

*Проект на УСАИД за транспарентно владеење*

**ПРЕПОРАКИ ЗА УНАПРЕДУВАЊЕ  
НА ТРАНСПАРЕНТНОТО И  
ОТЧЕТНО ЛОКАЛНО ВЛАДЕЕЊЕ**



# ВОВЕД

**Д**ецентрализацијата во Република Македонија, во својата осма година од спроведувањето, се наоѓа во пресвртен период. „Романтичната“ фаза, во која општините добија зголемени и проширени ингеренции, и во која се (ре)организираа и почнаа да ги спроведуваат доверените надлежности, се чини, дека е во својата завршница. Од општинските власти веќе не се бара само да го организираат животот и работата на локално ниво, туку сè повеќе, се бара тоа да го прават на определен начин и во согласност со желбите и потребите на локалното население.

Следната фаза од процесот на децентрализација треба да ги стави граѓаните на прво место во работењето на единиците на локална самоуправа. Целокупното функционирање на општините треба да биде во насока на креирање услови за живот и за работење во локалните средини какви што сакаат или посакуваат жителите – било да станува збор за граѓаните како индивидуи или граѓаните како припадници на определени групи. Бидејќи општините треба да водат и локална економска политика, тие заедно со граѓаните, фокусот на дејствување треба да го насочат и кон локалните бизниси. Имајќи предвид дека интересите на граѓаните се канализираат, артикулираат и задоволуваат и преку граѓанските организации и здруженија,

и тие треба да бидат задолжителен фактор во работењето на општините.

Овие клучни аспекти на процесот на децентрализација претставуваа основа за реализација на Проектот на УСАИД за транспарентно владеење, што го спроведуваа НВО Инфоцентарот, Центарот за граѓански комуникации и Едукативно-хуманитарната организација – ЕХО, во периодот од 2009 до 2013 година. Овој проект опфати тринаесет општини во Република Македонија: Струмица, Штип, Винаца, Свети Николе, Гази Баба, Арачиново, Чучер Сандево, Петровец, Куманово, Тетово, Дебар, Кичево, Охрид.

Проектот се фокусираше врз зголемувањето на довербата и соработката меѓу граѓаните, бизнис заедницата, невладините организации и локалните власти, и тоа преку воведување механизми за потранспарентно, поодговорно и поотчетно работење на општините, преку охрабрување на граѓаните за поголемо учество во процесот на креирање локални политики, како и преку размена на добри практики меѓу општините. Како области на дејствување беа опфатени: учеството на заедницата во донесувањето одлуки, информираноста на граѓаните и отчетноста на општината, проактивноста на општината кон локалната заедница и професионалноста на општинската администрација.

## СОСТОЈБА И ПРОБЛЕМИ ШТО ТРЕБА ДА СЕ РЕШАТ

**В**о општините кои беа вклучени во проектот беа воведени различни механизми и алатки за потранспарентно, поодговорно и поотчетно работење на локалните власти, а беше обезбедено и учество на граѓаните, бизнис-заедницата и невладините организации во процесот на креирање локални политики. Сето тоа резултираше со зголемена доверба на граѓаните и другите интересни групи спрема локалните власти.

Сепак, и покрај преземените мерки, не само во рамките на овој, туку и на многу други слични проекти, значаен дел од граѓаните сè уште не се задоволни од тоа како локалните власти ги организираат животот и работата на локално ниво, но и од тоа колку и како локалната заедница учествува во процесот на донесување одлуки и креирање на локалните политики. Како главни проблеми кои придонесуваат кон ова незадоволство, низ серија истражувања спроведени во рамките на проектот, се детектирани:

недоволната транспарентност, отчетност и одговорност на општините, како и недоволно ефикасните начини на кои општините одговараат и ги решаваат проблемите, барањата и очекувањата на граѓаните.

Важно е да се напомене дека под „граѓани“, барем во рамките на активностите во проектот, не се сметаат само индивидуалните граѓани, туку и граѓаните како припадници на определени интересни групи, во конкретниот случај бизнис заедница и членови на граѓански организации.

Притоа, граѓаните и бизнисмените, генерално, се понезадоволни од работењето на општините, за разлика од претставниците на граѓанските организации чие задоволство е значително поголемо. Ова, пред сè, се должи на поголемата, поинтензивната и подиректна соработка на невладините организации со општините, за разлика од соработката со бизнис-секторот и со индивидуалните граѓани.

Учеството во донесувањето одлуки во општините е едно од основните права на граѓаните бидејќи тие одлуки во значајна мера ги определуваат условите во кои се одвиваат живеењето и работењето на луѓето и фирмите на локално ниво. Без разлика на тоа што и самиот Закон за локална самоуправа предвидува широк спектар на облици на граѓанско учество, ова право на граѓаните, а од друга страна, обврска на општината, се смета за еден од начините на остварување на локалната демократија и без тоа да биде прецизно наведено во законската регулатива. Затоа и самите локални самоуправи треба да изнаоѓаат начини, форми и облици за да ги мотивираат и поттикнуваат граѓаните и на тој начин да го обезбедат нивното учество во процесот на донесување одлуки на локално ниво.

Иако во последните неколку години има значителен напредок во оваа област, сепак, истражувањата покажуваат дека дури 60% од граѓаните на никаков начин не учествуваат во процесот на донесување одлуки во општините во кои живеат, било тоа да се однесува на присуство на седница на советот на општината, на јавна расправа или, пак, учество во креирање на буџетот, на други стратегиски документи и поднесување иницијативи до општината.

Степенот на информираност на граѓаните и отчетноста на општината е исклучително важен индикатор за доброто владеење на локалните самоуправи. За остварување на оваа законска

обврска (да ги информираат граѓаните за својата работа, за плановите и за програмите) на општините им стојат на располагање серија познати и ефективни начини и механизми.

Иако состојбата овде е подобра споредено со другите области опфатени со овој проект, сепак, околу третина од граѓаните сè уште сметаат дека општината не ги информира за своето работење. Уште еден индикатор е и начинот на којшто граѓаните ги добиваат информациите за услугите на општината, цените за тие услуги, потребните документи и надлежните службеници. Сè уште, околу 50% од овие информации се добиваат усно, од службениците во општината, и ист толкав процент од граѓаните велат дека нивната општина ги нема јавно истакнато овие информации.

Кога станува збор за проактивноста на општината кон локалната заедница, постои широк простор за проактивно делување во насока на унапредување на локалната заедница, како на пример, на месните и урбаните заедници, локалниот економски развој, граѓанската активност и др.

Проактивноста на општината спрема заедницата е една од најтешко мерливите области на делување на општината. Едновремено, ова е област за која постојат најспротивставени мислења меѓу самата општина, од една страна и граѓаните, од друга страна. Состојбата на теренот покажува дека колку се помали групите со кои работи општината, толку и задоволството и резултатите од таа соработка се поголеми.

Според истражувањата, најнезадоволни од проактивноста на општината се граѓаните (45%), следат претставниците на бизнис-заедницата (55%), додека и овде најзадоволни од проактивниот однос на општината се претставниците на граѓанските организации (85%).

Професионалноста на општинската администрација останува да биде една од најчувствителните области на локалното владеење. Обврските за транспарентно, отчетно, одговорно и домаќинско работење се регулирани со неколку закони и етички кодекси. Бидејќи професионалноста на администрацијата е поширок термин, таа се цени преку неколку различни критериуми кои, пак, не се предвидени како децидна законска обврска, туку, произлегуваат од општите поимања за професионално, одговорно и отчетно работење. Професионалното работење

на локалната администрација е повеќе плод на секојдневна посветеност, добро и чесно работење, отколку на придржување кон некои конкретни законски одредби.

Ова е област во која граѓаните, бизнисмените, но и невладините организации се најкритични за работењето на општините. Дури 40% од граѓаните, сметаат дека општината не им обезбедува еднаков третман на сите граѓани, на 5% им бил побаран поткуп, 10% биле сведоци на судири на интереси, а од друга страна, само 5% поднеле поплака до општинската администрација.

## ПРЕПОРАКИ

**З**а секоја од општините опфатени со проектот беа подготвени конкретни препораки за унапредување на транспарентноста на локалното владеење. Нивното вградување и нивната реализација дадоа бројни позитивни резултати.

Поттикнати од ова, но и од предизвиците што остануваат за во иднина, сметаме дека е од исклучително значење, овие искуства и препораки да им бидат достапни и на сите останати општини и релевантни институции во Република Македонија. Применувањето на овие препораки може да го унапреди локалното владеење од аспект на транспарентноста, отчетноста и одговорноста на локалните власти и да овозможи поголемо учество на граѓаните и на заедницата во процесот на креирање локални политики.

Најголемо подобрување во последните неколку години е забележано кај учеството на граѓаните во процесот на донесување одлуки, потоа, во делот на проактивност на општините спрема локалните заедници, информираноста на граѓаните и отчетноста на општината. Најмал напредок е констатиран во делот на професионалноста на општинската администрација. Ова се должи на фактот, што професионалноста на општинската администрација не се унапредува само со преземање конкретни препораки или мерки, туку многу повеќе со долгорочна промена на начинот на размислување и работење на локалната власт.

Оттука, најголемите предизвици остануваат во сферата на отчетноста на општините, еднаквиот третман на сите граѓани, судирот на интереси

Други генерални недостатоци во работењето на општините од аспект на транспарентноста, отчетноста и доброто владеење се немањето пишани процедури за работните задачи, непостоењето системски механизми за повратна комуникација со јавноста (телефонски линии за директна комуникација; процедури за постапување по поплаки, жалби и пофалби; оценување задоволство и др.), недоволната свесност за корупција и за пријавување на судир на интереси, како и непостоењето на евиденција на примената на дискрециските овластувања на градоначалниците

и воопшто, професионалноста на општинската администрација.

Следниве препораки произлегуваат од секојдневните искуства од неколкугодишното работење со општините и со нивните администрации, законските и другите регулативи, примерите за добри практики, како и резултатите од истражувањата за оценка на состојбите и на задоволството на претставниците на локалните заедници и за мерење на напредокот.

*Препораки за измени и подобрувања во работењето:*

### ■ Системски пристап кон информирањето и отчетноста

Информирањето на граѓаните за работењето, за услугите, за плановите, за резултатите и за проблемите на локално ниво, мора да биде редовна, системска, проактивна и двонасочна активност и да претставува составен дел од секојдневното работење на општините. Секоја општина мора да подготви долгорочна стратегија за односи со јавноста, проследена со годишни програми за реализација

На видно место во општините треба да се постават списоци со сите информации за услугите (потребни документи, цени, рокови и надлежни службеници), треба да се применуваат разни форми и начини за информирање на граѓаните притоа, водејќи сметка за потребите на секоја целна група.



Интернет-страниците на општините треба да добијат сервисен (наместо само информативно-туристички) карактер.

### ■ Мерки и активности за поттикнување на граѓанско учество

Секоја општина треба да применува разни комуникациски алатки и техники за поттикнување на граѓанското учество во процесот на креирање локални политики, да изработи и применува процедура за процесот на консултации со јавноста до подготовката и донесувањето на буџетот, како и на другите стратешки документи.

Секоја општина треба да има сервисен оддел за граѓаните.

### ■ Професионализација на општинската администрација

Секоја општина треба да изработи и применува план за професионално унапредување на вработените во единиците на локална самоуправа; да изработи и да применува процедура за начинот на поднесување поплаки, предлози, мислења, пофалби од граѓаните и нивно натамошно процесирање во рамките на општината; да воведо механизми за пријавување корупција и непрофесионално работење на вработените во локалната самоуправа; да изработи список на дискрециски овластувања на градоначалниците и да се евидентира нивната примена, заедно со причините за донесените одлуки; да се формира тело за следење на спроведувањето на етичките кодекси и да се охрабруваат вработените во општините да пријавуваат можен судир на интереси.

### ■ Проактивност на општината кон локалната заедница

Општините треба да изработат и спроведуваат план за поттикнување на активното учество на граѓаните во работата на урбаните и месните заедници; да назначат референти за унапредување на работата на месната самоуправа; да ги следат и истражуваат потребите на локалната бизнис заедница; да дејствуваат во насока на создавање поволни услови за водење бизнис; да ги анализираат примените прашања, јавувања, поплаки и сите други

информации од граѓаните; да ги утврдуваат најчестите проблеми со кои граѓаните се соочуваат и да развијат механизми и мерки за нивно брзо и ефикасно решавање.

### Препораки за законски и други измени:

#### ■ Измени во Законот за локална самоуправа

Измените во Законот за локална самоуправа мора да одат во насока на регулирање на сите оние сфери, кои општините требало сами да ги регулираат, доуредат и предвидат во своите статuti, но кои најголемиот дел од нив не ги регулирале и доуредиле. Ова пред сè, сè однесува на областите кои се многу важни за успешното работење на локалните власти и се од исклучителен интерес за граѓаните – транспарентноста, одговорноста, отчетноста, интегритетот, проактивноста и професионалноста на општинската администрација. Заради, целосно задоволување на желбите и потребите на локалната заедница, при евентуалните измени на Законот, треба да се разгледа и можноста за воведување двостепена, наместо сегашната едностепена, локална самоуправа. Тоа ќе овозможи локалната власт навистина да биде по мерка на граѓаните, особено во помалите и понеразвиени средини.

#### ■ Просторно одделување на општините

Една од потребите која се наметнува во сите општини каде што локалната самоуправа е сместена во иста зграда или објект со други државни институции, пред сè, подрачни единици на министерствата и на другите државни агенции и институции, е физичко одделување на општината од овие институции. Иако, реализацијата на оваа препорака се потребни долгорочни планови, стратегии и обемни финансиски средства, сепак, би требало да се земе предвид барем на подолг рок. На ваков начин, локалните власти ќе можат да креираат сопствен и независен идентитет и имиџ, и ќе можат да ги избегнат постојните забуни кај граѓаните, а неретко и прелевањето на негативните чувства на граѓаните од другите институции спрема општината.



**USAID | MACEDONIA**

FROM THE AMERICAN PEOPLE

**ПРОЕКТ ЗА ТРАНСПАРЕНТНО ВЛАДЕЕЊЕ**



**НВО ИНФОЦЕНТАР**



**Center for Civil Communications**  
**Центар за граѓански комуникации**

Нема демократија без добро владеење и нема добро владеење без одговорност и транспарентност.

Истражувањето е поддржано од американските граѓани преку Агенцијата за меѓународен развој на Соединетите Американски Држави (УСАИД). Содржината на публикацијата е одговорност на НВО Инфоцентарот, Центарот за граѓански комуникации и EXO и не секогаш ги одразува ставовите на УСАИД и на Владата на Соединетите Држави.