПШТЕСТВЕНА ОДГОВОРНОСТ
- ЧОВЕКОВИ ПРАВА НА ИНТЕРНЕТ