Здружение Обучувачи на
јавна администрација (ПАТ)
Скопје

СО ПОГОЛЕМА ОТВОРЕНОСТ И ОТЧЕТНОСТ – КОН ПРОАКТИВНО ГРАЃАНСТВО

- ЗАЈАКНУВАЊЕ НА ИНТЕГРИТЕТОТ НА ОПШТИНИТЕ-

Декември, 2017

Оваа анализа е изготвена во рамките на проектот:
"Со поголема отвореност и отчетност на општините – кон проактивно граѓанство"
имплементиран од Здружение Обучувачи на јавна администрација (ПАТ) Скопје

Поддржано со мал акциски грант на CIVICA MOBILITAS

Содржината на оваа публикација е единствена одговорност на Здружение Обучувачи на јавна администрација (ПАТ) Скопје и на ниту еден начин не може да се смета дека ги одразува гледиштата на Цивика мобилитас, Швајцарската агенција за развој и соработка (SDC) или организациите што ја спроведуваат.

СОДРЖИНА

1. Вовед

2. Методологија

2.1. Инструменти на истражувањето

2.1.1. Обработка и прикажување на резултатите

3. Анализа

3.1. Нормативна рамка

3.2. Анализа на состојбите во Р. Македонија

4. Препораки

БИБЛИОГРАФИЈА

1. ВОВЕД

Проектот "Со поголема отвореност и отчетност на општините – кон проактивно граѓанство" има за цел да придонесе кон идентификување на степенот на отвореност и отчетност на општините, како услов за намалување на ризиците од корупција. Преку проектот се очекува општините и граѓаните да добијат информации за механизмите за обезбедување на транспарентност, отчетност и учество на граѓаните во донесувањето на одлуките, како и за нивото на нивно остварување.

Идејата на овој проект е да се изработат анализи и препораки кои ќе придонесат за јакнење на свеста за потребата од транспарентност и отчетност на општините и граѓанско учество на локално ниво, во насока на промовирање и создавање на услови за примена на принципите за добро владеење и поддршка на процесот на децентрализација. Отвореноста на општините, достапноста на информациите за работењето на органите на општината и за јавните услуги од локална надлежност, како и отчетноста за донесените и спроведените одлуки, се клучни мобилизирачки фактори за поттикнување на учеството на граѓаните во подготовката и спроведувањето на локалните политики.

Проектот се спроведе во периодот од јули 2017 г. до декември 2017 г., од страна на Здружението Обучувачи на јавна администрација (Пат) Скопје, поддржан од Цивика Мобилитас.

За потребите на проектот, се воспостави комуникација меѓу ПАТ, општините и граѓанските организации која имаше за цел обезбедување податоци за спроведување на анализата во рамките на проектот.

2. МЕТОДОЛОГИЈА

Со проектот се опфатени 41 општина од сите плански региони на Република Македонија и 33 граѓански организации (ГО) кои делуваат на локално ниво во Р. Македонија. Во рамките на проектот најпрво се детектираа состојбите преку истражување на актуелните практики во општините, врз база на податоците добиени од општинските претставници и ГО, по што се изработија препораки за преземање конкретни мерки за зголемување на транспарентноста, отчетноста и отвореноста на општините. Истовремено се спроведе и анализа на ВЕБ страниците на општините кои беа вклучени во истражувањето, а анализата како и голем дел од препораките базираат на анализа на нормативната рамка во Р. Македонија, како и на препораки и насоки дадени во меѓународни рамки, како основа за транспарентност и отвореност на демократски институции, насочени кон граѓанинот.

Извештајот ги опфаќа наодите добиени врз основа на направеното истражување во периодот непосредно пред локалните избори, во септември и октомври 2017 година.

Истражувањето во рамките на овој извештај е спроведено врз основа на претходно изработена методологија и структурирани прашалници :

1. Анкетен прашалник за анкетирање на претставници на општините;

2. Анкетен прашалник за анкетирање на претставници од граѓанските организации;

3. Идентификување на 40 целни општини (репрезентативен примерок според големина на општините / број на население, географски регион, градска / рурална општина) и на граѓански организации;

4. Анкетирање на претставници од општините и граѓанските организации;

5. Анализа на ВЕБ-страниците на општините, како еден од основните механизми за обезбедување на транспарентност и отчетност на општините;

6. Анализа на добиените податоци и состојбите и изработка на препораки.

Анализата на состојбите и препораките се однесува како на тековните состојби, така и на причините кои влијаат на степенот на транспарентност и отчетност на општините и на севкупната соработка со граѓанските организации[1].

[1] За потребите на анализата на податоците, анализата на законската рамка во Р. Македонија, како и за изработката на предлог насоки и препораки, во проектот беше вклучен тим стручни соработници, кои ја изработија анализата и ги дадоа препораките за понатамошно делување во насока на подобрување на транспарентноста, отвореноста и отчетноста на општините.

2.1. Инструменти на истражувањето

2.1.1. Обработка и прикажување на резултатите

Во истражувањето беа вклучени претставници на општинските власти и граѓански организации како претставници на граѓанскиот сектор, кои дадоа своја оценка за состојбите од аспект на транспарентност и отчетност на општините.

Со истражувањето се направи обид да се анализираат состојбите преку сеопфатна анализа, која ги вклучи:

1. Перцепциите на граѓанскиот сектор преку степенот на:

• нивната информираност за работата на општината;
• нивната вклученост во донесувањето одлуки;
• можноста да укажат на слабостите во функционирањето на општината и на вработените во општинската администрација и
• отчетноста на општините

2. Оценките на состојбите од страна на претставниците на општината кои дадоа свое гледање за ефикасноста во обезбедувањето на информациите важни за граѓаните.

Резултатите од истражувањето послужија, меѓу другото, да се утврди:

• Дали граѓаните се навремено и соодветно информирани од страна на општината?
• Дали, на кој начин и колку често граѓаните се вклучуваат во донесувањето одлуки?
• На кој начин, за кои прашања и колку често општините соработуваат со граѓанските организации ?

Прикажаните резултати се засноваат на обработка на информации добиени преку анализа на податоци достапни на интернет, од информациите добиени од општините и од граѓанските организации, по пат на анкетирање.

Исто така, направена е анализа и на релевантната законска рамка во Р. Македонија. При анализата се водеше сметка и за примената на т.н. активна транспарентност, односно објавување на информации на сопствена иницијатива на општините.

На почетокот се направи обид да се обезбедат податоци од 40 идентификувани целни општини што требаше да претставуваат репрезентативен примерок според големина, број на население, еднаква покриеност на сите региони и соодветна застапеност на рурални и урбани општини. Сепак, по неуспешноста да се обезбедат податоци од избраните општини, а со цел обезбедување на податоци од најмалку 50% односно од најмалку 40 општини, се пристапи кон неселективен пристап на општините.

По спроведеното анкетирање се обезбедија податоци од 41 општина, и тоа : 16 рурални општини односно 39% и 25 урбани општини односно 61%. Од граѓанскиот сектор, обработени беа податоци кои беа добиени од 33 граѓански организации, од кои поголемиот број (75%) делуваат во повеќе од една општина во Р. Македонија.

3. АНАЛИЗА

3.1. Нормативна рамка

Системот на локалната самоуправа во Република Македонија е воспоставен на принципите на Европската повелба за локална самоуправа[2] и добрите пракси на земји, членки на Унијата.

Првиот меѓународен обврзувачки договор кој ги гарантира правата на заедниците и нивните избрани власти и го воспоставува начелото на субсидиарност е Европската повелба за локална самоуправа која беше изготвена во рамките на Советот на Европа,а ратификувана од Собранието на Република Македонија во 1997 година. Со потпишувањето државите се обврзаа да ја почитуваат суштината на основните начела, правото на граѓаните да учествуваат во раководењето со јавните работи.

Во јули 2015 година, Република Македонија го ратификуваше и Дополнителниот протокол кон Европската повелба за локална самоуправа за правото на учество во работите на локалната власт кој има за цел да го внесе во рамките на Повелбата за локална самоуправа правото на секој поединец да учествува во работата на локална власт.

На обезбедувањето на услови за имплементација на законските одредби, и на унапредување на можностите за полесен пристап до информации и поттикнување на граѓанското учество, преку користење на нови технологии, упатува и Стратегијата за иновативно и добро управување на локално ниво, на Советот на Европа.

Една од целите на примената на принципите за добро управување е зајакнување на интегритетот на општината и намалување на ризиците од корупција на локалните власти и на локалната администрација, што води до обезбедување на квалитетно, ефикасно и ефективно обезбедување на јавните услуги, како и зголемување на довербата во локалните власти.

Коруптивните практики во јавната сфера ја девалвираат довербата неопходна за одржување и развој на стабилни локални заедници, кои што ќе функционираат врз основа на принципите на добро управување. Коруптивното однесување е спротивно на владеењето на правото, на демократијата и на човековите права, затоа што го инхибира доброто владеење, фер пристапот и социјалната правда, ја уништува конкуренцијата, економскиот развој и стабилноста на демократските институции и ги поткопува моралните основи на општеството.

Доброто владеење подразбира и градење и негување на духот на интегритетот на лично и институционално ниво, со што би се поттикнала и би се обезбедила независност, професионалност и отчетност во извршување на надлежностите утврдени со домашното и меѓународното право. Спроведувањето на Политиката на интегритет од страна на општините во Република Македонија би ги афирмирала принципите на владеење на правото и јасно би декларирале нулта толеранција кон корупција.

[2] http://mls.gov.mk/images/laws/Evropska%20povelba%20za%20lokalnata%20samouprava.pdf

Еден од начините за борба против корупција и јакнење на интегритетот е транспарентноста и отчетноста и засиленото учество на граѓаните во процесот на донесување одлуки, особено на локално ниво.

Правото на пристап до информации од јавен карактер е регулирано во Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер.

Во овој контекст најважно е да се истакне потребата од создавање на услови од страна на општината за проактивен пристап во обезбедувањето на информациите од јавен карактер, пред се' на информациите кои што произлегуваат од делокругот на работење, согласно интересот на граѓаните. Тоа подразбира целосно и редовно објавување на информациите кои што обезбедуваат отчетност во работењето на локалните власти, но и на сите други информации кои што се корисни и од интерес за граѓаните, како што се информациите за услугите што ги обезбедува општината и пристапот до нив.

Транспарентноста пред се' претпоставува начин на пристап до информациите, што најлесно би се обезбедило, меѓу другото, и преку нивно објавување на ВЕБ страницата на општината, на прегледен, разбирлив и лесно достапен начин. Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер ги определува информациите до кои што граѓаните треба да имаат пристап на ВЕБ страницата на институцијата, конкретно општината: законските и подзаконските акти на институцијата; да издаваат соопштенија до јавноста за работи преземени од нивна страна во согласност со законските надлежности; да објавуваат статистички податоци за својата работа; да ги објават извештаите за работа кои ги поднесуваат до органите надлежни за спроведување контрола и надзор и на друг начин предвиден со закон да ги направат достапни сите информации од јавен карактер; да ги објават предлог програмите, програмите, стратегиите, ставовите, мислењата, студиите и други слични документи кои се однесуваат на надлежноста на имателот на информации; да ги објават сите повици во постапката за јавните набавки и тендерската документација, да објавуваат и други информации кои произлегуваат од нивната надлежност и работа. Со оглед дека законската одредба "имателите на информации е потребно да ги објават " не е докрај обврзувачка, а и наведените информации се општи и генерални,, транспарентноста на локално ниво значително би се подобрила со конкретен, подетален акт, со кој што општините ќе се обврзат на унифициран пристап во објавувањето на конкретни информации од делокруг на нивната работа и од интерес на граѓаните.

Во овој контекст значајна е и имплементацијата на Законот за користење на податоците од јавниот сектор, со кој што се утврдува обврска на органите и институциите од јавниот сектор за објавување во "отворен формат" на податоците кои ги создаваат во остварувањето на своите надлежности согласно со закон. Сепак примената на овој Закон бара поголеми подготовки и создавање на технички предуслови.

Законот за локалната самоуправа прецизно ја дефинирал должноста на општината на граѓаните да им овозможи пристап кон основните информации за услугите што им ги обезбедува, на начин и под услови уредени со статутот. Исто така инсистира на информирање на јавноста за работата на органите на општината (градоначалник и совет), на комисиите на советот, како и на јавните служби.

Она што отсуства се попрецизни насоки кои што ќе се однесуваат на сите општини, со чија

примена ќе се обезбеди воедначеност во објавувањето на сите важни информации, определени врз основа на законските обврски, но и во широка консултација со граѓанскиот сектор. На овој начин ќе се олесни пристапот до информациите, но ќе се создаде и можност за нивна полесна обработка и споредување, што е од особена важност за граѓаните, но и за организациите кои што прават истражувања за работењето на општините во различни области.

Олеснувањето на пристапот до информациите и зголемувањето на отчетноста, ја зголемува довербата на граѓаните во локалните власти и го поттикнува интересот за нивно учество во креирањето на политиките и одлуките кои што имаат директно влијание на животот во локалната заедница.

Во однос на учеството на граѓаните во процесите на донесување и спроведување на одлуките на општините, со Уставот на Република Македонија, Законот за локалната самоуправа, како и Законот за референдум и други облици на непосредно изјаснување на граѓаните, е создадена правна рамка која обезбедува нормативни услови за граѓанско учество на локално ниво.

Етичкиот кодекс на локалните функционери[3] (градоначалник и членови на совет) во Република Македонија упатува дека комуникацијата е обврска на локалната власт и претставува редовен и задолжителен дел од нејзината работа. Во член 24 - "Јавност во донесувањето на одлуките", функционерот е должен да даде детални причини за донесените одлуки и постапки, освен за оние што со пропис се прогласени за доверливи, при што особено внимание им обрнува на фактите што потврдуваат дека таквите постапки се во согласност со прописите и се од јавен интерес.

3.2. Анализа на тековните состојби во Р. Македонија

Концизноста и јасноста на информациите, нивната јавност и лесен пристап и константното ажурирање на податоците придонесуваат кон подобро информирање на граѓаните. Активното учество на граѓанството во овие процеси бара двонасочна комуникација, која нема да се заснова само на информирање, тековно или повремено од страна на општините, туку ќе подразбира и проактивен однос со граѓаните и граѓанскиот сектор, консултирање на јавноста и нејзино континуирано вклучување во носењето и имплементирањето на одлуките.

Анализата која беше спроведена во рамките на овој проект овозможи обработка на податоци кои беа добиени преку анкетен прашалник за општините и граѓанските организации, како и преку анализа на ВЕБ страниците на општините.

Заради согледување на прашањето кое што е третирано во истражувањето на објективен начин, прашањата кои што им беа поставени на општините, во голем број, им беа упатени и на ГО вклучени во истражувањето. За голем дел од прашањата, беше понудена можност за повеќе од еден одговор.

Наодите кои беа добиени како резултат на анализата се групирани според типот на

[3] http://www.zels.org.mk/Upload/Content/Documents/Izdanija/Publikacii/MK/20Eticki_Code_MKD.pdf

прашањата кои се обработени и описот на состојбите во дадената област.

❖ *Комуникација во рамки на општините*

Континуирана, навремена и редовна комуникација меѓу вработените во општината претставува приоритет за секоја локална власт. Ефикасното работење и непреченото функционирање на локалните власти бара постојана размена на информации и соработка на сите нивоа во општината: градоначалник, раководители, службеници и совет (хоризонтална и вертикална). Токму затоа, потребно е секоја општина да ги дефинира каналите, формите и алатките на внатрешна комуникација.

Од спроведеното истражување на општините во Република Македонија, внатрешната комуникација во општините, во најголем број случаи, се базира на електронска комуникација и одржување на неделни состаноци на вработените. Сепак, останува оценката дека редовната е-кореспонденција отсуствува како редовна пракса и/или процедура за споделување на информации во рамки на општината, што во отсуство на други механизми на комуникација, би можело да се одрази и врз ефикасноста во работењето на општинските претставници.

Освен овие канали на комуникација, дел од анкетираните ги посочиле и месечните состаноци, интранет платформите, како и дневните состаноци/колегиуми, непосредната комуникација, Скајп и други форми на комуникација во секојдневното работење со своите соработници. Само една општина укажала на отсуство на инструменти и процедури за комуникација.

На прашањето за внатрешната комуникација во општините, дадени беа повеќе од еден одговор. (Графикон 1: Интерна комуникација во општините)

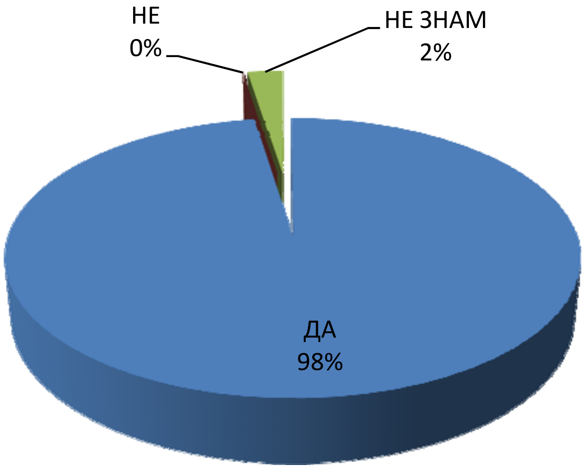
Графикон 1: Интерна комуникација во општините

❖ *Транспарентост на работата на општинските совети*

Седниците на советот на општината, според Законот за локалната самоуправа, се јавни и граѓаните имаат право да бараат да присуствуваат на седниците на советот. Само во прецизно утврдени случаи, може да се исклучи присуство на јавноста. Но, кога советот расправа за буџетот на општината, за годишна сметка на буџетот и за урбанистичките планови, јавноста во ниту еден случај не може да се исклучи. Седниците на советот на општината се најавуваат вообичаено на ВЕБ страницата на општината или на општинските огласни табли, 7 дена пред денот на нивното одржување. Според Законот за локална самоуправа советот мора да заседава најмалку еднаш во период од 3 месеци.

Во спроведеното истражување 40 општини се изјасниле дека состаноците на општинскиот совет се отворени за јавноста. Една општина не даде одговор на ова прашање, додека ниту една не се изјаснила дека состаноците на советот не се отворени за јавноста. (Графикон 2: Јавност на состаноците на советот на општината).

Графикон 2: Дали состаноците на советот на општината се отворени за јавност?



Истовремено, анализата на ВЕБ страниците на општините кои беа вклучени во истражувањето покажа дека кај голем дел од општините недостасува објавување на информации за закажани седници на советот, дневен ред на седниците и записници од одржани седници. Само 29 % од општините што беа предмет на истражувањето објавуваат најави на седниците на советот. Освен тоа, одлуките на советот се објавуваат на ВЕБ страната на општината, но во рамките на Службениот гласник, што го отежнува пребарувањето и достапноста до бараните информации.

Во однос на објавувањето на записниците од одржаните седници, само 15% од анализираните општини ги објавуваат записниците на општинската ВЕБ страница. Начинот на објавување на овие информации е различен во зависност од општината и најчесто објавените информации се тешко достапни.

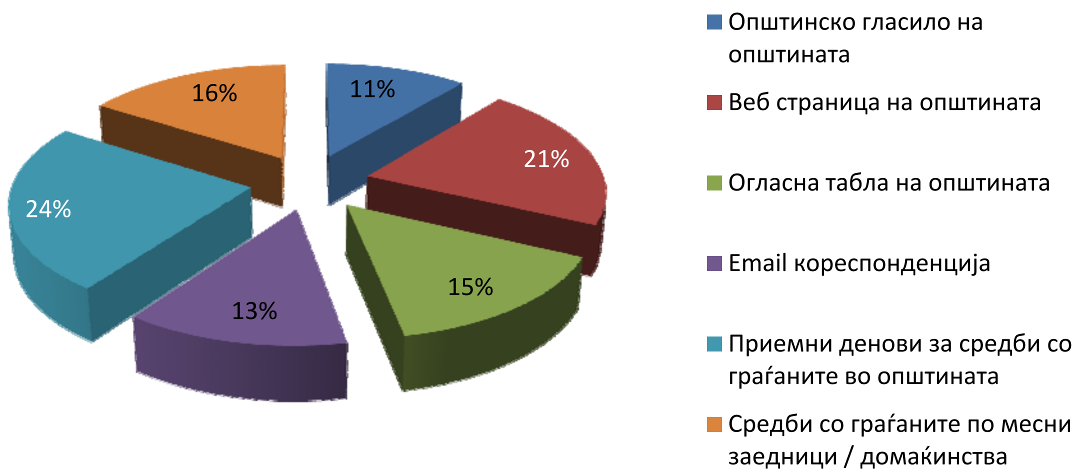
❖ *Комуникација на општините со граѓаните*

Со цел да се идентификуваат најчесто применуваните инструменти за информирање и

комуникација меѓу општината и граѓаните, поставени беа прашања кои имаа за цел да ги одразат сличностите и разликите меѓу општинските власти и граѓанските организации во однос на механизмите за комуникација и размена на информации, кои би биле најефикасни и за општините и за граѓаните.

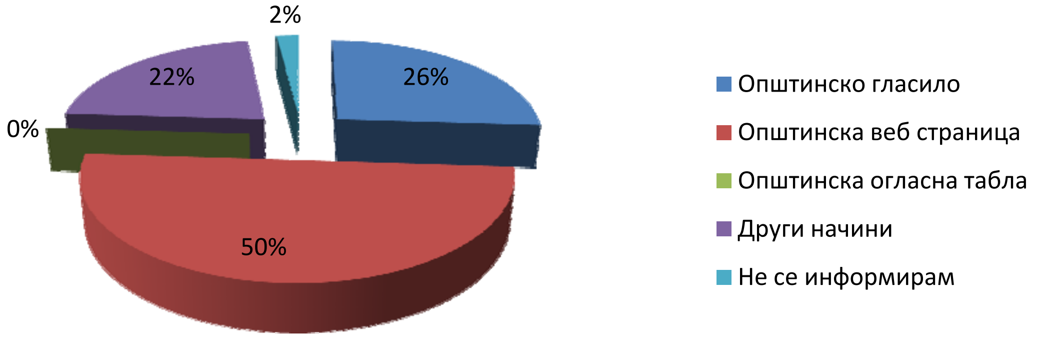
На прашањето: *„Кој начин на комуникација на Вашата општина со граѓаните најчесто се користи?*" најголем број од општините, се изјасниле дека најчест начин на комуникација со граѓаните се приемните денови за граѓаните во општината, потоа веб страниците и средбите со граѓаните во месните заедници. (Графикон 3: Механизми за комуникација на општините со граѓаните). Иако за ова прашање немаше опција за повеќе одговори, повеќето заокружиле повеќе од еден одговор.

Графикон 3: Комуникација на општината со граѓаните



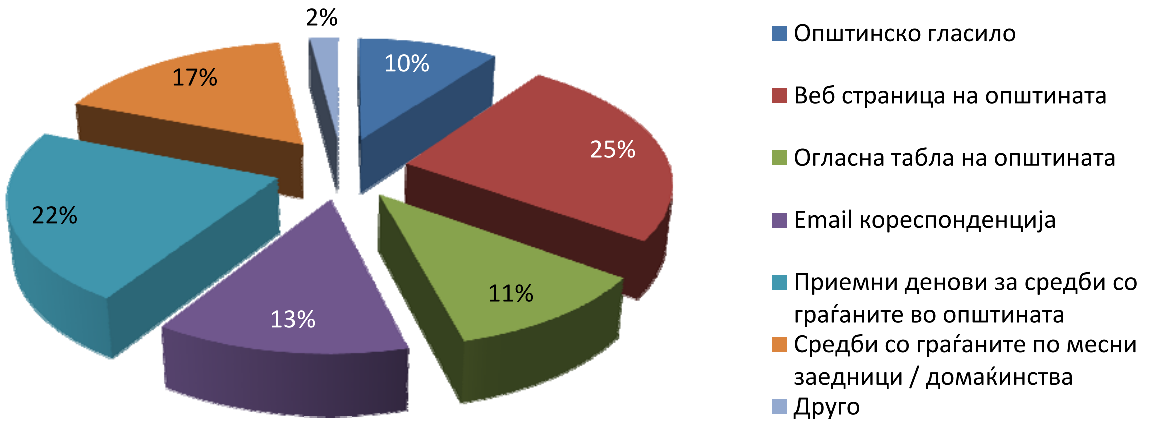
За разлика од општините, кои што во најголем број сметат дека приемните денови во општината се најчестиот начин на кој граѓаните ги добиваат информациите од општината, граѓанските организации како најсоодветен извор на информации за работењето на општината ја препознаваат ВЕБ страницата на општината. Имено, за најчесто користен извор на информации е посочена општинската ВЕБ страница, потоа следи општинското гласило, а посочени беа и други начини за информирање: слободниот пристап до информации од јавен карактер, директни средби со општински претставници, обуки, електронски медиуми, како и социјалните медиуми. Интересен податок е дека огласните табли, кои од страна на општините беа посочени меѓу инструментите за информирање на граѓаните, целосно отсуствуваат како средство за информирање во одговорите на ГО (Графикон 3.1: Начини за информирање на граѓаните/ГО за работењето на општините).

Графикон 3.1: Начини за информирање на ГО за работењето на општините



На прашањето: „*Кој начин на комуникација сметате дека би бил најсоодветен во Вашата општина согласно големината на општината, техничките можности на граѓаните, структурата на населението?*" најголем број од општините вклучени во истражувањето (31 општина) како најсоодветна опција ја посочиле ВЕБ страницата на општината. (Графикон 4: Најсоодветен начин за комуникација со граѓаните, според општините)

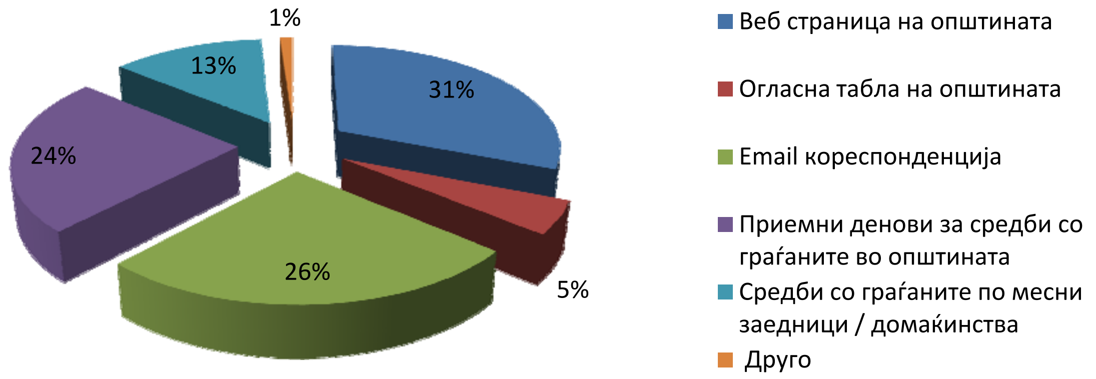
Графикон 4: Најсоодветен начин за комуникација со граѓаните, според општините



Меѓу предлозите кои самите општини ги дадоа како можни начини за подобра комуникација со граѓаните се и локалните медиуми, анкетни прашалници на одредена тема, како и социјалните мрежи: Facebook,Twitter, Instagram, Youtube, Scribd, LinkedIn.

Интересно е да се забележи дека и според граѓанските организации, електронската комуникација (ВЕБ страниците и е-кореспонденцијата) и директните средби со општинските претставници, се посочени како најсоодветни механизми за комуникација со општинските власти (Графикон 4.1: Најсоодветен начин за комуникација со општините, според ГО).

Графикон 4.1: Најсоодветен начин за комуникација со општините, според ГО



Една ГО се изјаснила дека можен начин за ефикасна комуникација меѓу општините и граѓаните би било и организирање на тематски форуми. Истовремено, може да се забележи дека огласната табла како начин на комуникација се' помалку се користи од страна на ГО.

- ***Транспарентност и достапност на информациите за работењето на општините***

Како и граѓанските организации, така и општините, сметаат дека ВЕБ страниците се меѓу најсоодветните алатки за навремено информирање на граѓаните и за обезбедување на транспарентност и достапност на информациите.

Анализата на ВЕБ страниците на општините, сепак, констатира се' уште недоволно и нередовно ажурирање на информации и податоци. Се забележува и потреба од проактивен пристап од страна на имателите на информации/општините за објавување на информации од јавен карактер со кои општината располага, а за кои постои интерес од страна на ГО и граѓаните.

Генералната слика што е добиена при анализата на веб страниците на општините кои беа вклучени во истражувањето покажа дека ВЕБ страниците на општините се оскудни во содржината, пребарувањето на информациите е тешко, страниците не нудат алатки за консултација, ниту пак електронски услуги. Во најголем дел од анализираните општини, ВЕБ страниците служат главно за промотивни цели, односно објавување на информации за афирмативни активности реализирани во општината. Исто така, во дел од општините во кои што покрај македонскиот во употреба е и јазикот на заедницата која што е застапена над 20%, често пати содржините презентирани на едниот од јазиците се оскудни, а кај некои (5 општини) воопшто или само многу мал дел од информациите се објавени и на македонски јазик, иако на самите ВЕБ страници стои опција за избор на македонски јазик.

Интересна во овој контекст е споредбата на одговорите дадени од општините и ГО во однос на прашањето *дали информациите што ги објавува општината се редовно ажурирани, јасни и разбирливи за граѓаните*.

Додека најголемиот број од општините (83%) сметаат дека информациите кои ги објавуваат општините се јасни и разбирливи за граѓаните, само 6 ГО, или 20% од граѓанските организации изразиле задоволство од степенот на јасност и разбирливост на информациите. 40% од ГО сметаат дека информациите кои општината ги објавува не се редовно ажурирани и јасни за граѓаните, а исто толку (40%) одговориле со „не знам", што укажува дека голем број на ГО не го следат или пак немаат информации за работењето на општината.

Во однос на прашањето за *објавувањето на информациите за општинските услуги и насоките за нивното добивање*, најголем број од општините (32 општини) се изјасниле дека објавуваат листа со услугите, вклучувајќи и јасни насоки за граѓаните. Најчесто општините ги објавуваат овие информации на ВЕБ страниците на општините (40%), огласните табли (23%), како и преку соопштенија за јавност (22%). На ова прашање општините можеа да дадат повеќе од еден одговор.

Треба да се забележи дека во однос на обезбедувањето на транспарентноста во работењето на општините, дури 70% од анкетираните општини се изјасниле дека не располагаат со доволно човечки и технички ресурси за подобро обезбедување на информациите на ВЕБ страницата на општината.

- <u>Финансиско работење на општините</u>

За секој жител на општината е важен податокот дека различните давачки, како на пример, данок на имот, данок на наследство и подарок, данок на промет на недвижен имот, надоместоци за уредување на градежно земјиште, надоместоци од комунални дејности, и други даноци, такси и надоместоци, всушност, се директно учество на граѓаните/жителите на општината во општинскиот буџет.

Оттаму, граѓаните имаат право директно да учествуваат во процесот на креирање на буџетот, пред се' во процесот на утврдување на годишните планови и приоритети на општината, како и во следење на неговата реализација.

Од особена важност за ова истражување беше прашањето поврзано со *транспарентноста на буџетот на општината за тековната фискална година, но и информациите поврзани со степенот и начинот на неговата реализацција*.

Од податоците добиени од истражувањето произлезе дека 76% од анкетираните општини редовно го објавуваат предлог-буџетот на општината, додека 92% општини редовно го објавуваат усвоениот буџет на општината. Анализата на ВЕБ страниците, пак, покажа дека извештаите често пати не се прегледни, тешко се достапни на веб страниците и не постои континуитет во нивното објавување.

Иако голем број од општините (76%) навеле дека го објавуваат предлог буџетот, ниту една од општините кои што се предмет на истражување го нема објавено предлог буџетот на својата ВЕБ страна – механизам кој од самите општини беше посочен како еден од најчесто применуваните за комуникација и информирање на граѓаните, а кој ГО најчесто го користат како извор за информирање за работењето на општините.

Анализата на ВЕБ страниците на општините покажа и отсуство на унифициран пристап за објавување на финансиските извештаи на општините, што може да влијае врз пристапот

до информации и прегледноста на податоците.

Во Табела 1 е даден преглед на одговорите на општините во однос на транспарентноста и јавноста на буџетирањето и финансиското работење на општините, вклучувајќи ги и јавните набавки:

Табела 1: Преглед на документи и информации кои општините ги објавуваат и ажурираат:

Документи и информации	% на општини
Предлог буџет	76%
Усвоен буџет	93%
Граѓански буџет	24%
Завршна сметка	85%
Квартални и годишни финансиски извештаи	93%
Програмски финансиски извештаи	73%
План за јавни набавки	54%
Извештај за реализација на јавните набавки	51%
Извештај на Државниот завод за ревизија	51%
Финансиски извештаи на јавните претпријатија и установите	51%

- **Јавни набавки на општините**

Објавувањето на јавните набавки е начин да се минимизираат сомнежите и обвинувањата за ненаменско трошење на парите на граѓаните. Во тој контекст не е доволно да се испочитуваат само законските обврски за објавување на набавките, туку е потребно да се најде начин преку кој на граѓаните ќе им бидат достапни информациите за абавките кои е потребно да бидат објавени. Потребно е да се објават информации за најуспешниот и избран понудувач, за износот на договорот, временската рамка за спроведување на обврските предвидени во договорот како и последиците од неадекватното завршување на обврските предвидени во договорот.

Спречувањето на корупцијата во јавните набавки е еден од клучните услови за подобрување на ефикасноста на јавните политики. Со цел зголемување на нивото на транспарентност и отчетност, Бирото за јавни набавки даде препорака сите договорни органи почнувајќи од 01.01.2016 година да ги објавуваат, односно да овозможат пристап

на своите ВЕБ-страни до следните податоци од спроведувањето на постапките за доделување на договори за јавни набавки:

- Планот за јавни набавки, како и измените и дополнувањата на Планот во текот нагодината;
- Огласот – поставување линк до огласот кој е објавен на ЕСЈН;
- Објавување на известување за склучен договор – поставување линк до известувањето на ЕСЈН;
- Објавување на известување за реализиран договор – пополнување на ваквото известување на ЕСЈН и поставување на линк за пристап до истото.

Прегледот во Табела 1 покажува дека скоро половина од општините одговориле дека не ги објавуваат документите и информациите поврзани со јавните набавки во нивните општини. Анализата на ВЕБ страниците на општините исто така покажа дека во најголем број на случаи (83 %) општините не ги објавуваат на своите ВЕБ страници плановите за јавни набавки, ниту пак објавите за јавни набавки, а отсуствува и линк до објавата на единствениот Електронски портал за јавни набавки. Отсуствуваат информации и за склучените договори за јавни набавки и условите што ги содржат, како и за самата реализација на договорите.

Анализата покажа дека во примената на т.н активна транспарентност мал е бројот на општини можат да покажат добар пример во објавување на информациите на кои се однесува Препораката од Бирото за јавни набавки. Така, додека 54% од општините одговориле дека го објавуваат и ажурираат планот за јавни набавки, а 51% од општините - дека ги објавуваат склучените договори (Табела 1), ВЕБ анализата на општините даде поинаква слика. Според анализата на ВЕБ страниците на општините само 17% од општините го објавуваат планот за набавките на својата ВЕБ страница , додека ниту една од анализираните општини не ги објавува склучените договори.

Во однос на прашањето поврзано *со слободниот пристап до информации*, податоците од истражувањето покажуваат дека од граѓанските организации кои што доставиле барање најголемиот број ГО се изјасниле дека добиле одговор. 27% се изјасниле дека не добиле одговор, а 23 % од организациите се изјасниле дека досега немаат поднесено барање до општината.

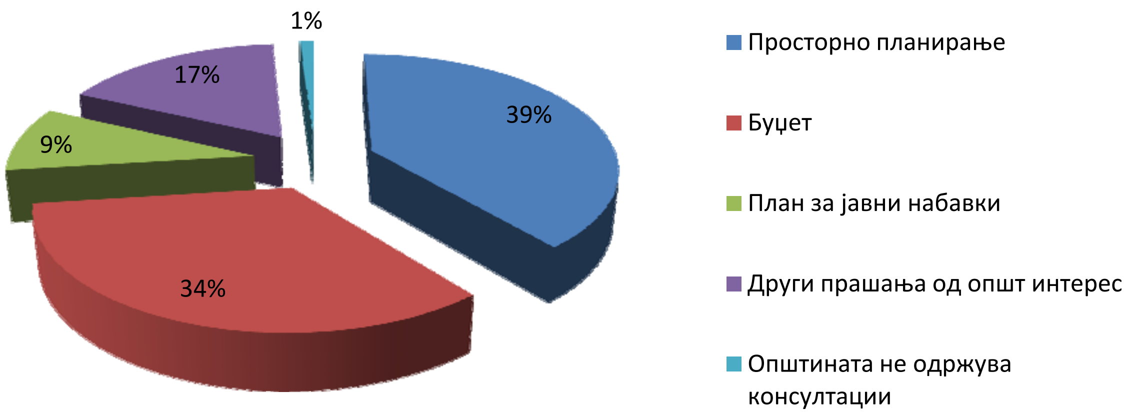
Т.н. активна транспарентност освен што има за цел да обезбеди што е можно поголем број на информации, кои ќе бидат релевантни и разбирливи за граѓаните, по својата природа, има и дополнителен ефект врз граѓаните и нивната перцепција за отвореноста на општините. Активната транспарентност претставува еден од механизмите за градење на доверба кај граѓаните, со што се поттикнува поголем интерес и проактивно учество од страна на граѓаните во процесите на донесување на одлуки на локално ниво и нивното спроведување.

❖ *Граѓанско учество и консултација*

Во спроведеното анкетирање, на прашањето *дали општината организира консултации со граѓаните и други засегнати страни кога се дискутираат важни одлуки*, само една од општините се изјаснила дека не организира консултации со граѓаните. Сите останати

општини одговориле дека спроведуваат консултации со граѓаните. Повеќето општини одговориле на ова прашање со повеќе од еден одговор за прашањата кои биле предмет на консултации со граѓаните (Графикон 5: Организирани консултации со граѓаните – според општините)

Графикон 5: Консултации на општините со граѓаните - според општините



Како што покажуваат резултатите, во најголем број од општините вклучени во истражувањето, консултациите се одвиваат најчесто за прашања поврзани со просторното планирање и буџетот. Низок е процентот на општини кои навеле дека ги консултираат граѓаните во фазата на изготвување на планот за јавни набавки (9%), додека 17% од општините се изјасниле дека спроведуваат консултации и за други прашања од интерес за граѓаните: животна средина, водоснабдување, патна инфраструктура, канализациона мрежа, локалниот економски развој, образование, култура, спорт, како и консултации за определување на приоритетни проекти, при подготовка на стратешки и програмски документи.

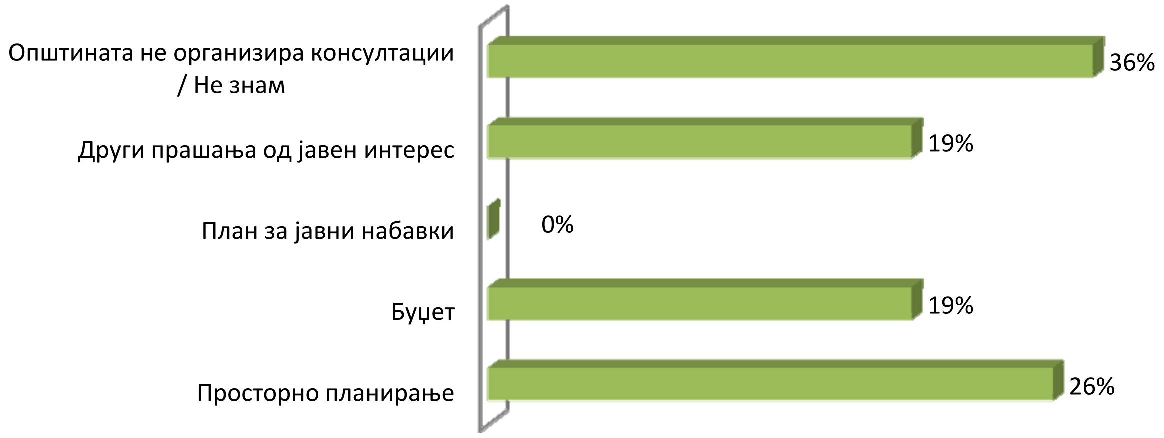
И според одговорите на ГО, најчестите консултации со граѓаните општините ги организираат за прашања поврзани со просторно планирање и буџетот. ГО споменаа и други прашања од општ интерес, кои биле предмет на консултации, како на пример локален економски развој и култура, инклузивност на ранливите групи и други прашања кои што произлегуваат од барањата на граѓаните.

Интересно е што ниту една ГО не го посочила планот за јавни набавки како прашање по кое општините организираат консултации со граѓаните.

Исто така, се забележува дека дел од ГО сметаат дека консултации со граѓаните воопшто не се одржуваат или пак не знаат дали консултациите се одржуваат.

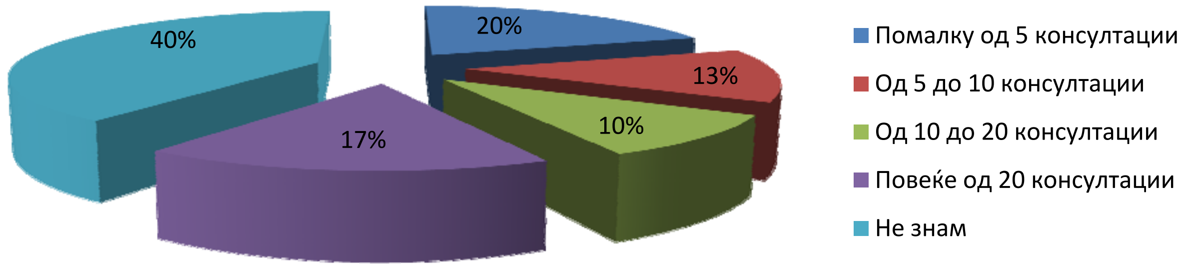
И на ова прашање ГО можеа да одговорат на повеќе од едно прашање (Графикон 5.1. Организирани консултации со граѓаните – според ГО).

Графикон 5.1. Консултации на општините со граѓаните - според ГО



Во однос на прашањето до општините *колку консултации со јавноста се спроведени во 2016 година*, од вкупно анкетирани 41 општина, 30 општини дале одговор. Најголемиот број од анкетираните (40%) не знаеле да одговорат на ова прашање. Од оние кои дале одговор, најголем број општини (20%) одржале помалку од 5 консултации со граѓаните во текот на 2016, додека 17% одржале повеќе од 20 консултации. (Графикон 6: Број на консултации со граѓани во 2016).

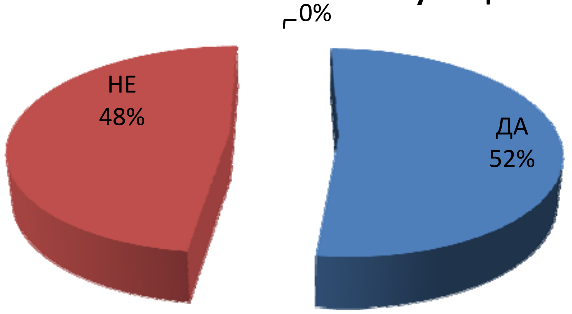
Графикон 6: Број на одржани консултации со граѓани во 2016*



*Одговори од општините

Во овој контекст на ГО им беше поставено прашањето *дали тие учествувале на некоја консултација одржана од страна на општините во 2016*. Одговорите на ГО прикажани во Графикон 6.1. покажуваат дека повеќе од половина од ГО (52%) ја искористиле можноста за учество на консултации, но, истовремено, доста висок е процентот (48%) и на оние ГО кои оваа можност не ја искористиле, т.е. не учествувале на ниту една консултација, спроведена во рамки на општината во 2016.

Графикон 6.1: Учество на ГО на консултации во 2016*



*Одговори од ГО

Кумулативните податоци добиени од општините и од ГО укажуваат на тоа дека се’ уште постои простор за поголема информираност и вклученост на граѓаните и на ГО во консултативните процеси на општинските власти. Како што беше посочено погоре, еден од поуспешните механизми е активната транспарентност на општините, со која може да се зголеми интересот и учеството на граѓаните во консултативните процеси. На пример, по спроведената анализа на ВЕБ страниците на општините, се препорачува општините да ги објавуваат на своите ВЕБ страници извештаите и резултатите од спроведените консултации со граѓаните или пак објавените информации поврзани со консултациите да ги направат полесно достапни.

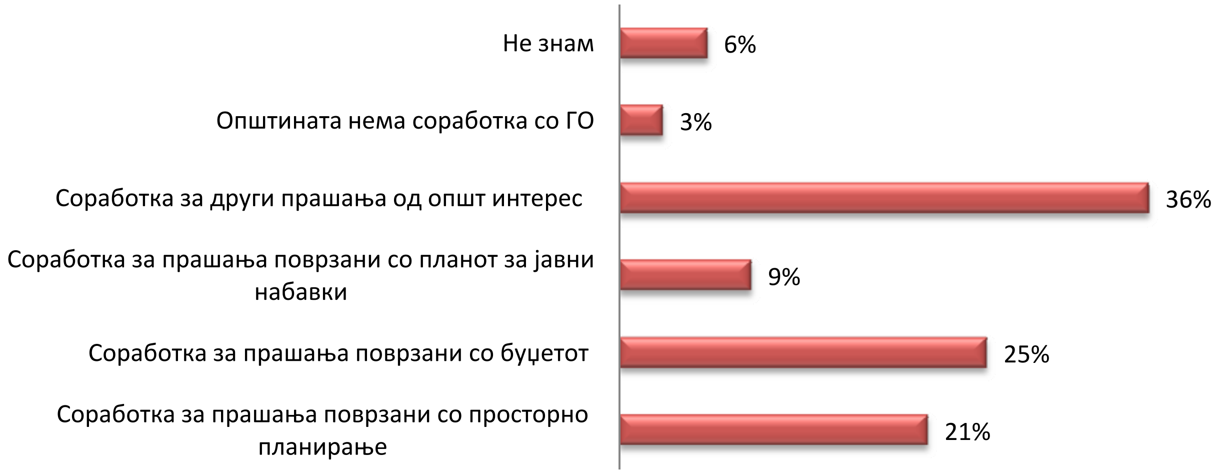
- *Соработка меѓу општините и ГО*

Освен информирањето, од особена важност во обезбедувањето на транспарентност и одговорност во работењето е можноста за двонасочна комуникација, што претпоставува не само можност за комуникација и споделување на информации на општината со граѓаните туку и обратно, можност граѓаните да комуницираат со општината заради обезбедување на услуги, но и заради остварување на контрола на работењето на општината со користење на законски дадените механизми.

Континуираната соработка меѓу локалната власт и граѓаните претставува механизам за поттикнување на граѓанското учество и донесување на одлуки согласно потребите и приоритетите на граѓаните. Ефективното граѓанско вклучување е суштинско за доброто владеење. Само континуиран двонасочен канал на комуникација меѓу граѓаните и општината, може да произведе квалитетни одлуки на локално ниво и висок степен на соработка и демократија, а со тоа и подобрување на квалитетот на секојдневниот живот на граѓаните.

Осврнувајќи се на досегашната *соработка на општините со ГО*, општинските претставници посочиле дека остваруваат одреден степен на соработка со ГО, пред се’ во однос на прашања како што е буџетот, просторното планирање, планот за јавни набавки и други прашања од општ интерес (во оваа категорија, наведени беа прашањата поврзани со животната средина, земјоделие, култура, спорт, образование). 3% од општините не остваруваат соработка со ГО, додека 6% не знаеле да дадат одговор на ова прашање. (Графикон 7: Соработка на општините со ГО).

Графикон 7: Соработка на општините со ГО

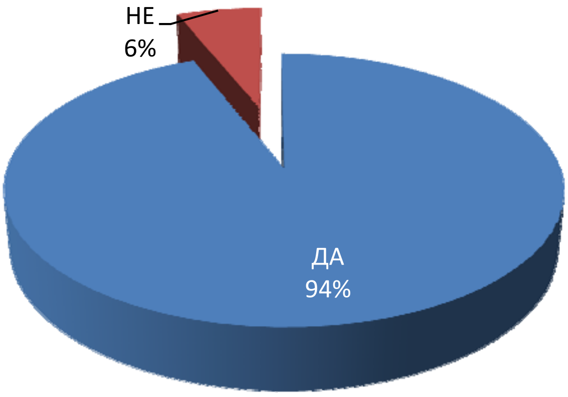


Иако голем дел од општините посочиле дека за различни прашања остваруваат консултација со граѓаните (Графикон 6) и соработка со ГО (Графикон 7), на прашањето дали сепак *постои простор/потреба за вклучување на ГО во обезбедување поголема транспарентност и отчетност на општината*, 66 % од општините дале позитивен одговор.

На истото прашање, сите 33 ГО (100%) одговориле дека постои потреба од нивно поголемо вклучување, со што ќе се обезбеди и поголема транспарентост и отчетност на општините.

Најголем дел од ГО (94%), исто така, сметаат дека *постојат информации кои се од интерес за граѓаните и кои треба да се споделуваат, а не се споделуваат од страна на локалните власти* (Графикон 8: Дали постојат информации кои се од интерес за граѓаните и кои треба да се споделуваат, а кои не се објавуваат од локалните власти?)

Графикон 8: Дали постојат и други податоци кои општините треба да ги објавуваат?

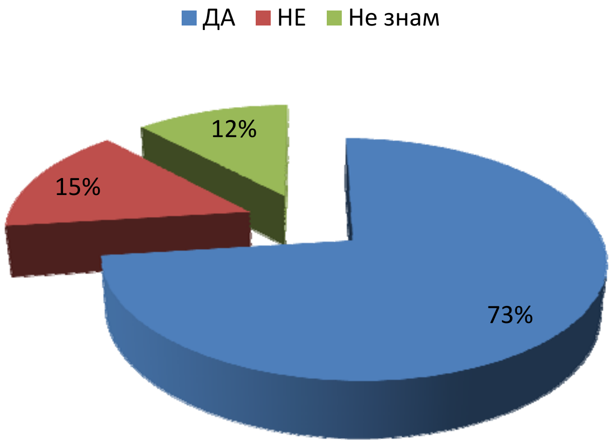


Имајќи го ова предвид, препорачливо е општината да ги консултира граѓаните и за тоа кои информации би било корисно да бидат објавени. Тоа секако ќе придонесе и за зголемување на учеството на граѓаните во самото креирање на политиките на локално ниво.

Во овој контекст, интересна е и перцепцијата за *генералната вклученост на ГО и воопшто граѓаните во креирањето на политиките на локално ниво.*

Дури 73% од општините сметаат дека досегашното учество на граѓаните во креирањето на политиките на локално ниво е на задоволително ниво (Графикон 9: Дали граѓаните и ГО се генерално доволно вклучени во креирање на политиките на општината – одговори од општините).

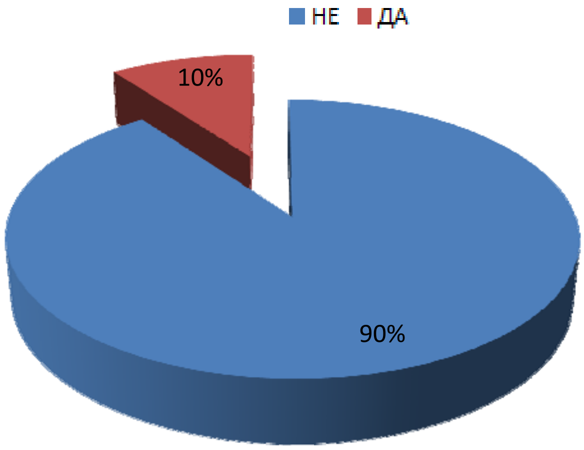
Графикон 9: Дали граѓаните се доволно вклучени во креирање на политиките?*



*Одговори од општините

За разлика од општините, ГО се со дијаметрално различен став - 90% од ГО сметаат дека е потребно поголемо учество на граѓаните во креирањето на локалните политики. (Графикон 9.1: Дали граѓаните и ГО се генерално доволно вклучени во креирање на политиките на општината – одговори од ГО)

Графикон 9.1: Дали граѓаните се доволно вклучени во креирање на политиките?*



*Одговори од ГО

***

Генерална оценка е дека во најголемиот дел од општините, согласно добиените одговори, граѓаните се' уште недоволно учествуваат во процесот на донесувањето на одлуките и во креирањето на локалните политики, а во работењето на локалните власти се' уште постои простор за подобрување на активната транспарентност и отчетноста во нивното работење. Исто така има потреба од поголема информираност на граѓаните за прашањата за кои што се надлежни општините, како и за начините за остварување на нивните права на обезбедување на услуги од страна на општината.

4. ПРЕПОРАКИ

1. Имајќи предвид дека 70 % од општините се изјасниле дека постојат недоволно човечки ресурси и техничка поддршка за обезбедување на поголема тренспарентност и отчетност, преку навремено и редовно објавување и ажурирање на податоците, потребно е да се направи функционална анализа на капацитетите на општините, со цел во актите за систематизација и организација да се определи одговорна организациона единица/лице како и соодветна техничка поддршка за објавување на информациите за работењето на органите на општината и за услугите што ги обезбедува, согласно Законот за локалната самоуправа, Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, како и согласно потребите на граѓаните.

2. За да се обезбеди систематски приод во информирањето и комуникацијата потребно е општината да подготви документ (стратегија, програма или план) за комуникација на општината со сите целни групи, вклучувајќи ги ГО, бизнис секторот и граѓаните како најширока целна група, со цел локалните власти да ги детектираат сите целни групи и сите соодветни канали за комуникација. Со оглед дека ниту една ГО огласната табла на општината не ја препознава како алатка за информирање и комуникација, се препорачува ВЕБ страницата да се воведе поактивно меѓу механизмите за информирање и комуникација на која што ќе бидат објавувани сите информации, како и постоење на други канали за граѓаните кои што немаат (редовен) интернет пристап.

3. Во насока на градење на долгорочна организациска култура на работење, потребно е во секоја општина да се подготви документ/процедура за внатрешна комуникација, како начин за официјално споделување на информациите на различни нивоа и на начин утврден во документот/процедурата. Имено, вработените се првата, а не последната целна група во обезбедувањето на транспарентноста на општината. Без добра внатрешна соработка, непречен континуиран проток на информации, невозможно е општината да обезбеди транспарентност и отчетност пред граѓаните.

4. Имајќи предвид дека е тешко да се најде иста информација на две различни веб страници од две различни општини, евидентна е потребата од воведување на воедначен пристап на објавување на информациите на веб страниците, односно унифицирана структура на веб страниците на сите општини и објавување на сите информации согласно Законот за слободен пристап до информации.

5. Заради обезбедување на редовна консултација на граѓаните во креирањето на локалните политики, како и за услугите што ги обезбедува општината, покрај законски утврдените механизми за учество на граѓаните, потребно е да се развијат и иновативни начини за консултација на граѓаните, кои ќе предвидат проактивен пристап во информирањето на јавноста, консултативен процес за прашањата од интерес за граѓаните, како и јасна структура и содржина на извештајот за спроведената консултација, со временска рамка за сите предвидени активности.

6. Врз основа на анализа на потребите на општината, во зависност од нејзините капацитети и ресурси, во актите за систематизација и организација на општината потребно е да се определи одговорна организациска структура/лице задолжени за спроведување на консултации. Пожелно е локалните власти да ги земат предвид

добрите пракси кои што веќе ги практикуваат некои од општините, а во процесот на консултација да го земат предвид и потенцијалот на месните и урбаните заедници.

7. Заради обезбедување на проактивен пристап на општините во обезбедувањето на информации од јавен карактер, неопходно е, во широка консултација со граѓанскиот сектор, да се подготви и донесе документ, кој што ќе ги обврзе општините на воедначен пристап во објавувањето на информации од делокругот на нивнтоо работење и од интерес за граѓаните. На тој начин општините ќе им овозможат на граѓаните непречен и континуиран пристап до информацииите од интерес за јавноста, со што општините би покажале волја и отвореност за континуирана консултација и соработка со граѓанскиот сектор во процесите на креирање на политиките на локално ниво. Со самото тоа ќе може да се очекува и зголемен интерес и проактивно учество во овие процеси од страна на граѓаните, кои, со пристап до јасни, разбирливи и ажурирани информации, ќе можат да настапат со конструктивни предлози и информирани решенија за одржлив развој.

БИБЛИОГРАФИЈА

ЗАКОНИ И ДРУГИ АКТИ

Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер („Службен весник на Република Македонија" бр. 13/2006, 86/2008, 6/2010, 42/2014 и 148/2015).

Закон за локалната самоуправа (Службен весник на Република Македонија бр. 05/2002)

Закон за заштита на укажувачите ("Службен весник на Република Македонија" бр. 196/2015)

Етички кодекс на локални функционери http://www.zels.org.mk/Upload/Content/Documents/Izdanija/Publikacii/MK/20Eticki_Code_MKD.pdf

Закон за ратификација на Европска повелба за локална самоуправа http://mls.gov.mk/images/laws/Evropska%20povelba%20za%20lokalnata%20samouprava.pdf

Закон за ратификација на Дополнителниот протокол на Европската повелба за локална самоуправа http://mls.gov.mk/images/laws/zakoni/Zakon_130.2015.pdf

СТРАТЕШКИ ДОКУМЕНТИ

Државна програма за превенција и репресија на корупцијата и судирот на интереси со Акциски план 2016-2019

Стратегија за реформа на јавната администрација 2010-2015

Нацрт стратегија за реформа на јавната администрација со Акциски план 2018-2022

ПУБЛИКАЦИИ

Граѓанинот на прво место "Центар за управување со промени" http://www.cup.org.mk/publications.php

Индекс на активна транспарентност "Центарот за граѓански комуникаци" http://www.ccc.org.mk/index.php?option=com_content&view=article&id=308%3A-2017&catid=16%3A2012-02-23-22-01-53&Itemid=92&lang=mk

АНАЛИЗИ

Сеопфатен план за добро владеење - Анализа на отвореноста на локалната самоуправа во Македонија
http://metamorphosis.org.mk/wp-content/uploads/2017/08/Action_SEE_MK_08-08-2017.pdf

Граѓанско учество во процесите на креирање политики и донесување одлуки во локалната самоуправа – Водич за општинска администрација http://www.most.org.mk/images/transparency/art/Vodic_za_opstinska_administracija_MKD.pdf

Извештај – Преглед на системот за јавни набавки http://bjn.gov.mk/content/Analizi%20os%20stranstvo/SIGMA%20review%20of%20the%20Public%20procurement%20system%20May%202016_en-mk-t%20_updated_clean.pdf