Документ за јавна политика

ДАЛИ ОПШТИНИТЕ СЕ ПОДГОТВЕНИ ЗА БОРБА ПРОТИВ КОРУПЦИЈАТА?

Издавач: Асоцијација за демократска иницијатива (АДИ)

Автор: Петре Мркев
Дизајн: Мовео, ДОО
Декември, 2021

USAID
ОД АМЕРИКАНСКИОТ НАРОД

Овој документ за јавна политика е подготвен од Асоцијацијата за демократска иницијатива (АДИ) во рамки на Проектот за граѓанско учество со поддршка на американскиот народ преку Агенцијата на САД за меѓународен развој (УСАИД). Мислењата изразени во овој документ му припаѓаат на авторот и не ги изразуваат ставовите на Агенцијата на САД за меѓународен развој или на Владата на Соединетите Американски држави.

Содржина:

4 Кратко резиме

4 Вовед

5 Проформа наместо суштина

5 Компаративна анализа на Локални Акциони Планови за борба против корупцијата

7 Европските вредности само на хартија

8 Препораки

10 Користена литература

Кратко резиме

Краткиот документ за јавна политика го разработува прашањето КАКО општините да развијат и да ги прилагодат сопствените локални акциски планови според приоритетите од Националната стратегија за борба против корупцијата и судирот на интереси 2021 -2025[1] (во натамошниот текст Стратегија). Бидејќи оваа проблематика бара систематизирани напори и целосна посветеност на сите чинители во општествениот живот во Република Северна Македонија, документот преку методот на компаративна анализа на неколку општини (Гостивар, Битола, Кавадарци, Куманово и Штип) ја истакнува важноста и обврската на локалните самоуправи за изработка, усвојување, следење, како и оценка на спроведувањето на антикорупциските мерки.

Вовед

Кога станува збор за борбата против корупцијата на локално ниво, покрај општите законски прописи, општините имаат должност да подготвуваат и усвојуваат дополнителни политики, правилници, стратегии и други документи поврзани со начини и механизми за сузбивање на коруптивните практики. Генерално, со реализацијата на целите и мерките треба да се обезбеди зголемување на довербата во институциите на системот, ефикасно користење на јавните ресурси и јакнење на демократијата, општествените вредности и остварување на човековите права.[2] Токму, локалните акциски планови за борба против корупцијата се значајни внатрешни документи чија цел е преку конкретни мерки од правен и практичен карактер да ги спречи и елиминира можностите за појава и развој на разни облици на коруптивно однесување во единиците на локалната самоуправа, во секторите, одделите и на ниво на секое поединечно работно место. Но, Република Северна Македонија се соочува со недостаток на капацитет, волја и храброст за имплементирање на ефективни антикорупциски мерки. Многу често носителите на јавни функции во локалните заедници, оние кои по природа на нештата треба да бидат во првите борбени редови за сузбивање на корупцијата, се всушност главната пречка за нејзино спроведување, а не ретко и генератори на коруптивни дејствија. Гледајќи од локална перспектива, може да се каже дека актуелната состојба со локалните антикорупциски политики во општините е загрижувачка по неколку основи. Прво, има навистина мал број на општини кои имаат свој сопствен локален акциски план за борба против корупцијата. Второ, состојбата со усвоените локални акциски планови ни оддалеку не соодветствува со реалната состојба на постоење корупција и судир на интереси на локално ниво. И последно, но не помалку важно, објективно гледано, фактичката состојба кажува дека овие документи претставуваат само „парче пишана хартија“ бидејќи не постојат протоколи за следење и оценка на мерките кои треба да се спроведат.

1 https://dksk.mk/wp-content/uploads/2021/01/Nacionalna-strategija-DKSK-KONECNA.pdf
2 Исто

Проформа наместо суштина

Факт е тоа дека мал дел од општините имаат усвоено локални антикорупциски планови или располагаат со документи и имаат развиени механизми за спречување на корупцијата. Борбата против корупцијата не е централна тема на општинската работа. А тука доаѓаме до премисата дека „пропаѓаат во вода“ очекувањата на граѓаните за отворена и транспарентна борба против корупцијата на сите можни нивоа.

Ако се направи суштинска разлика меѓу локалните акциски планови за борба против корупција на петте општини (Гостивар, Битола, Кавадарци, Куманово и Штип) кои беа предмет на проценка на области ранливи на корупција на локално ниво[3], може да се забележи дека во најголем број случаи станува збор само за исполнување на обврската за усвојување на таков план, но не и реална заложба за обезбедување на демократски процеси кои би ја намалиле корупцијата на локално ниво, согласно препораките содржани во Стратегијата и Планот за борба против корупцијата „Акција 21“ на Владата на РСМ, кои се однесуваат на единиците на локалната самоуправа. Забележително е дека повеќето мерки на остварување на Планот се само препишан модел.

Компаративна анализа на Локални Акциони Планови за борба против корупцијата

Земајќи ги предвид изминатите анализи на ДКСК во детектирањето на формите на корупција и судир на интереси во локалните самоуправи, согледани се совпаѓања во генераторите за корупција на централно и на локално ниво. Како главни генератори за појава на корупција и судир на интереси во работата на јавната администрација во локалната самоуправа, се наведуваат:

- **недостаток** **на регулирани постапки (процедури) за работата на јавната администрација во локалната самоуправа кои оставаат простор за арбитрерно одлучување;**
- **недостаток** **на гаранции за квалитетно и навремено спроведување на процедурите за работа;**
- **недостаток** **на делегирање на надлежности (постоење на централизирано одлучување);**
- **недостаток** **на јавност во работата на јавната администрација;**
- **недостаток** **на контрола врз работата на јавната администрација.**

3 Проценка на области ранливи на корупција на локално ниво – резултати од истражување, АДИ, Гостивар, 2020

Отсуството на антикорупциски планови на ниво на секоја општина одделно, само го зајакнува проблемот со недостатокот на проценка на ризикот и појавата на корупција на локално ниво. За да се добие една поширока и појасна слика, во овој краток документ за јавна политика се разработени антикорупциските планови на петте општини (Гостивар, Битола, Кавадарци, Куманово и Штип).

Две од општините, односно општина Гостивар и општина Штип, сѐ уште немаат усвоено ваков документ на локално ниво. Три локални самоуправи кои се предмет на анализа имаат усвоено Годишни планови за борба против корупција, и тоа општина Кавадарци[4], општина Битола[5] и општина Куманово[6].

„Стратегија за справување со корупција на Општина Гостивар (2014-2017)" е нерелевантен документ гледано од денешна дистанца, бидејќи е стар неколку години и во него не се опфатени значајни компоненти кои треба да се спроведат во 2021 година. Истиот е изработен во рамки на проектот „Градови без корупција – Градови со иднина" како дел од Програмата за урбано партнерство на Светска Банка – Австрија. Проектот е дизајниран со цел да им помогне на локалните власти преку партиципативен процес да изработат стратешки план насочен кон сузбивање на коруптивните дејствија на локално ниво. Тогаш, Гостивар била една од двете општини во државата кои се вклучиле во оваа програма и изработиле свој сопствен стратешки документ за антикорупција. Меѓутоа, денес **општина Гостивар** нема подготвено, усвоено, а ниту пак спроведено локален акциски план за спречување на корупцијата.

Општина Штип има подготвено „Акциски план за спречување на корупција и судир на интереси 2021 – 2022 година", документ којшто е во согласност со Стратегијата. Процесот на изготвување на акцискиот план е започнат уште во август оваа година. До денес, релевантните чинители и засегнати страни консултирани во процесот на изработка немаат забелешки, меѓутоа истиот не е усвоен, а со тоа ни целите содржани во него не се остварени.

Кога станува збор пак за општините кои имаат подготвено и усвоено годишни локални акциски планови за борба против корупцијата, а тоа се **општините Битола и Куманово**, можеме да констатираме дека овие документи се подготвени врз база на анализа на „манифестации на корупција". Она што е спорно во самиот процес на изготвување на локалните акциски планови е тоа што практиката покажува дека од гледна точка на остварување на целите и ефективноста на овој тип на документи потребно е да се оди чекор понатаму. Тоа значи дека треба да се анализираат причините и состојбите кои водат до корупција на општинско ниво, а не само да се прикажуваат генералните цели содржани во приоритетите од Националната Стратегија за превенција од корупција и конфликт на интерес. Појавните форми на корупција главно се слични за сите нивоа и сите видови на јавни власти и како такви, најчесто типолошки се ограничени. Причините за корупција, пак, треба да бидат конкретни, т.е се поттикнуваат од спецификите (а со тоа и нејзиното сузбивање и спречување) токму од различните правни, политички и оперативни контексти со кои се определува самата појава на корупција. Оттука, може да констатираме дека овие локални антикорупциски планови не се сведуваат на идентификување на причините за корупција и елиминирање на истите со оние инструменти и механизми кои се можни и од гледна точка на постојниот правен систем и од гледна точка на примена на принципот на „добро владеење", но и добра практика. Во суштинската содржина на документите недостига опис на контекстот за корупцијата и заклучоци за тоа какви коруптивни појавни форми ги предизвикуваат таквите причини.

При анализата на овие документи, може да се сумира дека се утврдени стратешките

4 План за борба против корупцијата на општина Кавадарци за 2021 година – kavadarci.gov.mk
5 Годишен план за спречување на корупција за 2021 година – bitola.gov.mk
6 Годишен план за спречување на корупција на општина Куманово за 2021 – 2022 – kumanovo.gov.mk

цели кои треба да се постигнат со имплементација на планот, предвидени се активности за остварување на целите, а посочени се и клучните носители на активностите. Меѓутоа, ваквата „заедничка проформа“ на Планот за борба против корупцијата на општините не придонесува кон зајакнување на отпорноста кон корупција на единиците на локалната самоуправа, ниту пак ги зајакнува капацитетите за заштита, застапување и остварување на интересот на локалната заедница. Овие планови треба да бидат документи кои ги идентификуваат проблемите во работата на секоја од општините одделно, надлежностите, областите, процесите и процедурите кои се ризични за појава на различни форми на корупција и кои откриваат начини за управување со овие предизвици или нивно отстранување.

Од друга страна, мора да се потенцира заложбата на **општина Кавадарци** во изработката на „План за борба против корупција за 2021 година“, и со сигурност може да се потврди дека истиот суштински се разликува од останатите анализирани општински документи. Локалниот акциски план на оваа општина со својата содржина претставува конкретизација на препораките содржани во Стратегијата и планот за борба против корупцијата „Акција 21“ на Владата, а кои се однесуваат на единиците на локалната самоуправа. При спроведување на компаративната анализа она што е забележано како различно, а воедно и позитивно е детектирањето на слабостите во постоечкиот систем на работа на општина Кавадарци. Детектирани се и ризиците врз основа на внатрешна анализа и потреба на работата во секторите на локалната самоуправа. Согласно ова не се добива впечаток дека изработката на документот е само наметната бирократско-административна обврска која треба формално да се исполни. Она што е многу важно е дека антикорупцискиот план на општина Кавадарци го одразува карактерот, специфичноста, потребата и одликата на самата локална самоуправа, а со тоа се покажува дека истата е подготвена да превземе и конкретни активности за исполнување на целите.

Како добар пример може да се спомене локалниот план за борба против корупција на општина Кавадарци бидејќи истиот го одразува карактерот, специфичноста, потребите и одликите на самата локална самоуправа.

Европските вредности само на хартија

Вредностите на кои треба да се засноваат локалните акциски планови на општините, како и процесот на нивно развивање, усвојување и имплементација се во основа истите вредности на кои се заснова секој концепт на добро владеење: одговорност, транспарентност, учество, проактивност, автентичност и почит кон локалната заедница. Примената на овие вредности треба да доведе до намалување и ограничување на дискреционите овластувања, целосен публицитет на работата, воведување морална, политичка, дисциплинска, прекршочна и кривична одговорност, воведување соодветен надзор и контрола, намалување и скратување на постапките.

Процесот на усвојување на плановите, како и анализата на начините на усвојување, за жал, предизвикуваат сомнежи дека овие документи како проформа ќе останат

само на хартија. Не постои механизам ниту за следење и оценка на спроведувањето на локалните акциски планови за борба против корупцијата во општините. Секако дека ќе биде штиклирано во извештаите кон ЕУ како исполнета обврска и тоа ќе биде доволно, бидејќи досега не се покажала волја навистина да промени нешто суштински и нашето општество да се движи кон остварување на европските вредности. И така ќе остане сè додека не се утврди одговорност на чинителите кои треба да ги спроведуваат овие документи и секако додека не се утврдат обврските, па и казните за неизвршување на зададените активности и потребните мерки во борбата против корупцијата на локално ниво.

Препораки:

При подготовката на овој документ, беа земени предвид неколку општини, како и нивни локални акциони планови за борба против корупцијата. Досегашната практика покажува дека локалните акциски планови се премногу генерализирани и општи, а со тоа не бараат ниту специфично и значително вклучување на општинските службеници во спроведувањето. Со цел да се прилагодат локалните акциски планови на спецификите на општините, важно е да се вложат дополнителни напори и да се искористат научените лекции. Во оваа насока потребно е:

- Да се усогласат локалните акциски планови за борба против корупцијата со специфичностите на секоја локална самоуправа поединечно, а притоа земајќи го предвид нивниот различен степен на развој. Основната структура мора да ги опфати областа на вработување, урбанизам во делот на издавање градежни документи, економија во делот на издавање дозволи, инспекциски и комунален надзор. Областите како што се јавните набавки, концесиите, јавно-приватно партнерство, улогата на советот на општините и политичката корупција мора дополнително да се разработат во акционите планови, со посебен осврт кон воспоставување на целосна транспарентност во наведените области;

- Да се детектираат потенцијалните ризици по однос на корупција, за секоја општина поединечно, и врз основа на тоа да се воспостават антикорупциски механизми кои се во согласност со работата и надлежностите на локалната самоуправа;

- Да се назначи одговорно лице за реализација на секоја од предвидените антикорупциски мерки содржани во локалниот акционен план за борба против корупција;

- Акциските планови мора да се базираат на претходно спроведени испитувања на јавното мислење, презентирани на јавноста и дискутирани на седниците на локалните самоуправи. Анализите треба да бидат квалитативни и да ја одразуваат перцепцијата и искуството на граѓаните кои имале контакт со локалните самоуправи со цел да послужат како квалитетен материјал за формулирање на конкретни активности за нови локални акциски планови;

- Навремена подготовка на локални акциони планови, со цел да се избегнат периоди кои не се опфатени со стратешки документи, што најчесто резултира со отсуство на конкретни активности во борбата против корупцијата;

- Да се вклучат мерливи антикорупциски активности кои произлегуваат од внатрешната анализа на работата на секторите во секоја општина поединечно. Врз основа на детектираните ризици во работата на организационите единици во администрацијата, подобро е конкретизирање на една или неколку мерливи и остварливи цели кои треба да ги спроведе локалната самоуправа, отколку набројување на безброј преопшти цели без образложени начини и активности за постигнување на истите;

- Да се подобри квалитетот на содржината на локалните акциони планови со вклучување на сите засегнати страни (граѓански организации, бизнис заедница, синдикати, работодавачи) при процесот на подготовка на документите;

- За разлика од акционите планови и нивната содржина што мора да се прилагоди на локалната самоуправа на која се однесува, известувањето за степенот и квалитетот на имплементацијата мора да биде стандардизирано и унифицирано, за полесна споредба, анализа и утврдување на нови, подобрени мерки за борба против корупцијата на локално ниво;

- Да се воведат протоколи на мониторинг и оценка на спроведувањето на активностите и мерките од локалните акциски планови за борба против корупцијата во општините;

- Потребно е формирање на Комисија за следење на имплементацијата на локалните акциски планови и утврдување на конкретни рокови за известување до Комисијата;

- Да се објават сите усвоени локални акциски планови и извештаи на официјалните веб-страници на локалните самоуправи.

Користена литература

Национална стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021 – 2025, Државна комисија за спречување на корупција (ДКСК), Скопје 2020
линк:
https://dksk.mk/wp-content/uploads/2021/01/Nacionalna-strategija-DKSK-KONECNA.pdf

Проценка на области ранливи на корупција на локално ниво – резултати од истражување, Асоцијација за демократски иницијативи (АДИ), Гостивар, 2020
линк:
http://www.adimacedonia.org/2020/12/23/%d0%bf%d1%80%d0%be%d1%86%d0%b5%d0%bd%d0%ba%d0%b0-%d0%bd%d0%b0-%d0%be%d0%b1%d0%bb%d0%b0%d1%81%d1%82%d0%b8-%d1%80%d0%b0%d0%bd%d0%bb%d0%b8%d0%b2%d0%b8-%d0%bd%d0%b0-%d0%ba%d0%be%d1%80%d1%83%d0%bf%d1%86/

Закон за спречување на корупцијата и судирот на интереси, Службен весник на РСМ бр. 12/2019
линк:
https://www.dksk.mk/fileadmin/user_upload/Zakon_za_sprecuvanje_na_korupcija_i_sudirot_na_interesi.pdf

Годишен план за спречување на корупција на општина Куманово за 2021 – 2022
линк:
https://kumanovo.gov.mk/document-category/%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D1%88%D0%B5%D0%BD-%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D0%BD-%D0%B7%D0%B0-%D1%81%D0%BF%D1%80%D0%B5%D1%87%D1%83%D0%B2%D0%B0%D1%9A%D0%B5-%D0%BD%D0%B0-%D0%BA%D0%BE%D1%80%D1%83%D0%BF%D1%86%D0%B8/

Годишен план за спречување на корупција за 2021 година на општина Битола
линк:
https://www.bitola.gov.mk/wordpress/wp-content/uploads/2021/07/Godisen-plan-za-sprecuvanjena-korupcija.pdf

План за борба против корупцијата на општина Кавадарци за 2021 година
линк:
https://kavadarci.gov.mk/public/wp-content/uploads/%D0%9F%D0%BB%D0%B0%D0%BD-%D0%B7%D0%B0-%D0%B1%D0%BE%D1%80%D0%B1%D0%B0-%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%82%D0%B8%D0%B2-%D0%BA%D0%BE%D1%80%D1%83%D0%BF%D1%86%D0%B8%D1%98%D0%B0%D1%82%D0%B0-%D0%BD%D0%B0-%D0%9E%D0%BF%D1%88%D1%82%D0%B8%D0%BD%D0%B0-%D0%9A%D0%B0%D0%B2%D0%B0%D0%B4%D0%B0%D1%80%D1%86%D0%B8-%D0%B7%D0%B0-2021.pdf

Акциски план за спречување корупција и судир на интереси на општина Штип 2021 – 2022

Општина Гостивар - Стратегија за справување со корупција 2014-2017

www.adi.org.mk