

Документ за јавна политика

Напорите на општините и граѓанските организации за транспарентно, отчетно и ефикасно управување.

ШТО НАПРАВИВМЕ И ШТО ОСТАНУВА ЗА ПОНАТАМУ?



Издавач: Асоцијација за демократска иницијатива (АДИ)

Автор: Невенка Лонгурова Гирова

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

Досегашниот ангажман на граѓанските организации во унапредување на транспарентноста на општините и вклучување на граѓаните

6

Ефикасност на општинските услуги

8

Заклучок

8

Препораки

10

Користена литература

Кратко резиме

Доброто управување претставува предуслов за одржлив развој на општеството во целина. Ова значи компетентно раководење со јавните ресурси и со јавните услуги на начин кој е транспарентен, отчетен и одговара на потребите на граѓаните. Од друга страна, слабото управување, значи поголем мотив и поголем простор за корупција. Во овој документ за јавна политика ја анализираме транспарентноста на општините, ефикасноста на услугите кои ги испорачуваат кон граѓаните и досегашната улога на граѓанските организации како набљудувач на работењето на општините. Анализата е направена врз основа на достапни документи, анализи, истражување на веб страните на општините и интервјуа со раководители на одделенија за локален економски развој во четири општини: Штип, Демир Капија, Куманово и Карпош.

Вовед

Ефикасното управување со јавните ресурси и буџетските процеси се клучни претпоставки на доброто управување и имаат суштинско значење за сузбивање на корупцијата, бидејќи доброто управување имплицира транспарентност и одговорност во спроведување на процесите и работата на институциите. Слично на ова, многу меѓународни конвенции за борба против корупцијата, ја истакнуваат важноста на транспарентноста и одговорноста во работата на администрацијата и управувањето со јавните средства, во превенцијата на корупцијата.

Во овие процеси, неминовно е и вклучувањето на граѓаните во креирањето, спроведувањето и следењето на јавните политики. Една од позначајните улоги на граѓаните и посебно граѓанските организации е да бидат „набљудувачи“ (watchdog) и да бараат одговорност и отчетност од властите, како еден од механизмите за превенција на корупцијата. Нетранспарентното, затскриено од очите на јавноста работење, секогаш остава место за сомневање дека се случува недозволено и незаконско дејствие.

Локалните власти, обезбедуваат услуги за граѓаните во повеќе витални области и со многу функции коишто резултираат во директни правни обврски да обезбедат информации и да спроведат транспарентни и отчетни постапки. Транспарентноста и отчетноста на општините во трошењата на јавните средства сè уште не е на задоволително ниво. Просечниот резултат на единиците на локалната самоуправа според истражувањето преку Индексот на отвореност за 2021 година изнесува 25%. Ова е индикација за ниско ниво на отвореност во работењето на локалната власт во Република Северна Македонија. Истражувањето за 2021 година покажа дека повеќето општини не работат доволно за да ги задоволат стандардите за отвореност. Резултатите укажуваат на тоа дека ЕЛС применуваат ниски стандарди за консултации, транспарентност, мониторинг и контрола во нивното работење.¹

Покрај транспарентноста и отчетноста, учеството на граѓаните во носењето на одлуки, исто така е клучен аспект на доброто владеење. Учеството на граѓаните значи и навремено, точно известување за исходите од партиципативниот процес,

¹ <https://metamorphosis.org.mk/wp-content/uploads/2021/09/procenka-na-dobroto-vladeenje-2021.pdf>

јавност и отчетност на финансиското работење на општината, а особено во однос на реализацијата на фискалните политики, носењето и спроведувањето на општинскиот буџет.

Граѓаните често имаат проблеми и со квалитетот на услугите кои ги добиваат од општините. Ова се должи на неконзистентност во испораката на услугите. Локалните услуги се сосем неусогласени во постапките и во документите. Повеќето општини имаат свои обрасци кои се разликуваат од обрасците во други општини за истите услуги. Кај повеќето општини граѓаните сè уште одат на шалтер и за обични информации.

Досегашниот ангажман на граѓанските организации во унапредување на транспарентноста на општините и вклучување на граѓаните

Граѓанските организации играат значајна улога во јакнењето на општинската одговорност преку остварување на својата улога како „набљудувач“ (watchdog), при што имплементираат програми преку кои непосредно го набљудуваат работењето на општините и врз основа на наодите даваат препораки за подобрување.

Во оваа смисла граѓанските организации најмногу го следат трошењето на јавните средства и јавните набавки, како и транспарентноста и отвореноста на општините, за кои имаат дадено важни препораки за поефикасно и поефективно трошење на буџетите на општините и споделување на овие информации со граѓаните.

Центарот за граѓански комуникации континуирано ги следи јавните набавки во општините и за истите има база на податоци и прикази кои се разбирливи за граѓаните. Професионалните препораки кои ги даваат се однесуваат кон преземање конкретни активности за намалување на ризиците од корупција во процесот на јавни набавки како и активности за начинот на постапување во случаи на пријавување на корупција во јавните набавки.

Од спроведените интервјуа со раководителите на ЛЕР од четири општини, може да се заклучи дека врз основа на препораките на граѓанските организации општините имаат спроведено политики за подобрување на транспарентноста на општините, посебно во отворените податоци и споделување на буџетите, кварталните извештаи и завршните сметки, како и во подобрување на функционалностите на самите веб страни на општините.

Истовремено, граѓанските организации го поттикнуваат граѓанското учество или го олеснуваат учеството на граѓаните во процесот на одлучување. Според истражувањето на ФРЛЗ за учеството на граѓаните во креирањето на јавни политики на локално ниво може да се заклучи дека механизмите за учество што се дадени во законот за локална самоуправа многу ретко се користат. Но, општините немаат ограничувања да воведат нови механизми за да ги вклучат граѓаните во креирањето на иднината на нивните заедници. Граѓанските организации поттикнуаа многу иницијативи за воспоставување на механизми за граѓанско учество во општините: Советодавни групи на граѓани (СГГ), стратешко планирање во општините, родово одговорно буџетирање, партиципативно буџетирање, општествен мониторинг и Јавни - приватни партнерства.

Граѓанските организации, исто така се двигатели на иницијативата за воспоставување методологија за распределба на средства од општинските буџети за граѓанските организации, форуми во заедницата кои се вметнати во статутите на 56 општини, како механизам за консултација со граѓаните, советодавни тела на советот на општините, М-општина – мобилна апликација за пријавување проблеми во неколку општини итн.

Сите раководители на ЛЕР од интервјуираните општини ја посочија важноста од обезбедување континуирана соработка помеѓу општините и граѓанските организации, која подразбира следење на работата на локалните власти и давање препораки кои ќе придонесат кон подобрување на услугите за граѓаните.

Развојот на новите информациско - комуникациски технологии неминовно ги зголемува очекувањата на граѓаните за полесен пристап до информации и наметнува обврски преку кои институциите ќе бидат потранспарентни и поодговорни кон своите граѓани, а објавените податоци ќе бидат отворени и на јазик разбирлив и едноставен за граѓаните.

Ефикасност на општинските услуги

Ефикасноста на услугите е во фокусот на граѓанските организации и сè уште најголемиот број податоци и истражувања доаѓаат од нив. Тие се главниот двигател на покренување на прашањето за услугите кои треба да се дизајнирани според потребите на граѓаните и да се со висок квалитет од секој аспект.

Најчесто граѓаните остваруваат директен контакт со општината кога имаат потреба од услуга која ја испорачува истата. Тука всушност и најмногу се гледа задоволството, односно незадоволството на граѓаните од работата на општината.

Општината секогаш треба да настојува да ги исполни потребите на целокупната

заедница, додека јавните услуги треба да ги пружи на време, со тоа што на барањата и жалбите треба да одговори што е можно побрзо. Ситната корупција (мито, непотизам, итн.) за време на процесот на пристап до јавните услуги е меѓу најчестите форми на корупција со кои директно се среќаваат граѓаните и која речиси целосно зависи од човечкиот фактор во тој процес.

Според истражувањето за испорака на јавни услуги на локално ниво еден од идентификуваните проблеми е неконзистентност во испораката на услугите. Локалните услуги се сосем неусогласени во постапките и во документите. Повеќето општини имаат свои обрасци кои се разликуваат од обрасците во други општини за истите услуги. Во само мал дел општини е јавно објавен список на услуги кои ги даваат, додека кај повеќето општини граѓаните сè уште одат на шалтер и за обични информации.²

Во извештајот на Државниот завод за ревизија “Квалитетот на услугите кои ги даваат ЕЛС преку своите ВЕБ портали”³, објавен во 2021 е потенцирано дека постојниот квалитет на услугите кои ги обезбедуваат ЕЛС на веб порталите не обезбедува ефективна и брза услуга. Не е овозможен ист третман и еднаков пристап и достапност за секој граѓанин. Достапноста на е-услугите преку интернет со примена на Стандардите за веб пристапност на е-услугите сè уште не е на задоволително ниво. Обезбедувањето на е-услуги не е унифицирано. Пристапот до одредена услуга е отежнат, како и движењето низ веб порталите. Достапноста до информациите, упатствата, формуларите за одредена услуга, како и пребарувањето на веб содржините не е воедначена кај сите ЕЛС.

Скоро половина од општините или 48% воопшто немаат наведено информации за услугите, додека кај останатите се наведени информации за услугите за градежно земјиште и градежна дозвола, услуги од Министерство за транспорт и врски, услугата е-урбанизам, а има и информации за услуги од надлежност на ЕЛС.⁴

Од истражувањето на веб страните на општините, но и од интервјуата со раководителите за ЛЕР во четирите општини, утврдено е дека скоро сите општини ја имаат е-услугата за издавање одобрение за градба. Позитивна работа е што кај скопските општини можноста да се плати данок на имот преку е – услуга е достапна преку веб страната на град Скопје. Во неколку општини во тек е подготовката за испорака на е-услугата за плаќање данок на имот.

Претходно наведените проблеми укажуваат на потребата од континуирано преиспитување и превентивното дејствување кое подразбира јакнење на функционалноста на системот, враќање на довербата и дигитализација на процесите.

2 Збирка на истражувања за испорака на јавни услуги на централно и локално ниво, 2020, достапна на <https://cup.org.mk/publication/compendium-of-research-of-public-services-delivery-on-central-and-local-level>

3 https://dzt.mk/sites/default/files/2021-07/58_IT_RU_Kvalitet_na_uslugite_koi_gi_davaat_ELS_preku_svoite_portali_2020_KOMPLET.pdf

4 https://dzt.mk/sites/default/files/2021-07/58_IT_RU_Kvalitet_na_uslugite_koi_gi_davaat_ELS_preku_svoite_portali_2020_KOMPLET.pdf

Заклучок:

Иако граѓанските организации постојано укажуваат на потребата од унапредување на транспарентноста и отчетноста на општините, сепак во овој сегмент останува уште многу да се работи. Општините треба да направат напори за да ја зголемат севкупната транспарентност во нивното работење, а особено објавувањето на податоци во однос на одлуките кои ги носат Градоначалникот и Советот, како и податоци во однос на финансиското работење.

Квалитетот на услугите кои ги испорачуваат општините е на ниско ниво. Многу малку од услугите се дигитализирани, но и истите не се достапни на едно место. Секоја општина си развива свој систем, што предизвика потешкотии кај граѓаните при користењето на овие услуги.

Оттука, граѓанските организации треба да продолжат со континуирано прибирање информации, анализи и препораки за специфични прашања буџет, набавки, испорака на услуги.

Препораки:

Генералната препорака се однесува на подобрување на транспарентноста и отчетноста на општините, на достапноста на информациите и усогласување на процедурите за услугите на општинската администрација.

Препораки до општините:

- Усогласување на сите веб страници на општините со пристап и изглед кој ќе биде едноставен за користење. Објавените информации за услугите во општините да бидат унифицирани, без дискрециско право на менување на постапките за услугите од поединечни општини;
- Обезбедување едноставни прикази за следење на приливот на средства во општината и нивниот извор, нивната распределба во однос на трошоците, односно колку проценти и во кој сооднос парите на граѓаните се употребени за: инфраструктура, образование, култура и уметност, спорт, итн;
- Да се усогласат и стандардизираат процедурите за сите услуги што ги дава општинската администрација, да се унифицираат обрасците и да се усогласат потребните документи за извршување на услугите за граѓаните;
- Да се објават потребните документи за одредена услуга или одобрение, критериумите за добивање на услугата/одобрението, лицата што се надлежни за секоја одделна постапка и роковите во кои треба да се добие услугата;

- Заеднички пристап на сите локални самоуправи при публикувањето на податоците, со што се обезбедува споредливост, се засилува граѓанската контрола, а со тоа се намалува и корупцијата;
- Поголема дигитализација на постапките во општините посебно во делот за издавање одобренија и дозволи. Ова неминовно ќе го зголеми квалитетот на услугите поради тоа што ќе се исклучи дел од можноста за човечка грешка или корупција, а со тоа и можноста за нееднаков третман на граѓаните и поголема автоматизирана контрола.

Препораки до граѓанските организации:

- Јакнење на организациските капацитети на локалните граѓански организации за да бидат во можност континуирано да ја следат работата на локалните власти, да бараат отчетност со што ќе придонесат кон доброто владеење;
- Граѓанските организации потребно е да ја зголемат соработката со граѓаните и да воспостават редовна двонасочна ефективна комуникација во функција на информирање, зајакнување и мобилизација што ќе води кон поголемо претставување на граѓаните, нивните барања и потреби;
- Континуирано прибирање информации и анализи на програмите, специфични прашања од интерес за пошироката заедница (буџет, инвестиции, набавки, развојни програми итн.) како и динамиката на спроведувањето на истите;
- Проактивност во комуникацијата со општините, постојано споделување на подготвените анализи и сознанија со локалните власти и истовремено зголемување на притисокот и влијанието за превземање конкретни дејствија во однос на препораките;

Користена литература

- Закон за локална самоуправа, Службен весник на РМ бр. 01, 2002 <http://www.slvesnik.com.mk/Issues/365B8AC822EBB445825B68E555A9C523.pdf>
- Анализа на учеството на граѓаните на локално ниво https://frlz.org.mk/dokument_mehanizmi_eidhr/
- Прирачник: Учество на граѓани во носење на одлуки на локално ниво <https://www.osce.org/files/f/documents/5/3/231366.pdf>
- ЗЕЛС, платформа за родово буџетирање <http://rob.zels.org.mk/>
- Фондација за развој на локалната заедница https://frlz.org.mk/metodologija_transfer_nvo/
- ЗЕЛС, Прирачник за форуми во заедницата, https://zels.org.mk/Upload/Documents/Priracnik%20Forum%20vo%20zaednicata%20vo%202011%20cekori_MK.pdf
- Ефективен механизам за граѓанско учество <https://frlz.org.mk/%d0%b0%d0%bd%d0%b0%d0%bb%d0%b8%d0%b7%d0%b0-%d0%b5%d1%84%d0%b5%d0%ba%d1%82%d0%b8%d0%b2%d0%b5%d0%bd-%d0%bc%d0%b5%d1%85%d0%b0%d0%bd%d0%b8%d0%b7%d0%b0%d0%bc-%d0%b7%d0%b0-%d0%b3%d1%80%d0%b0%d1%93%d0%b0/>
- Збирка на истражувања на испорака на јавни услуги на централно и на локално ниво, ЦУП, 2020 <file:///C:/Users/NevenkaLongurovaGiro/Downloads/Compendium%20CSO%20researches%20MK.pdf>
- Државен завод за ревизија https://dzt.mk/sites/default/files/2021-07/58_IT_RU_Kvalitet_na_uslugite_koi_gi_davaat_ELS_preku_svoite_portali_2020_KOMPLET.pdf
- Проценка на доброто владеење 2021 <https://metamorphosis.org.mk/wp-content/uploads/2021/09/proценка-na-dobroto-vladeenje-2021.pdf>
- Центар за граѓански комуникации <https://javninabavki.opendata.mk/>

- Интервју со Александра Теова, помошник раководител на секторот за развој на општина Карпош.
- Интервју со Донка Петровска, раководител на одделение за стратешко планирање, креирање политики, следење и локален економски развој на општина Куманово.
- Интервју со Анета Ристова, инспектор по животна средина, до април 2021 раководител на одделението за локален економски развој на општина Демир Капија
- Интервју со Борис Шарковски, раководител на одделението за локален економски развој на општина Штип

