



ДОКУМЕНТ ЗА ПОЛИТИКИ

# ПОГОЛЕМА ПАРТИЦИПАЦИЈА, ПОМАЛА МОЖНОСТ ЗА КОРУПЦИЈА

Скопје, декември 2014



**Издавач:**

Центар за управување со промени

[www. cup.org.mk](http://www.cup.org.mk)

[info@cup.org.mk](mailto:info@cup.org.mk)

**Координатор на проект:**

Наталија Шикова

**Автори:**

Наталија Шикова

Неда Малеска Сачмароска

Весна Бочварска

Истражувањето „Поголема партиципација, помала можност за корупција“ е спроведено од страна на Центар за управување со промени, со средства од проектот „Граѓанска мрежа за спречување на конфликт на интереси во јавната администрација“, спроведуван од Институтот за демократија „Социетас Цивилис“ Скопје (ИДСЦС), Охрид институтот за економски стратегии и меѓународни односи“ (ОИ) и Македонскиот институт за медиуми (МИМ), а финансиран од Европската унија. Содржината на оваа студија во никој случај не може да се смета дека ги одразува ставовите на Европската унија и организациите-партнери (ИДСЦС, ОИ и МИМ).

# 1. ВОВЕД

Коруптивните практики во јавната и во приватната сфера ја девалвираат довербата неопходна за одржување и развој на стабилни економски и социјални релации, со тоа што ги уништуваат темелните вредности поставени во највисоките правни документи. Коруптивното однесување е спротивно на владеењето на правото, на демократијата и на човековите права, затоа што го омаловажува доброто владеење, фер пристапот и социјалната правда, ја уништува конкуренцијата, економскиот развој и стабилноста на демократските институции и ги поткопува моралните основи на општеството. Според нашето законодавство,<sup>1</sup> корупцијата е инкриминирачка по различни основи и допира до различни општествени сегменти, па оттаму борбата против ова зло е потребно да се води на повеќе фронтови. Во таа насока се препораките на ЕУ, на Советот на Европа и на ОН што ја потенцираат корупцијата како еден од најголемите проблеми со кој светот секојдневно се соочува.<sup>2</sup>

Појдовната основа на ова истражување беше тезата дека еден од начините за борба против корупција е транспарентноста и отчетноста на креаторите на политики, и засиленото учество на граѓаните во процесот на носење одлуки, особено на локално ниво. Оттаму, за да се сузбијат условите што поттикнуваат корупција, процесот треба да биде - инклузивен, односно еднакво да ги вклучува граѓаните засегнати од одредена одлука, но и - транспарентен, односно да дава можност и механизми за финансиска контрола, јавност и мониторинг на имплементацијата на политиките, а особено на општинскиот буџет и на јавните набавки. Затоа, основната цел на истражувањето е да се утврдат добрите практики, но и недостатоците во однос на процесот на партиципацијата на граѓаните на општинско ниво, и можноста за финансиска контрола на граѓаните врз актите на општината, а паралелно наодите да се споредат и со практиките на земјите членки на Европската Унија.

Очекуваме дека истражувањето ќе побуди интерес и ќе отвори дебата за механизмите и за начините на зајакнување на транспарентноста на локално ниво. Оттаму, резултатите од истражувањето би требало да ја поттикнат свеста кај општинската администрација за важноста од воспоставување добри практики во управувањето со јавните финансии на локално ниво - услов за намалена корупција, и да препорачаат воспоставување протоколи, процедури и правила за подобрена партиципација во процесите на креирање политики и следење на буџетите на локално ниво, како и за контрола врз евентуалната корупција, судирот на интереси и непотизмот кај вршителите на јавни функции.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Види повеќе: Закон за спречување на корупцијата, Сл. весник на Р Македонија бр.83/04; Закон за ратификација на конвенцијата на ОН против корупција, Сл. Весник 37/2007; Законот за јавни набавки Сл. весник на РМ бр.136/2007, 130/2008 и бр.97/2010 кој ги операционализира Директивите на ЕУ и има за цел успешно функционирање на системот на јавни набавки и доследна примена на клучните принципи меѓу кои: одговорноста, конкуренцијата на субјектите, еднаков третман на сите понудувачи и недискриминација, транспарентност и интегритет на процесот на доделување на јавни набавки како и рационално и ефикасно искористување на буџетските средства; Кривичниот законик во член 275-в, за кривично дело - Злоупотреба на постапката за јавен повик, доделување на договор за за јавна набавка или јавно - приватно партнерство предвидува казна затвор до најмалку 5 години за свесна повреда на прописите за постапката за јавен повик, доделување на договор за јавна набавка и стекнување на значителна имотна корист за себе или за друг, Сл. весник на РМ 37/1996

<sup>2</sup> Види повеќе: Council of Europe, Criminal law Convention on Corruption, Strasbourg 1999 (<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/html/173.htm>) (Кривично правна конвенција за корупција, Совет на Европа); EU Anti - Corruption Policy ([http://www.transparencyinternational.eu/focus\\_areas/eu-anti-corruption/](http://www.transparencyinternational.eu/focus_areas/eu-anti-corruption/)); United Nations Convention against Corruption (Конвенција на ОН против корупција), UNGA Resolution 55/61, December, 2000

<sup>3</sup> Посебна благодарност до НВО: Антико; Полио Плус; Зенит; Отвори ги прозорците; МЦМС, Хабитат како и до административните службеници од селектираните општини со кој спроведоа структурираните интервјуа

## 2. ИСТРАЖУВАЧКИ ПРОБЛЕМ

Партиципацијата на граѓаните во процесот на носење одлуки, транспарентноста и отчетноста се основа на секоја демократија и предуслов за намалување на корупцијата. Овој пристап претполага документи, протоколи и процедури што овозможуваат не само учество на граѓаните во процесите на креирање локални политики, туку и навремено и точно известување за исходите од партиципативниот процес, јавност и отчетност на финансиското работење на општината, а особено во однос на реализацијата на фискалните политики, носењето и спроведувањето на општинскиот буџет. Оттаму, истражувачкиот проблем ги опфаќа недоследностите што постојат во процесот на одлучување на локално ниво, од аспект на необезбедена и недоволна граѓанска партиципација и неможност за вистинска финансиска контрола што би ја спровеле граѓаните. Дополнително, освен детектирање на пропустите, документот ги потенцира добрите практики на веќе воспоставените механизми за граѓанска партиципација и контрола, дава предлози за нивно подобрување, а со тоа помага во намалувањето на изгледите за корупција на администрацијата на локално ниво.

Иако законските решенија во РМ утврдуваат дека непосредното учество на граѓаните во процесите на креирање политики и носење одлуки треба да е дел од општинската практика,<sup>4</sup> недостасуваат утврдени правила, процедури и протоколи за негово остварување.

<sup>4</sup> Важноста на учеството на граѓаните во креирањето на политики е потенцирано во документите на Советот на Европа, во прв ред на Европската повелба на локална самоуправа (<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/122.htm>) ратификувана од страна на Собранието на Република Македонија, која го потврдува правото на граѓанинот да земе учество во менаџирањето на јавните политики (чл.3 на Повелбата). Дополнително во таа насока, во чл.10 од Лисабонскиот договор на ЕУ ја истакнува дека учеството на граѓаните е највисок чин на практикување на демократија (The Treaty of Lisbon, 2009). Дobar пример е и Стратегијата за иновации и добро управување на локално ниво на Советот на Европа ([http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/strategy\\_innovation/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/strategy_innovation/default_en.asp)). Учеството на граѓаните во процесите на креирање политики и носење на одлуки во општините покрај со Уставот на РМ, дополнително се уредува и со Законот за локална самоуправа (ЗЛС) во кои покрај референдумот и другите облици на непосредно изјаснување (чл.2.став 2 од Уставот на РМ) како начини на остварување на директна демократија се предвидуваат и собираите на граѓани и граѓанските иницијативи (чл.25 од ЗЛС). Јавните трибини, анкетите, дебатите, претставките и предлозите на граѓаните не спаѓаат во непосредно остварување на власт туку се повеќе консултативни форми кои создаваат доверба и поттикнуваат соработка меѓу општинската власт и граѓаните.

### 3. ТЕОРЕТСКА РАМКА

Не постои општо прифатена дефиниција за демократијата. Многу воопштено може да се каже дека демократијата е облик на општествено управување што помага во заштитата на слободите на граѓаните и во одржувањето минимум јавни добра неопходни за остварување на граѓанските цели и стремежи. Во таа насока, изразот *“делиберативна демократија”* се појавува од 80-тите години на XX век и претставува политички пристап фокусиран на подобрување на природата и на формата на учеството во процесот на носење политички одлуки. Делиберативната демократија е современ облик на општествено управување кој:

- го поттикнува чувството за граѓанска ефикасност
- генерира грижа за колективните проблеми
- го охрабрува формирањето совесно граѓанство, способно да делува за општото добро.<sup>5</sup>

Во делиберативна демократија клучното прашање е: Зошто ги усвојуваме ставовите кои ги усвојуваме, и дали можеме да ги одбраниме во сложено општествено уредување составено од луѓе со спротивставени приоритети?

За да се справиме со реалноста на политиката, мораме да ја покажеме врската меѓу социјалниот контекст и политичките аранжмани, што ги рефлектираат различните нивоа на сатисфакција на потребите на граѓаните. Исти институционални аранжмани можат да продуцираат сосема различно ниво на сатисфакција поради различни историски, културни и психолошки фактори. За политичкиот теоретичар Томас Е Кронин<sup>6</sup> (кој директната демократија ја изедначува со делиберативната) процесот на директна демократија не се однесува на владеење на обичните луѓе, туку алатките на директната демократија, повремено, ги овластуваат оние што се заинтересирани да влијаат врз јавната политика преку јавно истакнување на нивниот став.<sup>7</sup> Иако методите на директна демократија не ја променуваат драматично природата на политичкиот процес и не ги превенираат нашироко распространетите форми на неправда, за Кронин, овој тип на демократија има неколку предности, а особено поради тоа што овозможува поголема контрола на корумпираните службеници.

Оттаму, општествената делиберација е еден од начините преку кои се постигнува политиката на инклузивност. Според оваа тенденција политиката треба да ги вклучи, врз база на еднаквост, сите граѓани чии интереси се во конфликт и кои можат да бидат афектирани со носењето одлука во демократскиот процес. На овој начин се обезбедува поголема контрола врз власта и се дава можност да бидат чуени гласовите на оние што најчесто не се земени предвид во процесот на носење одлуки.

Политиката на инклузивност дава резултати ако демократскиот процес е продукт на правила, кои, до максималното можно ниво, обезбедуваат: партиципација во дискусијата на непосредно засегнатите од дискусијата; слобода учесниците да се изразат себе си; еднаквост на условите според кои партиципацијата се спроведува; задоволување на барањето предлозите да бидат соодветно оправдани; нивото до кое дебатата е повеќе морална отколку само чиста презентација интереси; избегнување „сврзнати мнозинства“<sup>8</sup>; повисок степен на мнозинството што ги поддржува одлуките; можност за

<sup>5</sup> Thomas Edward Cronin, Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum and Recall, iUniverse June 15, 1999

<sup>6</sup> ibid

<sup>7</sup> Но, тоа е многу далеку од тврдењето дека директната демократија им дава значаен глас на обичните луѓе на регуларна база. Ултмативно, индивидуите без волја да се вклучат во групи и да направат коалиции, не се во можност да ги користат алатките на директната демократија, ibid.

<sup>8</sup> Синтагмата сврзнати мнозинства се однесува на политичка ситуација во кога постои “парализа” на институциите на системот, а политичката моќта е еднакво поделена меѓу сите општествени сегменти, види повеќе Carlos Santiago Nino, The Constitution of Deliberative Democracy, Yale University Press, New Haven & London 1996, стр.199

промена на одлуката, и слично.

Прашањето на инклузија на засегнатите страни во процесот на носење одлуки, е едно од најпроблематичните прашања, особено од аспект на спроведување на ваквите определби.<sup>9</sup> Оттаму, на пример, децентрализацијата може да е неопходна не само за да се овозможи директната демократија (како аспект на делиберативната демократија), туку и за да се обезбеди дека оние, чии интереси се загрозени, ќе земат удел во процесот на носење одлуки. Граѓанското општество и делиберативната демократија се вид - панакеја, универзален лек / одговор што може да ги нивелира јавното и приватното, индивидуалното и социјалното, што може да помогне да се надмине индивидуализмот и да се обезбеди слобода и плурализам.<sup>10</sup> Учеството на различните сегменти на општеството во процесот на носење одлуки (бизнис заедницата, граѓанскиот сектор, групите граѓани...) овозможува интеграција на множество опции во врска со различни политики, кохерентност на политиките како и одговорност кон заедницата, односно транспарентност и отчетност за одлуките, за преземените активности како и за резултатите од нив.

За Карлос Сантјаго Нињо,<sup>11</sup> аргентинскиот морален, правен и политички филозоф директната демократија треба да е мандаторна секогаш кога тоа е можно, зашто директната демократија ја зајакнува епистемиолошка вредност на демократијата и помага во приближувањето на историскиот устав кон некаков идеал. Постојат многу стандардни методи за директна партиципација, како плебисцит, референдум, иницијатива, отповикување и сл. а плебисцитите и референдумите, што треба да бидат внимателно регулирани за да не се искористат за зголемување на егзекутивната моќ, спроведени на национално, на провинцијално и на локално ниво, можеби се единствениот начин за да се надмине притисокот на групите на интерес или пак некомпетентноста на политичарите. Но, според Сантјаго Нињо, мора да се направи разлика меѓу методите на директна демократија и процесот на оригиналната практика на морална дискусија. Додека директната демократија вклучува директно изразување на мислењата на гласачите во однос на одредени прашања или пак во однос на работењето на авторитетите (властите), таа не ја рефлектира вистинската дискусија. Учесниците, едноставно, одговараат со "да" или со "не". Имајќи ги предвид тие забелешки, традиционалните методи на директна партиципација, при носењето на одлуки, не ја подобруваат драматично генералната тенденција за носење поправедни одлуки. Тој напредок може единствено да се очекува ако голем дел од оригиналниот процес на морална дискусија е реплициран во политичкиот процес. Затоа мораме да се запрашаме, дали тоа е возможно, во голема и хетерогена заедница, која се соочува со комплексни прашања, типични за модерните индустриски и пост - индустриски општества? Секако дека е возможно, смета Сантјаго Нињо, а еден од начините е употребата на модерната технологија или на социјалните мрежи, иако степенот до кој размената на идеи, аргументи и спротивставувања реално можат да се случат, меѓу милиони луѓе, е многу несигурен.<sup>12</sup>

Епистемиолошката вредност на демократијата, се намалува и преку слабиот квалитет на јавната дебата. Дискусијата за принципите на политичкиот систем, за генералните погледи на општеството и за решенијата во однос на справувањето со социјални проблеми, често се заменува со однапред зададени претстави за кандидатите, со екстремно нејасни искази за позициите и со емотивен багаж. Јавната

<sup>9</sup> ibid

<sup>10</sup> Alina Siliianm, *Liberal Nationalism and Deliberative Democracy*, Budapest, 2002

<sup>11</sup> Carlos Santiago Nino, *The Constitution of Deliberative Democracy*, Yale University Press, New Haven & London 1996

<sup>12</sup> За Сантјаго Нињо, најчистата форма на демократија треба да произлезе од процес на политичка децентрализација, што ќе продуцира политички единици доволно малечки за да го направат возможен процесот на дискусија лице в лице и колективното одлучување во стриктна смисла на зборот. "Во меѓувреме мораат да се истражуваат нови форми на популарна партиципација, како јавни сослушувања, кога постојат конфликтни интереси меѓу различни сектори на популацијата, како и други начини на споделување и контрола", ibid 153

дебата не е единствено детерминирана од динамиката на политичкиот систем, туку истовремено и од масмедиумите што доминираат со политичкиот процес и не придонесуваат во прилог на сериозна морална дебата. Слабењето на јавната дискусија е исто така предизвикано поради недостаток на пристап до масмедиумите. Еднаков пристап е есенцијален за квалитетот на јавната дискусија, затоа што е еквивалент на атинската агора.<sup>13</sup>

Во секој случај, целта на делиберативната демократија е јасна - да се унапреди процесот преку кој граѓаните ќе влијаат врз носителите на одлуки и врз креирањето политики, како и да се подобрат механизмите со кои политичарите се информираат за ставовите и за приоритетите на граѓаните. Граѓаните мораат да бидат информирани, консултирани и активно вклучени во процесот на носење одлуки и креирање политики. Тоа води до: подобра јавна политика, поголема доверба во институциите, посилен демократија. На овој начин се врши премин од "влада" кон вршење власт – партнерство со граѓаните во однос на носењето и спроведувањето на политичките одлуки.<sup>14</sup>

Во таа насока, партиципацијата на граѓаните обезбедена преку најразлични форми на консултации треба да биде: ефектна (навремена), квалитетна (да овозможува дополнителни информации и проценки од "надворешни" извори) да ги систематизира и да ги публикува резултатите од консултациите и остварените ефекти. Партиципацијата треба да се обезбеди во сите фази од формирањето на политиките (идентификација на проблемот, развој на политиките, носење одлуки, имплементација и евалуација). Таа може да се реализира на различни начини, како на пример: вклучување граѓани во консултативни тела (работни групи), работилници, семинари, конференции, јавни сослушувања, приемни денови, тркалезни маси, советодавни тела, и слично.<sup>15</sup>

Инклузивноста, зголемената партиципација во процесот на носење одлуки, го зголемува делокругот на можни вклучувања, ја зголемува легитимноста на политичките одлуки и ги зајакнува односите меѓу администрацијата и граѓаните, но и меѓу самите граѓани (пристап "од долу кон горе" - bottom up) и дава шанса од мноштвото предлози да се избере најсоодветниот. Но за Сантјаго Нињо, прашањето на инклузија на засегнатите страни во процесот на носење одлуки, е едно од најпроблематичните прашања, особено од аспект на спроведување на ваквите определби. Освен децентрализацијата која е неопходна, не само за да се овозможат можности за директна демократија, проблемот на инклузија е и во врска со прашањето за капацитетот на граѓаните. Секако личноста што е засегната од прашањето, мора да има минимум капацитет, за да го идентификува интересот, да го истакне и да се обиде да го оправда пред другите.<sup>16</sup>

Секако за да функционира системот потребно е да се исполнат следниве предуслови: демократска јавна култура и репрезентативни институции; соодветно граѓанско образование и свест; вредносен плурализам - земање предвид на туѓите размислувања и факти; ставање на сопственото гледиште во критички однос со другите, дефинирање и бранење на сопствените приоритети.

<sup>13</sup> Кога медиумите скоро целосно во приватни раце, агората е претворена во приватен театар, а влезот е по волјана сопственикот. За да се максимизира плурализмот и неутралноста, регулацијата на масмедиумите мора да биде дистрибуирана меѓу различни политички единици, како и да биде промовирана формална и неформална партиципацијата во таа контрола од страна на индивидуи и на организации, *ibid*

<sup>14</sup> Thomas Edward Cronin, *Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum and Recall*, iUniverse, June 15, 1999

<sup>15</sup> Во таа насока и ИКТ (Information Communication Technology –ICT) е моќна алатка за зајакнување на односот меѓу креаторите на политики и граѓаните. Таа е нова иновативна јавна сфера што овозможува прегледност и систематизираност на податоците. На овој начин се намалуваат административните пречки за комуникација со граѓаните, се намалуваат трошоците, се зголемува делокругот на можни вклучувања, а се овозможува и слободен пристап до јавните информации. Но, постојат и недостатоци на ИКТ што треба да се земат предвид, како на пример: недостапноста за одредени групи граѓани, компјутерската неписменост кај граѓаните, и слично. *ibid*

<sup>16</sup> Освен тоа, мултинационалните, мултилингвалните демократии имаат збир на прашања што не можат целосно да бидат артикулирани преку јазикот на делиберативната демократија, Carlos Santiago Nino, *The Constitution of Deliberative Democracy*, Yale University Press, New Haven & London 1996

Иако за многумина погледот за демократијата на Сантјаго Нињо е утопистички, бидејќи модерните демократии ги немаат институционалните карактеристики потребни според епистемиолошката теорија за демократијата, тој цврсто стои зад своите ставови. Според него, несовршени какви што се, демократиите во Западна Европа, истакнуваат значајно ниво карактеристики во однос на отворена, слободна дискусија и популарна партиципација, кои на мнозинските одлуки им даваат епистемиолошки квалитет.<sup>37</sup>

Несомнено, партиципацијата на граѓаните, односно консултативниот процес не ги заменува традиционалните демократски форми на носење одлуки, туку ги потврдува! Иако критиката е информативна, но не и одлучувачка, ставовите на мнозинството се можен индикатор за точката на рамнотежа на аргументите во момент на избор. Консултациите и партиципацијата помагаат за креирање подобри и оправдани одлуки, го зајакнуваат демократскиот процес, а со тоа ги намалуваат и шансите за корупција.

---

<sup>37</sup> Секако, нивото до кое тие ги поседуваат овие карактеристики е неспоредливо повисоко отколку во другите системи низ светот, а за тоа голема улога игра судската власт, *ibid*



## 4. МЕТОДОЛОГИЈА НА ИСТРАЖУВАЊЕТО

Предметот на истражувањето беше насочен кон утврдување на видот, облиците, зачестеноста и значењето на граѓанската партиципација при одлучувањето на локално ниво, како и начините и зачестеноста на контролата на граѓаните врз финансиското работење на општините.

Истражувањето се спроведе во пет скопски општини, и тоа во: Општина Центар - Скопје; Општина Карпош; Општина Чаир; Општина Гази Баба и Општина Аеродром, како урбани јадра во кои, по претпоставка, свеста за важноста од граѓанската партиципација е поголема. При изборот на општините во кои се спроведе истражувањето, се водеше сметка за големината на општината, географската локација, етничкиот состав. Претпоставка беше дека граѓаните на овие општини ги користат сите современи методи на комуникација (како на пример е-маил, социјални мрежи, интерактивни веб-локации и слични Интернет алатки).

Во сите пет општини се испитуваа следниве параметри: постоење на акти што предвидуваат граѓанска партиципација; иницијативи за граѓанска партиципација; протоколи со кои се регулира граѓанската партиципација, како и други механизми за спроведување на граѓанската партиципација. Во однос на финансиската отчетност, се разгледуваше постоењето на документи кои мотивираат, поттикнуваат и преку кои се реализира/спроведува финансиска отчетност и јавност на општинските буџети и на други финансиски документи - ревизорски извештаи, јавни набавки, итн. (*Методологијата е во прилог на истражувањето – Прилог 1*)

Истражувањето се спроведе во септември и во октомври 2014 година, а беа користени повеќе истражувачки методи, и тоа: деск истражување, преку кое се испитаа веб-локациите на општините и пристапноста до нив; мониторинг на локалните гласила и медиуми; теренско истражување преку кое се набљудуваа општинските огласни табли. Освен погоре истакнатите методи, се искористи и истражувачкиот метод - структурирано интервју, преку кое се собраа податоци од вработените во единиците на локалната самоуправа и од невладините организации, активни во општините од репрезентативниот примерок.

Дополнително се направи компаративна анализа на укажувањата на меѓународните организации во однос на борбата против корупцијата и обезбедувањето транспарентност и отчетност, но и на добрите практики на локалните самоуправи во Кралството на Велика Британија и Северна Ирска. Податоците врз основа на кои се спроведе компаративната анализа произлегуваат од податоците достапни на Интернет и објавени на веб-локациите на локалните самоуправи на Велика Британија и Северна Ирска. Сето тоа се систематизираше во овој документ за политики, чија цел е да ја подигне свесноста за потребата од инструментите што обезбедуваат граѓанска партиципација, транспарентност и отчетност и да укаже на нивното вистинско значење. Документот за политики предлага и укажува на можните начини што би довеле до подобрување, односно претставува база за преземање конкретни чекори за надминување на тековната состојба и обезбедување поголема граѓанската вклученост и зајакната отчетност на општините.

## 5. АНАЛИЗА НА РЕЗУЛТАТИТЕ ОД ИСТРАЖУВАЊЕТО

### ОПШТИ СОГЛЕДУВАЊА

Врз основа на собраните податоци и спроведената анализа, општ впечаток е дека општинската администрација ги разбира значењето и придобивките од граѓанската партиципација, но сепак општинските процедури и практики не обезбедуваат можност за вистинска партиципација и контрола врз финансиското работење на општината. Дел од администрацијата не е воопшто запозната со начинот на нивното одвивање, а на друг дел не им се во целост јасни механизмите. Не може да се заклучи дека се преземаат дополнителни чекори што во вистинска смисла ја поттикнуваат граѓанската партиципација или го олеснуваат учеството на граѓаните во процесот на одлучување. Самиот пристап кон инклузивноста, во дел од општините е недоволен, повеќе или помалку стихиен, неструктуриран, неформален, често по потреба или *ad hoc*.

Доколку одговорот за слабата граѓанска партиципација во одлучувањето се побара кај невладините организации што работат на територијата на испитаните општини, причините што тие ги наведуваат се различни, во смисла дека освен незаинтересираноста и немотивираноста на граѓаните, постојат суштински и формални пречки. Тоа не значи дека општините се затворени или не постои волја за соработка, туку дека тоа најчесто е резултат од немање јасен, отворен и фер пристап, како предуслов за одвивање на граѓанската партиципација. Делумно причините од ваквата недоследност НВО секторот ги лоцира во лошо спроведената децентрализација, но и во ниската свест за значењето и за придобивките од граѓанската партиципација кај општинската администрација. Секако, од друга страна клучна улога игра и недоволната запознатост и неинформираноста на граѓаните, односно граѓаните не само што не се свесни за потенцијалот што го имаат, туку дополнително не се информирани ни за можностите што им стојат на располагање, ниту пак за начините на кои можат да се реализираат. Освен погоре наведените причини, во селектираните општини, поради поблиските географски и лични контакти, НВО секторот во Скопје повеќе комуницира со централната, отколку со локалната власт.

### ПАРТИЦИПАЦИЈА

Граѓанската партиципација во процесот на носење одлуки на општинско ниво, најчесто се регулира со два акта - со **Деловникот за работа** и со **Статутот на општината**. Но, овие два базични документи даваат само општи насоки и не ги утврдуваат прецизно начините за партиципација. Најчесто, освен нив, не постојат други документи што ја регулираат партиципацијата, а учеството претежно се одвива на неформално ниво. Облиците преку кои граѓаните обезбедуваат учество на локално ниво се различни, но како практики се поставени следниве форми: неформални лични контакти, неформални средби со градоначалникот, отворен ден, средби на градоначалникот со граѓаните преку урбаните заедници, он - лајн граѓански сервис, бесплатен телефонски број, општинско гласило, и слично. Сите овие механизми имаат употребна вредност, но пристапот во однос на нив и резултатот од нивната употреба не е пропишан, ниту регулиран – односно не се во целост утврдени начини кога и како се одвива граѓанската партиципација, кои се резултатите од неа и каква е нивната употребна вредност. Уште повеќе, локалните власти воопшто не поставуваат никакви индикатори преку кои ја мерат успешноста

на сите овие форми на учество. Од друга страна, доколку постои процедура, таа е премногу формална и не охрабрува граѓанско учество. Ваквата ситуација стимулира неформалната комуникација, која не е дел од воспоставен и стабилен систем - јасен и следлив, а тоа придонесува сите обраќања на граѓаните да зависат од волјата на водечките лица во општината. Доколку дојде до промена на општинската администрација, истите практики можат да се променат, да се модифицираат по потреба или да се укинат, што повторно не е во насока на правна сигурност, транспарентност и отчетност. Ваквата состојба не обезбедува во целост вистински фер пристап и еднаков третман кон сите граѓани, сите невладини организации, сите здруженија на граѓани или кон сите граѓански иницијативи, од една страна, а од друга не обезбедува доволна можност за внатрешна контрола од злоупотреби и ефективно користење на општинските ресурси.

Погоре опишаното може да се согледа низ разговорите со општинската администрација и со претставниците на НВО секторот, но и преку анализа на следниве облици на општинска активност:

**Општинските веб - локации** - основното средство за комуникација и за информирање во секоја модерна општина, во поголемиот дел од испитаните општини не се доволно прегледни ниту пак лесно пристапни во однос на можноста за пребарување податоци. Веб – локациите обезбедуваат спектар информации (податоци, документи, планови, акти и слично), но тие информации не се доволно систематизирани. Иако веб - локацијата се смета за огледало на општината и нејзината работа, тие вообичаено се користат како место за промоција на политички ставови и активности на политичките функционери. Ретко која од испитаните веб локации во вистинска смисла на зборот поттикнува партиципација или охрабрува вклучување на граѓаните, односно нивниот потенцијал не е целосно искористен во таа насока. Ова е особено релевантно во однос на прибирањето информации за ставовите на граѓаните (на пример преку он - лајн анкети, отворени прашања, можност за пријавување за учество на седница на Советот и слично...). Од друга страна, некои од испитаните веб - локации нецелосно ја остваруваат и својата првична функција на информирање, поради тоа што често содржат неажурирани податоци или пак се изработени на јазик што го говори или го разбира само дел од популацијата што живее во односната општина.

**Општинските информатори** (како на пример весници, брошури и слично) продуцирани квартално или месечно, известуваат за реализирани активности но не може да се смета дека поттикнуваат граѓанска партиципација во процесот на носење одлуки. За случувањата што се во тек граѓаните се информираат и преку медиумите и на отворените денови на општината, но, изостанува двонасочната комуникација.

Од друга страна, **огласните табли**, што треба да се ажурирани на дневна база, како информатори за популацијата што не се информира преку информатичката технологија (преку веб - локации и слично), речиси не функционираат и не пренесуваат непосредно релевантни информации. За потребната информација граѓаните мораат да дојдат во општината и да се обратат до административните служби, односно информациите не се директно јавно достапни, туку мора да бидат побарани. Ова важи и за информациите од општ карактер кои вообичаено им се потребни на граѓаните.

Учеството на граѓаните на седниците на **Советот на општината**, каде што и се носат главните одлуки, е дозволено, освен во случаите кога се исклучува јавноста, а за тоа одлучува претседателот на Советот на општината. Во сите други случаи, според општинската администрација, учеството е слободно, но не е јасно како тоа се реализира. Во некои од општините тоа се врши преку неформална најава, во некои преку формално барање што се проследува преку службите на општината, а во некои дури и без најава. Сето ова доведува до нерегулирана и нејасна ситуација, посебно ако се земе предвид дека е ретка практиката да се објавуваат од напред седниците на Советот, со јасна агенда и со повик за партиципација. Имено, постои само практика на објавување на одржаните седници, но не и календар на

идни седници. Не постои можност за он - лајн пријавување за учество на седница, а одредено прашање на граѓаните може да дојде на дневен ред ако е поставено преку комисиите, преку службите на општината или преку избраните советници.

Според општинската администрација, најчест и најефективен начин на реализација на граѓанска партиципација се **урбаните заедници**. Но, за да бидат тие вистински канал меѓу општината и граѓаните, мора да постои еднаков третман на сите урбани заедници и воедначеност во однос на нивното функционирање. Многумина испитани граѓани сметаат дека локалните заедници постојат само формално, и не работат според процедури или според одредени стандарди. Граѓанските иницијативи што се поднесени, што се поднесени до нив постигнуваат успех во зависност од блискоста на одговорното лице со општинската администрација или со избраниот функционер, а секако во зависност од периодот кога се поднесени, што најчесто се поклопува со периодот пред одржување избори. Ваквиот недостиг процедури за работа на урбаните заедници отвора простор некои урбани заедници, да имаат предност во однос на другите, што повторно од своја страна не придонесува кон отворена, јасна и фер партиципација.

Што се однесува на **програмските документи на општината**, во некои општини постои практика на нивно објавување на веб - локациите, но, повторно, не на сите документи. Забележливо е дека дури и оние што се објавени, тешко се следат, или пак податоците не се ажурирани, а објавените документи се застарени.

## УПРАВУВАЊЕ СО ЈАВНИ ФИНАНСИИ

Граѓаните и НВО секторот речиси и да не го следат финансиското работење на општината. Главните документи што се однесуваат на финансиското работење, како на пример буџетите и ревизорските извештаи, на граѓаните им се непристапни, а тие често не се ни вклучени во процесот на подготовка и планирање на општинскиот буџет. Иако постои можност да се изврши увид во финансиските документи на општината врз основа на поднесено барање, тоа за испитаниците е преформално и комплицирано.

Во некои од испитаните општини, **општинските буџети** се објавени на нивните веб - локации. Тоа е добра практика, но буџетите се објавени во форма што е тешко да се следи, особено во однос на планираните и на реализираните буџетски ставки. Ова особено се однесува на завршната сметка во однос на реализираниот буџет, во која многу од категориите се испуштени па не може да се изврши споредба со претходно донесениот буџет. Објавените документи имаат шифри кои го отежнуваат согледувањето на фактите. Документите не се прилагодени за граѓаните и општините не ги доживуваат како инструмент што директно ја засега јавноста и кого мораат да го претстават и јавно да го образложат. Не постои облик на граѓански буџет (појаснет и расчленет документ) прилагоден на општата јавност.

**Ревизорските извештаи** во локалните самоуправи во Република Македонија се изработуваат повремено, во просек секои 3 до 5 години, но, иако според општинската администрација овие документи се јавни и се објавуваат, кај дел од веб - локациите на општините, не постои никаков запис за нив. Постои практика на нивно објавување во медиумите, но тоа е парцијално и не ја дава целосната слика за финансиското работење на општината.

## Ревизиски факти

Државниот завод за ревизија (ДЗР), согласно Законот за државната ревизија и Правилникот за начинот на вршење државна ревизија, донесува Годишна програма за работа за ревизија и подготвува Извештаи од извршена ревизија. Во изминатите четири години, врз единиците на локалната самоуправа извршени се следниве ревизии, со кои се опфатени и дел од општините предмет на нашата анализа:

- Во 2013-та за 2012 година извршени се 3 ревизии на единици на локална самоуправа или 3,5%;
- Во 2012-та за 2011 година извршени се ревизии на 6 единици на локална самоуправа или 7,0%;
- Во 2011-та за 2010 година се опфатени 9 единици на локална самоуправа или 10%;
- Во 2010 година за 2009 година извршени се ревизии на 18 единици на локалната самоуправа, или 21% од вкупниот број општини во Република Македонија, вклучувајќи го и градот Скопје. Според процентот на реализирани ревизии од страна на Државниот завод за ревизија, во изминатите четири години опфатени се помалку од половина од вкупниот број единици на локалната самоуправа во Република Македонија, односно 41,5%.

Дополнително, кај општините предмет на оваа анализа, но и во пошироки рамки во однос на состојбата во локалните самоуправи, основа за загриженост се и извештаите на Државниот завод за ревизија кој укажува за недостатоци во работењето на дел од општините, а се однесуваат на следниве аспекти:<sup>18</sup> непостоење на јавни расправи во функција на транспарентно донесување на буџетот; поради нереализирани капитални приходи приходите и расходите не се остваруваат во планираниот обем; нецелосност на приходите по основ на данок на имот; не се воспоставени интерни контроли што обезбедуваат навремено и транспарентно донесување на Буџетот на општината, а таму каде што се воспоставени истите, не функционираат, отсутствуваат пишани процедури и сегрегација на надлежностите; нецелосно ажурираните регистри на недвижен имот ставаат во нерамноправна и во повластена положба дел од даночните обврзници; одредени комунални такси не се наплатуваат; констатирани се исплати на средства без претходно донесени програми и критериуми за користење и за доделување средства за социјална заштита, за невладини организации, како и за културни и спортски манифестации.

Објавувањето на **јавните набавки**, на веб локацијата на Бирото за јавни набавки заедно со нивната вредност и избраниот добавувач е според закон,<sup>19</sup> но, само некои од општините имаат директен линк до местото на објавување, а на веб - локациите на општините скоро и да нема директен преглед на реализираните општински набавки.

<sup>18</sup> [www.dzr.gov.mk](http://www.dzr.gov.mk)

<sup>19</sup> Види Закон за јавни набавки Сл. весник на РМ“ бр.136/2007, 130/2008 и бр.97/2010

## **ПОЗИТИВНИ ПРИМЕРИ ШТО ПОТТИКНУВААТ ГРАЃАНСКАТА ПАРТИЦИПАЦИЈА И ФИНАНСИСКА ОТЧЕТНОСТ НА ОПШТИНИТЕ**

Несомнено постојат позитивни примери за одвивање на граѓанската партиципација и за обезбедувањето финансиска отчетност на општините. Секако, потребно е тие случаи дополнително да се зајакнат, искуствата да се споделат, и вакви и слични механизми да се воспостават како јасни правила и процедури. Подолу наведените се само некои од постојните:

- Дobar пример за прегледност на веб - локација е Општина Гази Баба. Таа дава доволен приказ на сите потребни информации, добро средени и поврзани со неопходни конекции за понатамошно информирање на граѓаните;
- Форумот на заедницата, што се реализира во Општината Аеродром е добар пример за тоа како треба да изгледа механизам за граѓанска партиципација. Иако навидум се работи за комплексен и комплициран механизам, тој дава можност за систематско одвивање на процесот на консултации и граѓанско учество;
- Инклузивноста во процесот на креирање на ЛЕР плановите за Локален економски развој (ЛЕР), како основен развоен план во Општината Карпош е позитивен пример за обезбедување широк консултативен процес што опфаќа различни општествени сегменти, како што се претставници на јавните претпријатија во општината, граѓанските организации, академската заедница, членовите на Советот на Општината и други релевантни чинители. Јавното објавување на ревизорскиот извештај е уште еден позитивен пример во насока на унапредување на транспарентноста на работењето;
- Утврдување на отворен ден со граѓаните кој се одвива во точно определено време и место, јавно објавен и познат за сите (секоја последна среда во месецот) е добар пример за јасен и предвидлив механизам за реализација на консултации со граѓаните во Општината Центар - Скопје.

## 6. ДОБРИ ПРАКТИКИ И ИСКУСТВА ОД ЛОКАЛНИТЕ САМОУПРАВИ ВО ЕУ

Добар пример, што може да послужи како водилка за воспоставување принципи за поголема граѓанската партиципација и за финансиската отчетност на општините, претставуваат стандардите за јавна етика на Советот на Европа. Целта на овие стандарди е унапредување на етичките и на анти - корупциските мерки во единиците на локалната самоуправа, а со тоа и подобрување на транспарентноста на општините. Стандардите укажуваат на добри практики и нив ги поттикнуваат, а наедно ги лоцираат клучните прашања на кои треба да се обрне внимание.<sup>20</sup> (прилог 2)

Сепак, овие стандардисеминимумусловшто локалните самоуправи треба да го почитуваат. Развојот на новите информациско - комуникациски технологии неминовно ги зголемува очекувањата на граѓаните за полесен пристап до информации, и наметнува обврски институциите да бидат потранспарентни и поодговорни кон своите граѓани, а објавените податоци да бидат на јазик разбирлив за граѓаните.

Веројатно една од водечките земји што отишле подалеку во примената на овие стандарди за работа на локалната власт и беше предмет на компаративната анализа е Кралството на Велика Британија и Северна Ирска.

Имено, транспарентноста е едно од основните начела на Владата на Велика Британија и Северна Ирска, и тоа не само во насока на подобрување на отчетноста и на одговорноста на институциите и намалување на корупцијата, туку и во насока на социјален и економски раст на земјата. Се претполага дека поголемата вклученост на граѓаните во одлуките и во следењето на политиките ќе придонесе кон зајакнување на ефикасноста и на ефективноста на институциите и на локалните заедници, ќе ја поттикне нивната иновативност да бараат подобри решенија за проблемите и за предизвиците со кои се соочуваат, ќе ја подобри конкурентноста, а со тоа ќе го обезбеди и развојот во заедницата.

Главниот императив во подобрување на транспарентноста и отчетноста на локалните самоуправи во оваа земја е мотото – граѓаните, деловната заедница и граѓанскиот сектор мора да имаат информации за да можат да ја следат локалната власт и да бараат одговорност за одлуките што ги носи и за трошењето на јавните средства.

Оттука, Владата на Велика Британија и Северна Ирска донесува неколку основни акти, препораки и добри практики до кој е неопходно да се придржуваат сите локални самоуправи. Кодексот за транспарентност на локалните самоуправи<sup>21</sup> е акт што дефинира насоки за прикажување јавни податоци, за трошење на средствата, за објавување резултати од тендери, за обезбедување навременост во однос на објавувањето на податоците, како витален предуслов за постоење транспарентност. Воедно, актот содржи листа на институции задолжени за објавување на податоците, како и листа на податоци и информации чие објавување е задолжително. Постапката за барање заштитени податоци и информации, согласно законите, е прегледна и јасна. Особено важен е заедничкиот 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.

<sup>20</sup> Со заедничка програма меѓу Европската агенција за реконструкција и Центарот за експертиза за реформи на локална власт на Советот на Европа, се направи обид за примена на овие алатки. Целта на овој проект беше да се подигне свесноста меѓу градоначалниците и општинската администрација за принципите на доброто управување, со цел да се зацврсне етиката во локалната власт во Македонија. Во рамките на проектот се развија пилот упатства и стандарди за јавната етика во локалната самоуправа. Тој беше имплементиран во 12 општини во Македонија, а локален партнер беше ЗЕЛС.

<sup>21</sup> Local Government Transparency Code 2014; <https://www.gov.uk>

Принципот на Отворена Влада и отворено креирање политики (Open Government Partnership) е уште еден обид инициран од земјите членки на најразвиените Г8 за подобрување на транспарентноста, одговорноста на институциите, вклучувањето на граѓаните во креирањето на политиките, намалувањето на корупцијата а со тоа и на сиромаштијата, зајакнување на интегритетот на Владата, поттикнување иновации и фискалната транспарентност и ослободување на економскиот потенцијал. Во таа насока е и Националниот акциски план за транспарентност, потпишан од овие земји.

Вреден за продлабочена анализа е секако и процесот на **партиципација на граѓаните** во работата на општината и носењето на одлуки, јасно структуриран преку повеќе параметри.

На веб - локациите земени за пример (на пример од Општина Армах, Општина Белфаст и останатите општини во Северна Ирска), освен добрата систематичност на податоците, постои и оддел од А до Z (А до Ш) што овозможува едноставен, директен пристап до темата од интерес. Веднаш се воочливи одделите што се однесуваат на јавните набавки, на вработувањата, како и специјален оддел за консултации со граѓаните. Покрај тоа, видно се истакнати вообичаените проблеми со кои тие секојдневно се среќаваат како и процедурите за нивно надминување (како на пример: телефонски броеви на кои може да се пријави проблем во однос на улично осветлување, информации за поправки на патишта, податоци за доктор во општината што работи надвор од вообичаеното работно време за итни случаи, сервис за поправка на вода и слично).<sup>22</sup>

**Консултативниот процес** е важен инструмент во креирањето на политиките на општините во Северна Ирска. Во одделот за консултации, во кој општината повикува на консултации или охрабрува за учество и коментар врз основа на објавен документ (на пример: *Акциски план за инклузија на лица со посебни потреби*, консултации за актот за водење кучиња, или слично) или за поднесување иницијатива, може да се пронајде и календарот на настани за спроведување на консултациите. На веб - локацијата, за олеснување на комуникацијата, објавени се и контактите на лицата задолжени за спроведување на процесот. Уште повеќе, јавно се објавени и резултатите од консултативниот процес во форма на извештај за секоја засебна област во која тие се спровеле.

Што се однесува на **работата на советот**, Одделот наречен **Вашата општина**, дава информации за сите избрани советници во советите на сите општини на Северна Ирска. Позитивна практика е и лоцирањето на личната одговорност за определени решенија кај советниците од советите на општините. Записниците од комисиите на општината се објавени и даваат податоци за сите дискусии што се воделе во секоја од комисиите и/или во советот на општината. Тие се структурирани на начин што обезбедува лесно следење на постапките и на заклучоците, но уште поважно, секој податок содржи и препораки донесени од Советот за надминување на определени проблеми или состојби.

Во однос на **управувањето со јавни финансии**, инклузивноста на граѓаните во стратешки проекти за општината е видно обезбедена и преку шемата за финансиска поддршка, токму за граѓански организации, неформални групи од интерес и проекти во разни сфери на делување: животна средина, здравје, образование итн.

Што се однесува на финансиската отчетност, видливи се корпоративните стратегии на општината, како и информациите за нејзиното вложување во капитални инвестиции. Целокупната сопственост и

<sup>22</sup> Кон транспарентност и отчетност на локалните самоуправи помага и Комисијата за вработените во локалната самоуправа на Северна Ирска, која пропишува стандарди и процедури во различни области на општинското работење, за повеќе информации види на <http://www.lgsc.org.uk/>



имотот на општината мора да биде објавена со неколку основи параметри и контакт информации. Исклучок е имотот даден на стопанисување или е предмет на тендерски процедури.

Постои можност за споредба и за следење на информациите што се однесуваат на клучните цели и активности во посебните области на делување (како на пример: животна средина и здравје, култура и развој на заедницата, добро управување, итн.)<sup>23</sup>, како и појаснување на нивното значење со цел да бидат разбирливи за граѓаните. Општината се обраќа до граѓаните во посебен сегмент насловен **“Како се трошат вашите пари”** каде што преку едноставни графички прикази може да се следи приливот на средства во општината и нивниот извор, нивната распределба во однос на трошоците, односно колку проценти и во кои сооднос парите на граѓаните се употребени за: здравство, образование, култура и уметност, рекреативни активности, итн. Воедно, за да се поттикне отчетноста дадени се контакти до сите установи корисници на средствата.

Како поддршка на транспарентноста и на отчетноста на општините, се објавуваат и записници од расправите во однос на нацрт **ревизорските извештаи**, заедно со ревизорските препораки и мислења, по кои советот дискутира. Постои можност лесно да се пристапи до сите финансиски и ревизорски извештаи на општината што таа ги објавува за изминатите 8 години, како и да се добијат информации за ефективност во работењето на општината, слабостите како и за насоките за подобрување на нејзиното работење.

Начинот на публикувањето на **јавните набавки**, на тендерите и изборот на добавувачите, е пропишан со акт.<sup>24</sup> Насоките укажуваат дека секоја локална самоуправа мора на својата веб – локација да ги објави јавно овие податоци, со јасна назнака за што се потрошени средствата и за каква намена, што било набавено, во колкав износ и кој е добавувачот. Истовремено локалните самоуправи се задолжени да ги објават договорите и/или деталите од договорите за извршените набавки со податоци за: одделението/секторот одговорен за набавката, видот на набавени производи, името на добавувачот со сите контакт детали, сумата на набавката и времетраењето, итн. Воедно, Владата им препорачува на сите локални самоуправи да имаат секција на нивните веб - локации насловена *Пребарувач за договори* (Contract Finder) со кои граѓаните можат да имаат увид во сите набавки чијашто вредност е во износ поголем од 10. 000 фунти.

Во случај тоа да не е направено, на веб - локацијата на општината постои директна врска до местото на нивното објавување (на пример во Службениот весник на Европската унија). На овој начин, транспарентноста во однос на јавните набавки на оние општини што беа предмет на анализа, е - целосна.

<sup>23</sup> <http://www.armagh.gov.uk/>

<sup>24</sup> Local Government Transparency Code 2014; <https://www.gov.uk>

## 7. НАОДИ И ЗАКЛУЧОЦИ

### - постои ли вистинска граѓанска партиципација на локално ниво?

- Советниците во локалните самоуправи, градоначалникот, па и самата администрација, треба да се отелотворение на институционализирана етика чија цел е остварување јавно добро. Одговорноста и очекувањата на граѓаните за моралното и некоруптивно однесување на избраните претставници во општинската власт и сите оние што ги водат институциите и раководат со нив, се особено големи во услови на реформи. Сепак наодите укажуваат дека не постои јасно воспоставен систем преку кој се одвива граѓанската партиципација на локално ниво. Процесот се одвива стихийно и не е продукт на правила;
- Транспарентноста во работењето на локалната самоуправа би можело да се каже дека постои кога граѓаните имаат јасна идеја што е она што општината го прави и како се трошат нивните средства собрани од даноците. Јавноста, односно граѓаните, треба да можат да ги држат одговорни советниците за одлуките што ги носат. Истражувањето покажува дека е мала свесноста на општинската администрација во однос на важноста од граѓанска партиципација, а улогата и потенцијалот на граѓанските организации не е препознаен во целост. Едновремено, недоволна е повратната реакција на општината во однос на граѓанските иницијативи и предлози;
- Граѓанска свест и иницијативите за учество во процесот на носење одлуки и за следење на финансиското работење на општината е недоволна. Воедно, не постои можност за следење на финансиското работење на општината во вистинска смисла на зборот. Буџетите не се објавуваат на веб - локациите на општините, а објавените буџети се нејасни и непрегледни. Истото се однесува и на финансиските и на ревизорските извештаи како и на јавните набавки;
- Во услови кога ревизиите, како начин за независна контрола и за следење на економичноста, ефикасноста и на ефективноста во трошењето на јавните средства се одвиваат еднаш на 3-5 години, се отвора дилемата дали можеме да говориме за транспарентност во финансиското работење и за намалена корупција;
- Во ера на информации, се јавува неопходноста од воспоставување заеднички принципи за објавување на податоците од работењето на локалните самоуправи. На тој начин граѓаните во РМ ќе имаат подобар увид за начините на кои се трошат јавните пари, ќе се подобри транспарентноста на општината и вклученоста на граѓаните во донесување на одлуките, и ќе се овозможи споредливост меѓу податоците што се однесуваат на локалните самоуправи. Истражувањето покажа дека веб - локациите на општините и останатите средства за информирање не се доволно прегледни, податоците не се споредливи и не ги содржат секогаш сите информации што им се неопходни на граѓаните.

## 8. ПРЕПОРАКИ

### - како кон подобра вклученост на граѓаните

- Потребно е да се унапредат механизмите за граѓанска партиципација на локално ниво, како на пример: воспоставување совети на граѓани, воведување иновативни веб - алатки, креирање пишани документи и протоколи за учество, и слично; Општинската администрација нив да ги прецизира (механизмите); јавно да ги објави и да објасни особено во кои ситуации, кога и каде се применуваат и кои се очекувањата од нив; раководните лица во единиците на локална самоуправа потребно е да се воспостават јасни упатства за однесување и за тренинг за сите вклучени во процесот на носење одлуки и управување со јавни податоци; политички избраните функционери потребно е да подготват план за подобрување, заснован врз јаките страни, што ќе се гради врз можностите и ќе помогне да се подобри изведбата на општините во областите каде што постои слабост; потребно е да иницираат организациска промена што ќе доведе до поголема ефективност во работењето на општинската администрација, а наедно ќе ја зајакне локалната демократија;<sup>25</sup>
- Потребно е да се воспостави вистински дијалог меѓу општината и граѓаните; да се преземат мерки за зајакнување на довербата од двете страни, а повратната реакција од страна на локалните власти кон граѓаните да биде редовна, структурирана, јасно формулирана и јавно објавена заедно со детектираниот проблем; сите административни службеници треба да се информирани за политиките и за перформансите на општината, и да се обезбеди внатрешна комуникација што ќе ја подобри ваквата информираност;
- Потребно е да се подигне свеста кај општинската администрација за значењето и за придобивките од учеството на граѓаните во процесот на носење одлуки, особено од аспект што овој начин овозможува работите да се согледаат од поинаков агол, се добива важно учество од страна на граѓаните и граѓанските иницијативи и здруженија при планирањето и при реализација на плановите на општината, и наедно е ефективно средство за превенирање и за намалување на корупцијата;
- Неопходна е постојана информираност на граѓаните; потребно е општинската администрација да бара, да слуша и да одговара на локалните размисли и да охрабрува повратна реакција на искуствата на корисниците на услуги; потребно е граѓаните да се образуваат за можностите, за формите и за процедурите на граѓанска партиципација што им стојат на располагање, како и насочен притисок од страна на НВО секторот и на граѓаните кон општинските власти за нивна предвидливост, јавност и јасност;
- Општинската администрација има обврска да ги користи механизмите за граѓанска партиципација и да ги поттикне граѓаните што повеќе да учествуваат во донесувањето на одлуките за да

<sup>25</sup> Заклучоците и препораките ги поддржуваат Стандардите за јавна етика на Советот на Европа, развиени за локалната администрација во Македонија, Public Ethic Standards, For an Effective Democratic Local Authority, Leadership Benchmark and Best Practice Programme, Joint initiative between the European Agency for Reconstruction and the Council of Europe

може да се искористи целосниот потенцијал во подобрување на животот во заедницата. Неопходно е зајакнување на капацитетите на општинските администрации за подобрување на транспарентноста на општините преку обработка на информации на начин разбирлив за граѓаните, во кои политиките ќе се поврзат со резултатите и постигнувањата во однос на она што било планирано.

- Потребна е поголема вклученост на граѓаните при подготовката на програмите и на проектите од јавен интерес; тие треба да бидат објавени на веб - локациите на општините, а НВО секторот да се етаблира како партнер во нивна реализација; потребно е општинската администрација да изгради цврсти релации и да создаде шанси за поголем придонес на локалните организации што ќе придонесат кон ефективност на локалната самоуправа;
- За да се овозможи вистинска финансиска отчетност на општината, потребно е на општинско ниво да се усвојат механизми преку кои буџетот ќе се поедностави и ќе добие форма на граѓански документ, кој е јасен, расчленет и едноставен за следење;
- Потребно е почесто да се вршат ревизии, а резултатите од нив да се објавуваат и да постојат на веб - локациите на општините; листата на јавните набавки на општините, со детали за избраните добавувачи, треба да е јавна и прегледна;
- Потребно е сите потенцијални корисници на услугите, но и граѓаните да имаат лесен пристап до информациите пласирани на едноставен и на разбирлив јазик; потребно е општинската администрација да прибира повратна реакција во однос на употребливоста и корисноста на веб -локацијата; се препорачува заземање унифициран пристап што ќе обезбеди прегледност на информациите, особено во однос на одделите важни за обезбедување на транспарентност и на отчетност на општината (вработувања, консултации, јавни набавки и слично); сите информации од генералното и од финансиското работење на општината треба да бидат објавени и ажурирани;
- Фреквентноста на она што треба да биде објавено и начинот на кој ќе се објавуваат податоците треба да биде пропишан со заеднички акт и да важи за сите локални самоуправи. Оттаму, Министерството за локална самоуправа, Заедницата на единиците на локална самоуправа (ЗЕЛС), во соработка со Министерството за информатичко општество и администрација, треба да подготви формални насоки за воведување стандарди за отворени, но поврзани податоци, со кои ќе се подобри конзистентноста на податоците и информациите, за да може самите граѓани да направат анализи и да извлечат поуки - во спротивно тие се бескорисни за граѓаните.

## 9. Библиографија

### Автори во книги и списанија

1. Cronin, Thomas Edward, *Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum and Recall*, iUniverse June 15, 1999
2. Dahl, Robert A., *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University press, 1971, во Arend Lijphart, *Patterns of Democracy, Government Forms and Performance in Thirty- Six Countries*, Yale University, 1999
3. Habermas, Jirgen, *Politička komunikacija u medijskom društvu – Dali demokratija još uvek poseduje epistemološku dimenziju? Uticaj normative teorije na empirijsko istraživanje*, *Časopis za upravljanje komuniciranjem*, broj 5, godina II, Protocol I Fakultet politickih nauka, 2007
4. Хелд, Дејвид, *Модели на демократија*, Академски печат, 2008
5. Knippers Black, Jan, *What kind of democracy does the “democratic entitlement” entail?* at *Democratic Governance and International Law*, edited by Gregory H. Fox and Brad. R. Roth, Cambridge University Press, 2000
6. Lijphart, Arend,
  - *Democracy in Plural Societies, & Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty One Countries*, Yale University Press, New Haven, Conn., 1984;
  - *Patterns of Democracy, Government Forms and Performance in Thirty- Six Countries*, Yale University 1999
7. Murphy, Sean D., *Democratic legitimacy and the recognition of states and governments* at *Democratic Governance and International Law*, edited by Gregory H. Fox and Brad. R. Roth, Cambridge University Press, 2000
8. Ratner, Steven R., *Democracy and accountability: the crises- crossing paths of two emerging norms* at *Democratic Governance and International Law*, edited by Gregory H. Fox and Brad. R. Roth, Cambridge University Press, 2000
9. Santiago, Nino Carlos, *The Constitution of Deliberative Democracy*, Yale University Press, New Haven & London 1996
10. Silianm, Alina, *Liberal Nationalism and Deliberative Democracy*, Budapest, 2002
11. Spiro J. Peter, *New Global Communities, Nongovernmental Organizations in International Decision Institutions*, *Washington Quarterly* 18:1 (winter 1995)
12. Trifiro, Fabrizio, *Anti-Foundationalism, Deliberative Democracy and Universal Human Rights*, Institute for International Integration Studies, IIS Discussion Paper No.47, January, 2005
13. Valadez, Jorge.M., *Deliberative Democracy: Political Legitimacy and Self-Determination in Multicultural Societies*, Westview Press, 2000
14. Wheatley, Steven, *Deliberative Democracy and Minorities*, *European Journal of International Law*, Volume 14, Number 3, 2003

## Документи

1. Предлог на закон за извршување на буџетот на Република Македонија за 2014 година, Службен весник на Република Македонија бр.180/2013
2. Закон за буџетите, (Службен весник на Република Македонија бр.64/05, 04/08, 103/08, 156/09, 95/10, 180/11, и 171/12)
3. Закон за спречување на корупцијата, Сл. весник на Р Македонија бр.83/04
4. Закон за ратификација на конвенцијата на ОН против корупција, Сл. Весник 37/2007
5. Законот за јавни набавки Сл. весник на РМ бр.136/2007, 130/2008 и бр.97/2010
6. Кривичен законик, Сл. весник на РМ 37/1996
7. Council of Europe, Criminal law Convention on Corruption, Strasbourg 1999
8. United Nations Convention against Corruption, UNGA Resolution 55/61, December, 2000
9. Европската повелба на локална самоуправа (<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/122.htm>)
10. The Treaty of Lisbon, 2009
11. Стратегијата за иновации и добро управување на локално ниво на Советот на Европа ([http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/strategy\\_innovation/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/strategy_innovation/default_en.asp))
12. Устав на РМ, 1991
13. Законот за локална самоуправа, "Сл. весник на Р Македонија" бр.5 од 29.01.2002 год
14. Local Government Transparency Code 2014; <https://www.gov.uk>
16. Public Ethic Standards, For an Effective Democratic Local Authority, Leadership Benchmark and Best Practice Programme, Joint initiative between the European Agency for Reconstruction and the Council of Europe, 2012

## Веб локации

(пристапено во периодот јули - ноември 2014 год)

<http://www.nidirect.gov.uk/local-government-structure>

<http://www.local.gov.uk/>

<http://localtransparency.readandcomment.com/>

Open Data Charter, Information Economy Infographic <https://www.gov.uk/government/publications/information-economy-strategy>

<http://www.opengovernment.org.uk/?s=local+governments>

<http://www.data.gov.uk>

[www.dzr.gov.mk](http://www.dzr.gov.mk)

<http://www.lgsc.org.uk/>

<http://www.armagh.gov.uk/>

<http://www.cair.gov.mk/>

[www.karpos.gov.mk/](http://www.karpos.gov.mk/)

[www.gazibaba.gov.mk/](http://www.gazibaba.gov.mk/)

[www.opstinacentar.gov.mk/](http://www.opstinacentar.gov.mk/)

<http://www.aerodrom.gov.mk/>

# Прилог 1

## Методологија за спроведување на проектот “Поголема партиципација , помала можност за корупција”

1. Прв чекор во спроведувањето на проектот е деск - истражување. На веб - локациите на избраните општини, преку следниве параметри ќе се истражува граѓанската партиципација и нивната финансиска отчетност

Документи	Веб - локација на општината				
	Центар Скопје	Гази Баба	Аеродром	Карпош	Чаир
Иницијативи за граѓанска партиципација					
Акти што предвидуваат граѓанска партиципација					
Протоколи со кои се регулира граѓанската партиципација					
Други механизми за спроведување на граѓанска партиципација					
Документи што мотивираат, поттикнуваат и преку кои се реализира/ спроведува финансиска отчетност					
Јавност на општинските буџети и на други финансиски документи (ревизорски извештаи, јавни набавки)					

2. Втор чекор во спроведувањето на проектот е мониторинг на локалните гласила (медиуми и огласни табли) во однос на граѓанската партиципација и финансиската отчетност на општината

	Локални медиуми				
Написи, стории, огласи....	Скопје Центар	Гази Баба	Аеродром	Карпош	Чаир
Поттици, апели за партиципација во која било форма					
Поттици, апели за дебати во општината околу граѓанските проблеми или работата на општината					
Јавност на општинските буџети и други финансиски документи					
Следење на реализацијата на општинските буџети и други финансиски документи од страна на општата јавност					
Презентација на ревизорските извештаи					

3. Мониторинг на огласните табли во однос на граѓанската партиципација и финансиската отчетност на општината

	Огласни табли				
Објавени	Центар Скопје	Гази Баба	Аеродром	Карпош	Чаир
Огласи за иницијативи, облици, механизми за граѓанска партиципација					
Огласи во врска со отчетност, транспарентност на финансиски документи					



4. Полу- структурирани интервјуа со административните службеници, односно со лицата задолжени за односи со јавноста во општините

**Листа на прашања** (да се постават како основни, разговорот да се прошири во таа насока)

- Дали го разбирате значењето и користа од граѓанската партиципација и какви се ставовите на вашата општина во однос на неа?
- Како ја обезбедувате граѓанската партиципација во вашата општина?
- Кои механизми ги користите?
- Кој од нив сметате дека е највреден од аспект на обезбедување квалитетно граѓанско учество?
- Дали имате пишани правила за одвивање на граѓанската партиципација?
- Дали јавноста е запозната со нив и на кој начин?
- Примери за успешно реализирана граѓанска партиципација?
- Дали некои граѓански ставови биле уважени во процесот на носење одлуки?
- Дали партиципацијата е обезбедена во процесот на носење на општинскиот буџет?
- Дали граѓаните имаат право и можност да вршат мониторинг на неговото остварување?
- Дали тоа е предвидено како практика и како начин на кој општината обезбедува отчетност и транспарентност во работењето?
- Дали граѓаните имаат пристап до ревизорските извештаи?
- Дали јавно ги споделувате?
- Дали има можност за подобрување во вашата општина во таа насока?
- Дали сте отворени за нови идеи и сугестии во насока на постигнување поголема граѓанска партиципација во различни сфери од работењето на општината?

5. Полу- структурирани интервјуа со претставници на НВО секторот во односната општина (Да се лоцираат барем 2 во односната општина. По можност да им се достават електронски како анкетни листови. Да им се даде шанса одговорите да ги групираат по свое наоѓање)

**Листа на прашања** (да се постават како основни, разговорот да се прошири во таа насока)

- Дали сте имале можност да учествувате/ партиципирате во процесот на носење одлуки во вашата општина, на ниво на индивидуа и на ниво на организација?
- Ако да, какво е вашето искуство во таа насока?
- Ако не, што мислите кои се пречките?
- Дали постојат механизми за граѓанската партиципација во вашата општина?
- Дали тие се јавно објавени?
- Дали тие се јасни?
- Дали сте запознаени со општинскиот буџет?
- Во таа насока, како ја оценувате отвореноста на вашата општина?
- Дали ја следите реализацијата на општинскиот буџет?
- Дали сте имале пристап до ревизорските извештаи и дали сте ги разгледале?
- Во однос на јавните набавки, дали ги знаете избраните добавувачи, цената за која се избрани (за некој повик)?
- Дали имате сугестии како да се подобри граѓанската партиципација и финансиската отчетност на општината, а со тоа да се намалат изгледите за корупција?
- Дали сте ги предложили?
- Ако да, каков е одговорот по нив?
- Ако не- зошто?

## Прилог 2

### Стандарди за јавна етика на Советот на Европа<sup>26</sup>

>> **Транспарентност**, чија имплементација треба ги да опфати следниве компетенции:

#### Компетенција: Информации за корисниците на услугите

- Развива информации за корисниците на услугите во однос на содржината на услугите, цената, процесот на примена, временските рамки, критериумите за носење одлуки и процедурите за жалби
- Ги публикува информациите за корисниците на услугите и обезбедува сите потенцијални корисници на услуги да имаат лесен пристап до информациите
- Го обезбедува задоволството на корисниците на услуги преку преглед на искуствата и прибирање повратна реакција

#### Компетенција: Процедура за зајакнување на транспарентноста

- Воспоставува јасни упатства и одржува тренинзи за сите локални службеници и вработени вклучени во процесот на носење одлуки
- Воспоставува јасни механизми за ревизија и за примена на процедурите
- Обезбедува пријавување на конфликтите на интерес и преземање чекори што ќе обезбедат дека тие нема да влијаат врз процесот на носење одлуки
- Овозможува непристрасност при справувањето со жалби и не ги става во подредена позиција оние што се пожалиле.

>> **Граѓанска партиципација**

#### Компетенција: Консултации и носење одлуки

- Има силно демократско претставување на локално ниво
- Граѓаните се постојано информирани – бара, сослушува и одговара на локални проблеми и охрабрува повратна реакција на искуството на корисниците на услугите
- Развива локални тела за да ја обезбеди граѓанската партиципација во локалното носење на одлуки
- Гради јаки партнерства со локалните организации
- Создава услови за локалните организации да придонесуваат кон ефективна локална влада

---

<sup>26</sup> Земени се предвид само стандардите што се предмет на наш интерес, компетенциите потребни за нив и индикаторите што укажуваат на нивното постоење

## >> Нула толеранција за корупцијата

### Компетенција: Комуникација

- Обезбедува ефективна внатрешна комуникација, така што сите локални службеници и вработени се информирани во однос на услугите и процедурите
- Ги одржува локалните службеници и вработените добро информирани за политиките и за перформансите и ги консултира за плановите
- Обезбедува сите службеници да се контактибилни и интересите на граѓаните да се чуени

### Компетенција: Јавни набавки

- Управува со јавните набавки ефикасно и ефективно, така што обезбедува добивање вредност за пари, и за општината и за граѓаните
- Употребува однапред воспоставени критериуми и обезбедува одлуките и договорите за набавка да се врз основа на понудените добра
- Има процедури за пријавување конфликт на интереси, подароци и гостопримливост, и обезбедува дека тие нема да влијаат врз процесот на носење одлуки
- Ги прегледува процедурите и исходите за да се намалат измамите и да се работи во согласност со најдобрите практики

Овие стандарди не воспоставуваат строги правни барања, туку се добри практики што можат да им помогнат на локалните власти за да станат поефективни во однос на етиката и зајакнувањето на локалната демократија.<sup>27</sup>



<sup>27</sup> Слични проблеми адресирале и други проекти и организации, како на пример проектите на УНДП во соработка со ЗЕЛС кои развиле: Етички кодекс за локалните власти; Е – решенија за да се минимизира корупцијата преку употреба на ИКТ; Методологија за мерење на нивото на корупција во општините, и слично;

