



ТРАНСПАРЕНТНОСТ НА ОПШТИНИТЕ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА: АНАЛИЗА НА ПРИКАЗ НА СЛУЧАЈ И ОСВРТ КОН ПРИМЕРОТ НА СЛОВАЧКА

ДОКУМЕНТ ЗА ЈАВНИ ПОЛИТИКИ

Институт за демократија „Соцетас Цивилис“

Скопје, септември 2012



Институт за демократија „Социетас цивилист“ Скопје

Документ за јавна политика:

Транспарентност на општините во Република Македонија: Анализа на приказ на случај и осврт кон примерот на Словачка

За издавачот: Владимир Мисев

Автор: Миша Поповиќ

Скопје, септември 2012



slovak balkan
public policy fund



pontis
foundation



BALKAN
CIVIL
SOCIETY
DEVELOPMENT
NETWORK

Овој документ е продуциран со финансика помош на Slovak Aid со поддршка на фондација Pontis и Balkan Civil Society Development Network. Содржината на овој документ е целосна одговорност на авторите и во ниту еден случај не може да се смета дека ја рефлектира позицијата на Slovak Aid и партнерските организации.

ТРАНСПАРЕНТНОСТ НА ОПШТИНИТЕ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА: АНАЛИЗА НА ПРИКАЗ НА СЛУЧАЈ И ОСВРТ КОН ПРИМЕРОТ НА СЛОВАЧКА

ДОКУМЕНТ ЗА ЈАВНИ ПОЛИТИКИ

Институт за демократија „Соцетас Цивилис“

Скопје, септември 2012

Содржина

I.	Резиме	6
II.	Вовед.....	7
1.	ПРОБЛЕМ.....	7
2.	ДЕФИНИЦИЈА	7
III.	ПРИСТАП	8
IV.	ТРАНСПАРЕНТНИ ПРАКТИКИ.....	9
1.	ИЗВЕСТУВАЊЕ И ОБЈАВУВАЊЕ	9
2.	ИСПРАЌАЊЕ ПОПЛАКИ – ПРИМЕРОТ НА БЕЛЕС	13
3.	ИЗВЕШТАИ ЗА ОТЧЕТНОСТ НА ОДДЕЛЕНИЈАТА – ПРИМЕРОТ НА ОХРИД.....	13
4.	СИСТЕМАТИЗАЦИЈА НА ВРАБОТЕНИТЕ – ПРИМЕР НА ГОСТИВАР	14
5.	ГРАЃАНСКА ПАРТИЦИПАТИВНОСТ	15
V.	ИСКУСТВО ОД СЛОВАЧКА.....	17
1.	ПОЛИТИКА НА ВРАБОТУВАЊЕ: ПРИМЕР ОД СЛОВАЧКА.....	17
2.	ДИРЕКТНО ВКЛУЧУВАЊЕ НА ГРАЃАНИТЕ: СПОРЕДБА МЕЃУ ДВА ПРОЕКТИ.....	18
3.	АНТИКОР – НЕФОРМАЛНА МРЕЖА НА АКТИВИСТИ	19
VI.	ПРЕПОРАКИ.....	21
VII.	БИБЛИОГРАФИЈА.....	24

ЛИСТА НА АКРОНИМИ

(По азбучен ред)

АДИ – Асоцијација за демократски иницијативи

ГО – Граѓанска организација

ЗЕЛС – Заедница на единиците на локална самоуправа

ИДСЦС – Институт за демократија “Социетас Цивилис”- Скопје

ЛС – Локална самоуправа

НВО – Невладина организација

ТИ – Транспаренси Интернешнл

ТИС – Транспаренси Интернешнл Словачка

I. РЕЗИМЕ

Целта на овој документ за јавна политика беше да обезбеди основа за дебата за проширувањето на транспарентноста на општините во Македонија. Имајќи во предвид дека локалните избори се закажани за на пролет во 2013 година, и тоа што ова е веќе проблем кој е на чело на политичката комуникација, со оваа анализа сакаме скромно да придонесеме кон оваа дебата.

Практиките за транспарентност не се непознати за локалната самоуправа во Македонија. Транспарентноста се разликува во различни општини и додека едни служат како пример, други заостануваат. Највообичаениот начин на кој општините комуницираат или ги информираат граѓаните за нивната работа е веб страната на општината. Општините сметаат дека веб страната е соодветно место за објавување на информации, новости и документи. Квалитетот на овие информации варира помеѓу општините и информациите во некои секции се застарени. Во многу случаи, оваа некоинзистентност може да биде проблем.

Ова е резултат и на (отсуство на) политика и на човечкиот капацитет. Во првиот случај, практиката повеќе зависи од политичката волја, а не од процедурите. Градоначалниците се обидуваат да ја контролираат работата на локалната самоуправа најмногу што можат што резултира со недостаток на транспарентност. Од друга страна, нашите интервјуа ги потврдуваат претходните истражувања дека сеуште има потреба од обуки на јавните службеници за градење на професионална свест за потреба од транспарентност, и прифаќање на нивната работа како нешто што неизбежно мора да биде објавено.

Во рамки на истражувањето истакнавме неколку добри практични примери од Македонија и Словачка во практики и процедури на локалната власт како и граѓанската партиципативност во процесот. Целта е да се покаже како прашањата поврзани со транспарентност и отчетност можат или треба да бидат решени во сферата на: менаџирање со прашања и жалби, изготвување на извештаи за работата на секторите што ја зголемува отчетноста, справување со политиките на вработување и организирање на цивилното општество да ја надгледува или да учествува во работата на општината.

На база на овие примери, документот завршува со листа на препораки кои треба да се имплементираат како можна насока со цел развивање на поголема транспарентност и отчетност на локалната самоуправа.

II. ВОВЕД

1. ПРОБЛЕМ

Целта на овој документ за јавна политика е да обезбеди основа за дебата за проширувањето на транспарентноста на општините во Македонија. Имајќи во предвид дека локалните избори се закажани за на пролет 2013 година, и ова е веќе прашање кое е на чело на политичката комуникација, со оваа анализа сакаме скромно да придонесеме кон оваа дебата.

Транспарентни практики не се непознати за локалната самоуправа во Македонија. Постои група на добри практички која не може да се занемари, сепак како и секогаш во областа на управувањето, работите не треба да останат непроменети и секогаш постои простор за унапредување. Понатаму, транспарентноста варира во различни општини и додека едни служат како пример, други заостануваат.

Поради тоа сметавме дека е важно да се анализираат начините на кои практиките за транспарентно владеење се развиени и функционираат во Македонија. Сепак, еднакво важно беше да се потенцираат и проблематичните области. Целта на анализата беше преку истражување на практики и објаснување на тие примери, да се обезбедат препораки за тоа како општините можат да ги развијат и унапредат нивните транспарентни практики и процедури, и како граѓанското општество да даде свој придонес на оваа тема.

2. ДЕФИНИЦИЈА

Овој документ за јавни политики ја разгледува транспарентноста во поширока смисла комбинирајќи различни мислења инвестирани во овој термин. Започнавме со потесно дефинирање на транспарентноста како принцип на „видливост на правила, планови, процеси и акции.”¹ Сепак, важно е да се земе во предвид и поширока дефиниција која исто така е прифатена од Транспаренси Интернешнл, каде што поимот е сфатен како

¹ Transparency International, 'FAQ on Corruption'
<http://www.transparency.org/whoweare/organisation/faqs_on_corruption>

“обврска [на службениците] да работат видливо, предвидливо и разбирливо да промовира партиципативност и отчетност.”²

III. ПРИСТАП

Имајќи го во предвид ова пошироко сфаќање на транспарентноста како почетна точка, анализата истражува неколку области. Првиот сегмент од истражувањето е начинот на кој општините ги развиле процедурите и практиките на транспарентно владеење. Нашиот главен интерес беше моделот на кој локалната самоуправа информира за или ја објавува својата работа пред пошироката јавност.

Вториот сегмент кој имавме за цел да го покриеме со ова истражување беа иницијативите кои доаѓаат од граѓанскиот сектор. Во рамки на анализата се истражуваа проекти на граѓанскиот сектор кои имаат за цел да вршат мониторинг и евалуација на транспарентноста и отчетноста. Од друга страна, нашето истражување вклучи и иницијативи кои се насочени кон зголемување и развој на граѓанската вклученост каде што транспарентноста и отчетноста се продолжени со процесот на вклучување на граѓаните во процесот на владеење. Во оваа смисла, имавме интерес да ја анализираме врската помеѓу општините и цивилното општество.

Пристапот на ова истражување комбинира неколку истражувачки методи. Најпрво, се фокусиравме на три општини: Велес, Гостивар и Охрид. Овие три општини послужија како приказ на случај каде што ја спроведовме нашата теренска работа која се состоеше од полу-структурирани интервјуа со општински функционери и членови на локални невладини организации. Не интересираше нивното искуство и мислење за тоа како транспарентноста е или треба да се воспостави и практикува, како и за тоа што досега е направено и кои се предизвиците за во иднина.

Второ, истражувањето вклучуваше и истражување во деск на проекти, извештаи и анализа направени од различни невладини организации. Сакавме да добие генерална слика за транспарентноста во Македонија базирана на нивните заклучоци и резултатите од истражувањата. Ги анализиравме и применетите методи со цел да се добие преглед на тоа кои методи досега биле користени и за тоа како се мерела транспарентноста.

² Transparency International, *The Anti-Corruption Plain Language Guide* (Transparency International, 2009), p. 56 (p. 44).

Истражувањето иницијално беше инспирирано од проектот на ТИ Словачка насловен „Отворена локална самоуправа“ и неговиот индекс за транспарентност.³ Идејата беше да се споделат примери од успешно словачко искуство и во како позадина за анализата на општините во Македонија.

Разликите помеѓу македонските и словачките модели на децентрализација беа ограничување за сеопфатна компаративна студија. Сепак, намерата на ова истражување е да се обезбеди преглед на примерот од Словачка што може да обезбеди интересна патека во развојот на транспарентни општини во Македонија.

IV. ТРАНСПАРЕНТНИ ПРАКТИКИ

Правната рамка која ја обезбедува основата за отчетна и транспарентна локална самоуправа може да се најде во неколку закони. Законот за локална самоуправа во неколку членови осигурува дека јавноста може да има пристап или има право да биде информирана за работата на општината како и да учествува во нивната работа.⁴ Понатаму, со закон се регулирани слободата на информирање, спречување на корупција или јавни набавки кои дополнително обезбедуваат транспарентност.

1. ИЗВЕСТУВАЊЕ И ОБЈАВУВАЊЕ

Највообичаениот начин на кој општините комуницираат или ги информираат граѓаните за нивната работа е веб страната на општината. Општините сметаат дека веб страната е соодветно место за објавување на информации, новости и документи. Овие веб страни се разликуваат во нивната употребливост, содржина и фреквенција на објавување на информации.

Типична веб страна на општина во Македонија се состои од неколку секции:

1. Општи информации за општината и за локалната самоуправа;
2. Информации за градоначалникот и за Советот;

³ Transparency International Slovakia, 'Otvorená samospráva' (Отворена локална самоуправа), 2010 <<http://samosprava.transparency.sk/en/>>

⁴ Закон за локалната самоуправа на Република Македонија (Сл. Весник 5/2002, 2002) Членови: 7, 8 and 25.

3. Весник;
4. Основни правни акти на општината како што е Статут;
5. Листа на услуги кои ги испорачува локалната самоуправа;
6. Информации за буџетот и биласна состојба;
7. Контакт

Квалитетот на овие информации варира помеѓу општините и информациите во некои секции се застарени. Во многу случаи, оваа некоинзистентност може да биде проблем.

Без разлика дали изворот за таквата практика е сомнително однесување, невнимание или техничко прашање, тоа сигнализира недостаток на извршување или не постоење на јасни внатрешни процедури за обезбедување на пракса на транспарентност. Ова може да биде резултат на политика или на човечки капацитет.

Во првиот случај, како што и другите студии откриваат, праксата повеќе зависи од политичката волја, наместо од процедурите.

Студијата за транспарентност спроведена од страна на Форум ЦСИД заклучува дека градоначалниците имаат тенденција да ја контролираат работата на локалната власт најмногу што можат, на тој начин што ќе станат врска за проток на сите информации кон јавноста.⁵

Друго истражување покажа дека постојат случаи каде што вработени во општината ги негираат барањата за пристап до информации тврдејќи дека такви информации може да бидат откриени само од страна на градоначалникот.⁶

Од друга страна, нашите интервјуа го потврдија претходното истражување дека сеуште има потреба од обуки на јавните службеници за градење на професионална свест за потреба од транспарентност и прифаќање на нивната работа како нешто што неизбежно мора да биде објавено.

⁵ Истражување за транспарентноста и отчетноста на единиците на локална самоуправа во Република Македонија (Скопје: Форум – Центар за стратешки истражувања и документација, 2011)

⁶ Смилевски, Цветко, Јонуз Абдулаи, и Катица Михајловиќ, Локална одговорна и транспарентна самоуправа: Извештај од истражувањето (Асоцијација за демократски иницијативи, 2012)

Во оваа смисла, претставник на општина Велес призна дека не сите вработени целосно ги користат нивните ИКТ решенија за системско менаџирање со документи и решенија што е техничка основа за објавување на нивните веб страни. Ова, го прави објавувањето на информации потешко и одговорноста паѓа на помал број на луѓе, кои треба да ги соберат и организираат таквите информации. Во исто време, претставникот на општината не уверуваше дека другите искуства откриваат дека се потребни години за целосно да се прифатат таквите системи. Слично на ова, во Охрид, општинскиот претставник призна дека има уште многу да се направи во областа на образованието и градењето на капацитети.

Еден важен елемент кој недостасува во процесот на комуникација помеѓу локалната власт и граѓаните е објавувањето на записници од состаноците и записници од седниците на Советот. Овој проблем е адресиран во втората фаза на проектот "Мојот советник" имплементиран од невладината организација "МОСТ" кој се занимаваше со стандардите на транспарентност, одговорност и соработка на локалната самоуправа. Нивниот аналитички фокус беше на стандардите за водење и објавување на транскрипти на сесиите на општинскиот совет. Нивните заклучоци покажуваат дека постојат големи разлики помеѓу тоа како сесиите се запишуваат во споредба со стандардите кои постојат во деловниците. Во соработка со ЗЕЛС тие објавија упатство во обид да се унифицира праксата.⁷

Претходниот проблем беше детектиран во заклучокот од друго истражување каде што беа дадени препораки за што построго општините да се придржуваат до општите правилници со цел обезбедување публицитет и стандарди за поставување на состаноците и седниците.⁸

Записниците од седниците на Советот се навистина важна алатка со која се обезбедува отчетност од страна на членовите на Советот пред гласачите. Како еден од двата избрани органи на локалната власт, важно е за јавноста да има информации за она што го работат и што го одлучуваат нивните претставници. Иако седниците на Советот се отворени за јавноста, сепак има недостаток од објавување на документација за активностите на членовите.

⁷ Венцо Поповски и група автори, „Прирачник за употреба на стандардите за водење на записник од седниците на советот на единиците на локалните самоуправи“ (МОСТ, 2012)

⁸ Смилевски, Абдулаи и Михајловиќ, стр. 53.

Некои од поразвиените општини вклучуваат Е-услуги, кои обично се состојат од листи од образци и шаблони за барања или поплаки кои можат да се превземат и сектор каде што дел од одлуките, регулирањето и процедурите се објавуваат.

Трите пилот општини (Гостивар, Охрид и Велес) ги имаат усвоено сите овие делови. Сепак, не сите од нив објавуваат се она што превзеле дека ќе објават. Важни информации, како на пример годишната завршна сметка за некои фискални години недостасува или е тешко да се најде. Овие е-услуги обично се складишта за документи или образци кои можат да се превземат и не се алатка која нуди вистински онлајн сервис.

Овие веб-сајтови, сепак, делуваат како важна алатка за транспарентноста во овие општини. Во сите три случаи тие нудат информации за услугите обезбедени од страна на општината со образци кои им се потребни на граѓаните и објаснување за роковите за завршување на услугите. Ова значи дека граѓаните можат да ги разберат услугите и однапред да знаат колку долго и на кој начин одредена услуга треба да биде обезбедена. Ова може да им помогне да ја оценат ефикасноста на општината во дел или секој од овие случаи.

Треба да се напомене дека според други истражувања, се чини дека граѓаните ги користат претежно локалните медиуми за информирање за работата на општината.⁹ Ова го доведува под знак прашање вниманието и ресурсите кое општините го ставаат на своите веб страни. Но тоа не значи дека развојот на веб страните и услугите кои ги нудат е беспредметна пракса. Сепак, општините треба да усвојат сеопфатна стратегија за информирање каде оние без знаење и пристап до компјутер и Интернет нема да бидат исклучени. Канцеларите кои делуваат како едношалтерски систем или како информативен центар, а кои се спроведуваат низ некои од општините се добри примери на инклузивна практика. Тие обично нудат помош за такви групи, и треба да се спроведуваат во сите општини.

⁹ Смилевски, Абдулаи и Михајловиќ.

2. ИСПРАЌАЊЕ ПОПЛАКИ – ПРИМЕРОТ НА ВЕЛЕС

Од овие општини, општина Велес имплементираше сервис за пријавување поплаки од страна на граѓаните како дел од систем на е-влада.¹⁰ Ова им овозможува на граѓаните да имаат структуриран и формализиран пристап до локалната власт за комунални прашања. Кон овие поплаки, како и одговорите од локалната самоуправа може да се пристапи отворено и може да бидат прегледани и од други, и да се осигура транспарентност на комуникацијата меѓу локалната власт и граѓаните.

Проблемот со оваа услуга е што повеќето од овие поплаки имаат формален одговор дека проблемот бил пренесен кон одговорниот оддел. Недостасува подетален повратен одговор, и можеби уште поважно, статус на решение. Во оваа смисла постои недостаток на информации во однос на тоа дали проблемот бил решен или не, бидејќи иницијалната потврда дека поплаката е примена, не е индикатор за вистинска активност. Ова не дозволува комплетен преглед на ефикасноста на општината во овој оддел и покажува релативно еднонасочна комуникација со граѓаните. За споредба меѓу два слични независни сервиси за пријавување комунални проблеми во општините, види подолу каде се презентирани примери од Македонија и Словачка.

3. ИЗВЕШТАИ ЗА ОТЧЕТНОСТ НА ОДДЕЛЕНИЈАТА – ПРИМЕРОТ НА ОХРИД

Еден интересен пример на добра практика, може да се пронајде во објавувањето на извештаите од локалниот економски и туристички развој на општина Охрид.¹¹ Овие извештаи нудат информации за активностите спроведени со цел зацврстување на економскиот развој во општината, но се занимаваат и со образложенија како општината ги троши ресурсите (работни часови и пари), а со цел да ги адресира зацртаните програмски цели. Овие извештаи содржат информации за специфичните активности кои биле превземени, некој вид на мерливо влијание (пр. показатели за медиумска кампања), и износот на јавни средства потрошени за секоја активност.

Постои добар пример кој покажува напори од страна на општината, проактивно да ги информира граѓаните за работата на одделните сектори. Сепак евидентно е дека последниот годишен извештај за работата на одделението (2011 година) недостасува. Ова укажува на недостаток на јасна интерна процедура и крајни рокови, во однос на тоа

¹⁰ http://www.veles.gov.mk/index.php?option=com_content&view=article&id=1271&Itemid=221

кога би се објавувале информациите за пошироката публика. Уште повеќе, може да се претпостави дека настрана од документите кои мора да бидат објавени, не постои дополнителна внатрешна обврзувачка листа на информации кои локалната власт би ги објавила. Или, доколку таква постои, тогаш фреквентноста на објавувањето информации онлајн, настрана од минималните барања, е значително редуцирана.

Дополнително, колку што е добра практика објавувањето извештаи кои поставуваат нови граници на отчетност, исто е важно овие документи да бидат разбирливи за пошироката јавност. Детални извештаи секогаш се добар пример, но сепак, има потреба од сумарни извештаи (или резимеа во рамки на извештајот), кои би му олесниле на еден лаик при разбирањето.

Претставникот од општина Охрид, на пример, признава дека општинските буџети или годишните сметки се премногу комплицирани. Тој истакна дека општината треба (или би го направила тоа) во иднина да обезбеди наративни верзии од овие документи, со цел да го зголеми досегот на истите кон пошироката јавност.

Еден интересен нов проект кој се обидува да ја поедностави фискалната документација на општините е „Фискален Монитор“.¹² Тоа е веб услуга чија цел е да овозможи „едноставен пристап до информациите за буџетите на наголемите општини во Македонија“,¹³ и нуди платформа за споредба на општините по овие индикатори. Аналитичката алатка овозможува визуелна презентација на општинските приходи и расходи, контекстуализирано според главните ставки на приходи и расходи.

4. СИСТЕМАТИЗАЦИЈА НА ВРАБОТЕНИТЕ – ПРИМЕР НА ГОСТИВАР

Општина Гостивар објави систематизација на општинските службеници.¹⁴ Оваа систематизација во кратки црти ги прикажува сите работни места во општината, со спецификација на компетенциите и опис на активностите, како и степенот и типот на образование и искуство за секоја од тие позиции. Иако овој вид на систематизација не е уникатен за општина Гостивар, сепак, она што е важно е дека овие информации и се достапни на јавноста. За целосен увид во ефикасноста на овој правилник, односно

¹¹ <http://www.ohrid.gov.mk/index.asp?novostiID=377>

¹² Форум ЦСИД, „Фискален монитор“, 2012 <<http://fiskalenmonitor.mk/>>.

¹³ Ibid.

¹⁴ Општина Гостивар, Правилник за систематизација на работните места во општинската администрација на општина Гостивар, 2012.

политика, потребна е временска дистанца преку која би се тестираше колку оваа рамка би обезбедила соодветно постапување при вработување. Уште повеќе, важно е да се види и дали ваквите правилници, политики и процедури можат да издржат и промена на локалната власт.

Истражување за транспарентноста на општините спроведено од АДИ, заклучува дека граѓаните се сеуште незадоволни поради непотизмот и партиските вработувања во општината при процесот на регрутирање кадри.¹⁵ Постоеното на правилник за регрутирање на општинските службеници, е дополнителен значаен чекор во повторното стекнување на довербата на јавноста во овој процес. Јавноста тогаш би можела да ги проценува новите вработени според овој правилник. Сепак, ова не е доволно. Треба да постои целокупна процедура и структурална поставеност, со цел да се постави соодветна патека кон повторното стекнување на довербата на јавноста, како и генерално подобрување на процесите на добри практики. Во продолжение на овој текст, прикажан е интересен пример на повторно замислување на процесот на регрутација во општина во Словачка.

5. ГРАЃАНСКА ПАРТИЦИПАТИВНОСТ

Законската рамка во Македонија ја обезбедува основата за граѓанска вклученост во работата на локалните власти. Формите на партиципативност вклучуваат: петиции, референдум, собир на граѓани и јавна дебата.¹⁶ Сепак, граѓаните недоволно се вклучуваат во работата на локалните власти. Студија направена на примерок од општини од Источна Македонија, открива значајно ниско ниво на партиципативност.¹⁷ Ова е потврдено и од студија на ИДСЦС на национално ниво, која заклучува дека има недостаток на граѓанска партиципативна политичка култура.¹⁸

Сепак, постојат успешни примери каде општините успеале да ги вклучат граѓаните или граѓанските организации во процесот на донесување одлуки. Еден од најистакнатите примери е општина Велес, која има повеќегодишна традиција на соработка со ГО, кои дејствуваат како застапници меѓу граѓаните и единиците на локалната самоуправа. Граѓанските организации активно учествуваат во развојот на акциони програми, или

¹⁵ Смилевски, Абдулаи и Михајловиќ, стр. 49.

¹⁶ Закон за локална самоуправа на РМ.

¹⁷ ЦГК, ЕХО и НВО-Инфоцентар, Транспарентна локална самоуправа: Книга на практики и препораки (Скопје: Центар за граѓански комуникации, 2010)

при алокации на буџетски средства во процесот на партиципативно буџетирање. Дополнително, дел од граѓанските организации после го следат остварувањето на Буџетот на општината според ставките кои се партиципативно определени.

Исто така, програми спроведени од неколку ГО од Македонија наречени „Форуми на заедниците“,¹⁹ развиле модели на граѓанска партиципативност главно во сферата на проектни идеи и буџетирање. Целта е да се вклучат граѓаните во серија средби, со цел да учествуваат во развојот на агенда, која во подоцнежните стадиуми ќе биде имплементирана во деловите на општинскиот буџет. За време на имплементацијата, вакви форуми се оддржаа во неколку општини. Според член на тимот за имплементација на преоектот, се зголемува разбирањето на градоначалниците дека ваков вид на активности се од помош. Овие форуми, според интервјуто се испоставува дека им помогнаа на некои од општините при вклучувањето на граѓаните во дел од процесот на донесување на одлуки, и наводно помогнаа да се изградат капацитетите на некои од вработените во однос на буџетирањето и набавките (како дел од нивоата на имплементација на форумот). Индикатор за прогрес е дека овие форуми станаа официјален дел на програмата на ЗЕЛС во 2010, и би требало да бидат имплементирани во сите општини во блиска иднина.

Граѓанска вклученост е долгорочен процес и не може да биде постигнат преку ноќ. Сигурно, постојат некои добри практики кои може да се внесат. Една таква практика им овозможува на граѓаните директно да се обратат на Советот за време на седница. Ваквите седници се отворени за јавноста и не е неовобичано да се присуствуваат заинтересирани страни (обично ГО), сепак граѓаните ретко (ако воопшто- земаат право на збор. Тие може да се обратат на советниците за време на други седници во рамки на нивните рурални или урбани месни седници. Сепак, агендата на ваквите седници вообичаено вклучува прашања од потесната заедница, а не поширока општинска агенда.

Спротивно на ова, некои општини во Словачка имаат развиено модели на работа, каде граѓаните имаат увид за тоа како може директно да се обратат на седница на Советот. Оваа директна вклученост на граѓаните во седниците, каде и формално се носат одлуки, е многу важно бидејќи овозможува инклузивен процес во официјалната дебата на Советот, и тампон зоната меѓу граѓаните и одлуката е потенка.

¹⁸ Ненад Марковиќ и група автори, *Политичка култура во Македонија* (Скопје: Фондација Фридрих Еберт, 2012) во подготовка.

V. ИСКУСТВО ОД СЛОВАЧКА

1. ПОЛИТИКА НА ВРАБОТУВАЊЕ: ПРИМЕР ОД СЛОВАЧКА

Вработување во јавна служба останува проблем во Македонија, бележејќи бавен прогрес од тајновита кон транспарентна пракса. Како општествен проблем, обично е перцепирана како корумпирана процедура со елементи на партиски вработувања. Во ситуација каде постои висок степен на невработеност, јавната служба е барана позиција.

Ангажирањето општински службеници треба да биде доверлив и отворен процес. Според анкета спроведена од ТИС во 2007 во Словачка, вработувањето се испоставило како област која е најпогодена од корупцијата.²⁰ Пример за развој на политика на регрутирање во соработка со ГО, е присутен во случајот со градот Мартин во Словачка.

На барање на градоначалникот на градот Мартин во 2008, ТИС подготви нацрт препораки за подобрување на анти-корупциските политики, базирано на ревизија на работата на општинските власти. Овие препораки вклучуваат подобрувања во спроведувањето на етичкиот код врз вработените во општината, како и директиви во насока на објавување отворени конкурси за вработување, одлуки за комитетите за избор и цела останата документација од процесот на селекција. Уште повеќе, препораките вклучуваа и подготовка и објавување на професионални водичи за општинските претставници во бордовите на јавните претпријатија, како и политиките од областа на судир на интереси.

Градот Мартин ги усвои повеќето од препораките во вид на разновидни политики и процедури. Еден видлив напредок е селекцијата на етички службеник, кој според ТИС треба да дејствува како прва инстанца при решавањето на проблеми при конфликт на интереси или слични жалби за време на процесот на регрутирање. Воедно, усвоени се и појасни процедури во однос на отворените конкурси.

¹⁹ Фондација институт отворено општество Македонија; Центар за институционален развој; Македонски центар за меѓународна соработка; Асоцијација за демократски иницијативи и АЛКА

²⁰ Transparency International Slovakia и Focus Poll Agency, 2007.

2. ДИРЕКТНО ВКЛУЧУВАЊЕ НА ГРАЃАНИТЕ: СПОРЕДБА МЕЃУ ДВА ПРОЕКТИ

Два, во основа многу слични проекти на граѓанска вклученост имаат различен исход во Словачка и Македонија. Во Словачка се нарекува „Порака до градоначалникот“,²¹ додека во Македонија „Поправи“.²² Во основа, двата проекти нудат услуги базирани на Интернет, каде граѓаните може да поднесат жалби и да пријават комунални проблеми во нивната општина, употребувајќи ги нивите компјутери или „паметни“ телефони. Овие поплаки се видливи на интерактивна мапа или на неколку интерактивни листи базирани според локација (општина) или според категорија. Поплаките автоматски се пренесуваат до општинската канцеларија, така што локалните власти може да видат што пријавиле нивните граѓани и (можеби) да ги решат комуналните проблеми во нивниот реон.

Сепак, постои разлика меѓу влијанието кое овие проекти го имаат во своите земји. Имплементацијата во Македонија зависи од претпоставката дека добра проектна идеја би била прифатена од страна на општините. Или, во основа се претпоставува дека кога еднаш општините ќе ги примат пријавите на нивните емаил адреси, истите ќе ги искористат при планирањето на своите активности.

Нема податоци дали општинските авторитети превзеле акција врз основа на овие пријави. Креаторите на веб услугата немаат никаков податок во однос на тоа како општините или комуналните инспектори го искористиле овој сервис. Статистиките на оваа веб страна не покажуваат решенија на проблемите. Почетната точка на проектот е веб-услугата сама по себе, а не резултат на имплементација на пример за проект за добро владеење.

„Порака до градоначалникот“ е проект кој е имплементиран од страна на Словачкиот Институт за владеење.²³ Оваа организација избра да имплементира услуга во фази, притоа осигурувајќи дека имаат локални човечки капацитети кои може да ги прегледуваат поплаките, пред истите да ги испратат на општинските авторитети. Поради тоа, проектот е имплементиран во девет градови во Словачка, што е дел од од вкупниот број на општини во земјата. Истовремено, организацијата редовно комуницира

²¹ Slovak Governance Institute, ‘Odkaz Pre Starostu (Порака до градоначалникот)’ <<http://www.odkazprestarostu.sk/>>.

²² „Поправи“ <<http://popravi.mk/posts/podobri-go-svojoj-grad>>.

²³ Slovak Governance Institute

со општинските власти, притоа осигурувајќи повратен одговор (позитивен, негативен или двосмислен) на поплаките. Општините имаат десет дена да одговорат, во спротивно, по истекот на овој период пријавата се обележува како „нерешена“, или во случаи каде одговорот е нејасен, граѓаните гласаат со цел да го утврдат статусот на „решението“.

Ова осигурува јавен надзор врз перформансот на општините, и може да биде основа за позитивен или негативен јавен углед, базирано на нивото на ефикасност. Словачкиот Институт за владеење тврди дека тие редовно комуницираат со општините, и во случаи на нивна нереспонзивност – со медиумите. Организацијата се обидува да обезбеди што повеќе корисници на услугата, притоа осигурувајќи долгорочна активност на проектот. Ова изгледа како еден од најголемите предизвици со кои се соочуваат.

Многу од алатките на услугата „Порака до градоначалникот“ во Словачка, се достапни на „Поправи“ услугата во Македонија. Сепак, бидејќи нема организација која е посветена на проблемите од локалното управување кои се опфатени со оваа услуга, наредните фази кои би осигурале одговор од општините недостигаат.

3. АНТИКОР – НЕФОРМАЛНА МРЕЖА НА АКТИВИСТИ

Мрежата „Антикор“ е интересен пример на граѓанско организирање во сферата на зголемена транспарентност и борба со корупција. Ова е една неформална група воспоставена во 2004 од посветени активисти, новинари, советници и други актери вклучени во застапување, истражување или вклучување во прашања поврзани со транспарентноста. Нивната улога е советодавна, нудејќи споделување знаење меѓу своите членови за нови случаи, проблеми, развои од нивната област на интерес. Ова споделување на знаење и експертиза се пренесува преку тренинзи, кои се организираат околу два пати годишно, при што членовите се среќаваат лично. Антикор до сега се успешно вклучени при застапувањето промени во легислативата, особено во сфери кои ги опфаќаат општинските закони и пристапот до информации.

Она што е интересно за оваа мрежа, е тоа дека таа вклучува општински советници, кои претходно ја покажале својата посветеност при промовирањето транспарентност, или биле граѓански активисти пред нивниот ангажман како советници во локалните власти. За време на локалните избори, овие кандидати го губат своето право на глас во Антикор, со цел мрежата да ја задржи својата објективност. Сепак, оваа вклученост на носители на одлуки е многу важна и ја подобрува соработката со членови на локалните власти, и

може да биде нивна поддршка за оние службеници или советници кои ги прошируваат границите за транспарентно владеење.

Дополнително, тоа што се мрежа од различни активисти, креира клима на соработка и споделување информации меѓу членови од различни организации. Ова овозможува да се отворат прашањата од областа на корупцијата и транспарентноста на кооперативен начин, наместо програми и проекти од различни организации кои функционираат како „острови“ изолирани едни од други.

VI. ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ

1. Транспарентноста варира низ општините и е зависна од фактори како политика, политичка волја, јасни и спроведливи процедури. Дополнително, инвестиција во развој на процедури и тренинг на персоналот фаворизира развој на пракса на транспарентност. Општините треба сериозно да инвестираат во развојот на политики и практики на транспарентна работа. Минимумот кој би осигурал транспарентна работа е дефинирањето и стандардизацијата на јасни процедури, како и нивно објавување. Примерот за ИСО стандардот во Велес покажува дека стандардизацијата овозможува добра основа за транспарентна работа.

2. Општините сеуште немаат пракса на проактивно објавување на извештаи и документи кои дополнително обезбедуваат увид во отчетноста на општините. Локалните власти треба да работат на зголемување на достапноста на информации, како и практикување проактивно објавување. Општините треба да подготват и публикуваат јасни насоки во врска со информациите кои се активно објавени, така што јавноста може да ја оцени нивната имплементација.

3. Кога еднаш оваа информација е пренесена некому врз основа на барање за слободен пристап, оваа информација треба да биде достапна и за другите (претпоставувајќи дека нема ограничувачки фактори) на општинската веб страна. Идејата е дека, бидејќи канцеларијата е обврзана да потроши ресурси со цел да овозможи пристап до информации на барање, нема значајни дополнителни трошоци истата да ја објави и на Интернет, а од друга страна постојат јасни придобивки за транспарентноста.

4. Локалните власти треба да настојуваат да понудат информација на начин кој осигурува поголема достапност и разбирливост. Многу од јавните документи следат технички обрасци, кои во некои случаи може да бидат прекомплицирани за пошироката јавност. Проекти како „Фискален монитор“, имаат за цел да поедностават значајни информации, но ова мора да биде направено и од самите локални власти. Локалните буџети и завршните сметки особено страдаат од ова, споредено со нивната важност. Поради тоа, општините мора да понудат, колку што можат, поедноставени варијанти на техничка документација.

5. Постојат примери каде овозможување на јавно учество во процесот на носење одлуки имаат степен на успех. Останува да се види колку ќе биде успешен проектот „Форуми во заедниците“. Сепак, усвојувањето на модели за партиципативно одлучување или буџетирање како дел од статутите на општините е добра пракса за вклучување на граѓаните. Уште повеќе, бидејќи веќе има локално знаење во однос на

тоа како се спроведуваат вакви форуми, станува релативно полесно да се имплементираат овие проекти.

6. Општествениот контекст во Македонија е дека вработувањето во јавна (во овој случај општинска) администрација се гледа како резултат на клиентелизам или партизација. Јасни водичи за вработување, како и селекција на службеник задолжен за етика се добра патека за напредување.

7. Базирано на Законот за превенција на конфликт на интереси, општините треба да подготват упатства кои подетално ќе ги објаснат ситуациите во кои се случува конфликт на интереси како и да ја објаснат процедурата за превенција. Јавните службеници треба да бидат запознаени за ставките во Законот, случаите и процедурите за превенција на начин разбирлив за сите. Овие упатства треба да бидат јавно објавени за граѓаните и други трети страни да ги знаат додека работат со општината.

8. Сегашните е-општински услуги се сеуште на ниво на складишта за обрасци и документи, како и некои видови на комуникација и алатки за дискусија. Она што треба да се направи е да се следат добрите примери, каде е-општина содржи алатки кои и овозможуваат на јавноста (или индивидуален корисник) увид во статусот на тековните проекти, прогресот на своите барања итн.

9. Овие е-услуги се значајни, но може да се покажат како скапи, особено за посиромашните или помалите општини. Општините може да соработуваат при развивањето на е-општина која може да биде споделена, според примерот на централизираниот веб сервис за јавни набавки. Дополнително, позадински системи за е-услуги како софтвер за менаџирање на документи, проекти и односи со клиенти кој ја обезбедува техничката основа за јасна и транспарентна работа, може исто така да бидат споделени. Општините треба да го поддржуваат ставот дека решенијата како е-влада кои важат за централната власт, треба да бидат споделени со локалните власти.

10. Надзорот врз работата на општините е долгорочен процес. Овој процес е обично спречен поради честата пракса на донаторите да финансираат краткорочни проекти. На набљудувачките активности во овие случаеви, иако добро спроведени, обично им недостасува дистрибуција на резултатите по индикатори според тек на време. Ова значи дека преглед или анкета за услугите е вообичаено еднаш направена, и не зема предвид дека некои резултати може да се појават случајно (пр. службеникот бил на боледување, па затоа не е навремено доставено). Спроведувањето на теренска сеопфатна студија повеќе од еднаш, во различни периоди од годината, чини повеќе пари но овозможува подобри резултати.

11. Како и во случајот со градот Мартин, граѓанските организации треба да нудат програми и препораки за трансформација кон транспарентни процедури кои

општините може да ги применат, и да ги усвојат како нивни лични правила и процедури. Иако ова не ја осигурува транспарентноста автоматски, сепак им помага на оние општини кои се соочуваат со недостаток на човекови или финансиски капацитети, да развијат такви сопствени процедури.

VII. БИБЛИОГРАФИЈА

Закон за локалната самоуправа на Република Македонија (Сл. Весник 5/2002, 2002)

„Поправи“ <<http://popravi.mk/posts/podobri-go-svojoj-grad>> [пристапено 6 мај 2012]

ЦГК, ЕХО и НВО-Инфоцентар, *Транспарентна локална самоуправа: Книга на практики и препораки* (Скопје: Центар за граѓански комуникации, 2010)

Форум ЦСИД, „Фискален монитор“, 2012 <<http://fiskalenmonitor.mk/?locale=en>> [пристапено 1 јуни 2012]

Марковиќ, Ненад, Марко Трошановски, Миша Поповиќ, и Владимир Мисев, *Политичка култура во Македонија* (Скопје: Фондација Фридрих Еберт, 2012)

Општина Гостивар, *Правилник за систематизација на работните места во општинската администрација на општина Гостивар, 2012*

Истражување за транспарентноста и отчетноста на единиците на локална самоуправа во Република Македонија (Скопје: Форум – Центар за стратешки истражувања и документација, 2011)

Slovak Governance Institute, „Odkaz Pre Starostu (Порака до градоначалникот)“ <<http://www.odkazprestarostu.sk/>> [пристапено 5 Мај 2012]

Смилевски, Цветко, Јонуз Абдулаи, и Катица Михајловиќ, *Локална одговорна и транспарентна самоуправа: Извештај од истражувањето* (Асоцијација за демократски иницијативи, 2012)

Transparency International, ‘FAQ on Corruption’ <http://www.transparency.org/whoweare/organisation/faqs_on_corruption> [accessed 5 March 2012]

---, *The Anti-Corruption Plain Language Guide* (Transparency International, 2009), p. 56
Transparency International Slovakia, ‘Otvorená samospráva’ (Отворена локална самоуправа), 2010 <<http://samosprava.transparency.sk/en/>> [пристапено 5 март 2012]

Transparency International Slovakia, и Focus Poll Agency, 2007

Венцо Поповски, Бојана Соколовска, Дарко Алексов, Росана Алексоска, Виктор Арнаудовски и Тања Ѓеорѓиевска, „Прирачник за употреба на стандардите за водење на записник од седниците на советот на единиците на локалните самоуправи“ (МОСТ, 2012)