



# Студија за локална отчетност транспарентност и одговорност ЛОТОС 2014

ИПА ТАИБ 2019 Национална Програма  
Проект: „Размена на најдобри практики од Европската Унија  
во следење на антикоруптивни мерки на локално ниво“  
Автори:  
Д-р Марија Ристеска  
М-р Александар Цеков  
Центар за истражување и креирање политики – Скопје



Оваа публикација е направена со помош на Европската унија. Содржината на оваа публикација е одговорност исклучиво на Центарот за истражување и креирање на политики и во никој случај не може да се сметка дека ги одразува ставовите на Европската унија.

Оваа студија ги анализира резултатите од истражувањето ЛОТОС 2014, прв систематски преглед на примената на принципите на добро управување на локално ниво. Истражувањето ЛОТОС 2014 беше спроведувано преку партнерите на ЦРПМ:

Центар за европски развој и интеграција (ЦЕРИ), Битола – Диоген Хаџи Коста Милевски, истражувач за Пелагонискиот регион

Едукативно-хуманитарна организација-ЕХО, Штип - Бети Пеева и Јулијана Давкова, истражувачи за Југоисточниот и Источниот регион

Здружение за локален рурален развој (ЗЛРР) Боговиње – Рудина Пашоли, истражувач за Полошкиот регион

Граѓанска организација „Бујрум“, Крива Паланка – Габријела Бошков, истражувач за Северозападниот регион

Локална агенција за развој (ЛДА), Струга – Елена Михајловска, истражувач за Југозападниот регион

Еколошка групација Грин Пауер, Велес - Игор Смилев, истражувач за Вардарскиот регион

Тимот на ЦРПМ за истражувањето ЛОТОС 2014 ги вклучуваше: Петранка Делова Миладинова, Мартин Печијарески и Кендреса Сулејмани, со административна поддршка на Жарко Цветковски и Божана Ристеска.

## Contents

<b>CHAPTER ONE - Introduction</b> .....	<b>9</b>
Conceptual framework .....	10
Quantification of indicators .....	11
Research Methods .....	12
Research method limitations .....	13
<b>CHAPTER TWO – Summary of LOTOS results</b> .....	<b>14</b>
<b>CHAPTER THREE – Summary of results per dimension 1 – local transparency</b> .....	<b>21</b>
<b>CHAPTER FOUR –second dimension of good governance – participation</b> .....	<b>26</b>
<b>CHAPTER FIVE – Summary of results per dimension 3</b>	
– responsive and accountable local administration .....	28
<b>CHAPTER SIX - Fourth dimension of good governance</b>	
– Accountability, effectiveness, efficiency.....	30
Conclusion .....	34
<b>CHAPTER SEVEN - Good practices</b> .....	<b>36</b>
Dimension 1 - local transparency.....	36
Dimension 2 – participation .....	36
Dimension 3 - responsiveness at local level .....	37
Dimension 4 – accountability and effectiveness at local level .....	38
<b>Analysis of data by region</b> .....	<b>41</b>
<b>Analysis of the data for the municipalities from the Skopje planning region</b> .....	<b>43</b>
1. Challenges in data collection .....	43
2. Results of the research .....	45
2.1 Total results in the Skopje region .....	45
2.2 Results by dimension .....	47
2.3 Results by indicators .....	52
Recommendations .....	53
Recommendations for the municipalities .....	54
<b>Analysis of the data for the municipalities from the Southeast planning region</b> .....	<b>59</b>
1. Challenges in data collection .....	59
2. Results of the research .....	61
2.1 Total results in the Southeast region .....	61
2.2 Results by dimension .....	63
<b>Analysis of the data for the municipalities from the Pelagonia planning region</b> .....	<b>71</b>
1. Challenges in data collection .....	71
2. Results of the research .....	72
2.1 Total results in the Pelagonia region .....	72
2.2 Results by dimension .....	74

<b>Analysis of the data for the municipalities from the Polog planning region</b> .....	<b>81</b>
1. Challenges in data collection .....	81
2. Results of the research .....	82
2.1 Total results in the Polog region .....	82
2.2 Results by dimension .....	84
<b>Analysis of the data for the municipalities from the Northeast planning region</b> .....	<b>90</b>
1. Challenges in data collection .....	90
2. Results of the research .....	91
2.1 Total results in the Northeast region .....	91
2.2 Results by dimension .....	93
<b>Analysis of the data for the municipalities from the Vardar planning region</b> .....	<b>99</b>
1. Challenges in data collection .....	99
2. Results of the research .....	101
2.1 Total results in the Vardar region .....	101
2.2 Results by dimension .....	103
<b>Analysis of the data for the municipalities from the Eastern planning region</b> .....	<b>108</b>
1. Challenges in data collection .....	108
2. Results of the research .....	110
2.1 Total results in the Eastern region .....	110
2.2 Results by dimension .....	113
<b>Analysis of the data for the municipalities from the Southwest planning region</b> .....	<b>119</b>
1. Challenges in data collection .....	119
2. Results of the research .....	120
2.1 Total results in the Southwest region .....	120
2.2 Results by dimension .....	122

## Поглавје 1 - Вовед

Се смета дека Република Македонија има најнапредна антикорупциска правна и институционална рамка од сите држави од Западен Балкан. Ова е значајно за јавно изразената политичка волја и заложба за борба против корупцијата. Стратегијата на земјата против корупција беше развиена врз основа на искуствата на борбата на Романија за запирање на корупцијата и беше помогната од лицето најзаслужно за борбата против корупцијата, сегашниот член на Европскиот парламент, Моника Маковеј, која беше советник на Премиерот за ова прашање. Во 2011 година, пристапот на земјата против корупцијата се надгради со усвојувањето на новата Национална програма за спречување и потиснување на корупцијата и спречување на конфликт на интереси (2011-2015), која следеше по изменувањето на Законот за конфликт на интереси (во 2009 година). Е-влада се промовираше како алатка за зголемување на транспарентноста и спречување на ситната корупција. Културата за нулта толеранција за корупцијата во последно време се зајакна преку наметнувањето на построги казни за прекршоците поврзани со корупцијата, но, исто така, и со активностите на различни набљудувачки организации и зголемувањето на јавната свест.

Во земјава вкупно 102 институции и организации имаа можност да спроведуваат, следат и известуваат за антикорупциската политика (SEELDI, 2014 година). Меѓутоа, Државната комисија за спречување на корупција (во понатамошниот текст ДКСК) останува да биде главното тело за имплементација. Од 2009 година, надлежностите на ДКСК беа зајакнати со измените на Законот за конфликт на интереси преку воведувањето на обврска на функционерите да поднесуваат изјава за конфликт на интереси до ДКСК и одредбата ДКСК да воведат прекршочни санкции за непочитување на Законот. Како резултат на тоа, во 2014 година Државната комисија за спречување на корупција поднесе кривична пријава против 32 судии заради неподнесување на законски задолжителните изјави за интерес.

Важни надлежности во спречувањето и казнувањето заради корупција има Државниот завод за ревизија, финансиската полиција, Управата за јавни приходи и судовите. Меѓутоа, непостоењето на мрежна меѓусебна поврзаност помеѓу судовите и обвинителската служба и непостоењето на централен регистар на јавни функционери, се смета дека ја попречува надзорната работа на Државната комисија за спречување на корупција<sup>1</sup>.

Заложбите за борба против корупцијата се пресликуваат во подобреното рангирање на земјата во индексот за перцепција на корупцијата. Во последните десет години земјата напредуваше од 103<sup>то</sup> место на CPI во 2005 година, кога се стекна со статусот на земја-кандидат за членство во ЕУ, до 64<sup>то</sup> место на CPI во 2015 година. Исто така, системот за мерење на корупцијата регистрира напредок во Македонија, со оглед на тоа што земјата се искачи на втората позиција во регионот на земјите од Западен Балкан (вклучувајќи ја и Турција) во врска со одговорите на анкетирани лица кои не подлегнале на ситуации на притисок за подмитување на административните службеници. Ова покажува дека „преовладуваат општествените ставови за интегритет“<sup>2</sup>.

### Истражувачки прашања

Граѓаните немаат навика да ја надгледуваат работата на власта и да ја сметаат за одговорна,

<sup>1</sup> Извештај за напредокот од ЕК за 2014 година

<sup>2</sup> SEELDI (2014 год.), Антикорупција – следна фаза: Оценка за Југоисточна Европа

иако изминатата година општествените организации ги зголемија нивните активности на следење на нивната работа, особено на локално ниво. Во 2014 година, имаше иницијатива од организации на граѓанско општество за следење на транспарентноста на буџетот на локално ниво. Во таа смисла, студијата ЛОТОС за транспарентност, отчетност и одговорност на локално ниво е првиот систематски преглед за тоа како принципите на добро управување пропишани со закон се практикуваат од страна на македонските општини, кои практики се создадени од страна на граѓаните, а со посредство на граѓанските организации.

Главното истражувачко прашање во ЛОТОС 2014 е: во која мерка принципите на добро управување, особено оние за транспарентност, пресретливост, отвореност, учество, отчетност и ефективност, се имплементираат на локално ниво во Македонија?

Дополнително, аналитичкиот тим на ЦИКП си ги постави следниве задачи со истражувањето:

- Да ги идентификува главните предизвици во имплементирањето на принципите на добро управување
- Да ги идентификува најдобрите практики при имплементирањето на принципите на добро управување на локално
- Да ја стимулира размената на најдобрите практики помеѓу општините за унапредување на квалитетот на доброто управување во Македонија
- Да обезбеди споредливи податоци на полето на доброто управување на локално ниво, за да можат да бидат употребите при споредба помеѓу самите општини.

Оваа методологија се темели на хрватското искуство, прилагодено кон македонскиот контекст со цел да се покријат повеќе димензии на доброто управување на локално ниво во однос на истражувањето спроведено во Хрватска.

## Концепциска рамка

Истражувањето се темели на концептот на добро управување, што во својата административна смисла означува „ефикасна, независна, отчетна и отворена јавна служба, ослободена од корупција и посветена на јавното добро“ (Leftwich, 2000: 121). Таквото управување осигурува стабилност и предвидливост на постапките, како и функционален систем на проверки и рамнотежи, на тој начин обезбедувајќи ја довербата на граѓаните и на бизнисите во целокупниот систем на управување.

Принципите на добро управување, како што се дефинирани со Белата книга на Европската Унија за добро управување (2001 година), опфаќаат: отвореност, учество, отчетност, ефективност и кохерентност. Со додавањето на транспарентноста и одговорноста како дополнителни принципи, тие всушност придонесуваат кон реализацијата на демократијата во пракса (Миошиќ-Лисјак, 2005: 19-20).

Оценките за квалитетот на демократијата сè повеќе се темелат на квалитативните проценки и како такви се подложни на контекстуални фактори (култура, искуства, очекувања на граѓаните, итн.), поради што правењето на индексите и толкувањето на резултатите е најдобро да им се остави на луѓето кои живеат и работат во земјата (Beetham, 1994: 41). Во тој контекст, таквите индекси во никој случај не се „објективни“ во позитивна смисла, сепак, всушност нивната „субјективност“ е таа што им овозможува на истражувачите да ги постават соодветните критериуми според кои ќе го оценуваат сопствениот политички систем (ibid.).

Во случајот на Македонија, истражувачкиот тим реши дека следниве принципи се

најрелевантни за проценување на функционирањето на демократијата на локално ниво во Македонија: отвореност и транспарентност, граѓанско учество, одговорност, ефективност, ефикасност и отчетност на локалните власти. Истражувањето беше реализирано во рамките на шемата на грантови за антикорупција која се спроведува во Македонија, со основна претпоставка дека вистински демократско општество е она кое е ослободено од корупција и каде избраните принципи делуваат како средство за одвраќање од корупциските практики од страна на функционерите.

Овие принципи потоа беа операционализирани преку група на показатели кои истражувачкиот тим сметаше дека се релевантни за Македонија во сегашното ниво на нејзиниот демократски развој. Самите показатели се комбинација на законски пропишани практики и оние кои се „над и под“ минималните законски барања, со тоа што вторите делуваат како механизам за мотивација за оние кои сè уште не ги спроведуваат и како механизам за наградување на оние кои веќе ги промовираат најдобрите практики на добро управување на локално ниво.

## Квантификација на индикаторите

Како што може да се види од листата на индикатори<sup>3</sup>, индикаторите се групирани во 4 димензии на добро управување, и секој од индикаторите носи одреден бод. Неисполнетите индикатори носат 0 бодови, додека исполнетите индикатори носат 1 бод, или во одредени случајеви, 2 бода. Дали индикаторот носи 1 или 2 бода, зависи од тоа дали неговото исполнување е законска обврска (1 бод) или пак, неговото исполнување е резултат на добра практика во оваа област (2 бода). Преку овој систем на бодување, аналитичкиот тим сакаше да ги препознае напорите на општините кои што одат чекор понапред во имплементирање на принципите на добро владеење на локално ниво, за разлика од стрикната имплементација на законските обврски.

Според доделените бодови на секој индикатор, секоја димензија има максимален број на бодови кои што општината може да ги освои. Така, во првата димензија општините можат да освојат максимални 44 бодови, во втората димензија – 22 бодови, во третата – 14 и во четвртата – 8, или вкупно 88 бодови во сите 4 димензии. Врз основа на освоените бодови во секоја димензија, аналитичкиот тим го пресмета процентот на успешност во секоја димензија, односно освоените бодови поделени со максималните можни бодови во таа димензија.

Понатаму, аналитичкиот тим на ЦРПМ употреби пондерирање со цел да им даде различна тежина на резултатите во секоја од четирите димензии. Со оглед на тоа што ЛОТОС истражувањето покажа дека повеќето од законски обврзувачките принципи на добро управување се поврзани со првата димензија – транспарентност – тимот одлучи оваа димензија да учествува со 15% во вкупната оценка, наспроти димензиите 2 и 3 (учество и одговорност соодветно) за која беше решено да учествува со 25% во вкупните резултати за ЛОТОС студијата. На овој начин, ние сакавме да ја зајакнеме конкурентноста помеѓу локалните самоуправи за прашањата, како што се учеството на граѓаните во креирањето на локалните политики и востановувањето и ставањето во употреба на механизми за одговарање на потребите на граѓаните на локално ниво. Конечно, показателите за ефективност, ефикасност и одговорност не се во голем број (т.е. 6 показатели од вкупно

<sup>3</sup> Достапна на <http://lotos.crpm.org.mk/>

74), но тие имаат најголема тежина во студијата ЛОТОС— тие учествуваат со 35% од вкупниот резултат за секоја општина, бидејќи овие показатели ги откриваат заложбите на општините да обезбедат повеќе услуги за помалку пари и да одговараат за својата работа пред граѓаните. Овој пристап, исто така, се обидува да направи рамнотежа помеѓу показателите кои го зајакнуваат инпутот и оние кои повеќе се насочуваат на легитимноста на аутпутот на управување то на локалните власти. Перспективата на инпутот се насочува на тоа дали интересот на граѓаните е земен предвид кога се донесуваат одлуките, додека перспективата на аутпутот е насочена на тоа дали одлуките кои се спроведуваат и услугите кои се даваат се смета дека се во интерес на граѓаните (Ристеска, 2013 год.).

### Методи на истражување

Во текот на истражувањето за создавање на студијата ЛОТОС беа прибирани и примарни и секундарни податоци. Секундарните податоци беа прибирани преку канцелариско истражување. Истражувачите се базираа на архивски податоци, административни податоци, наративни извештаи, закони, подзаконски акти, статути, правилници, официјални статистики, стратегии, локални програми и акциони планови достапни на веб страниците на општините, во службениот весник на општината и/или добиени од општината преку барање за слободен пристап до јавните информации.

Основните податоци беа прибрани со користење на различни методи: (i) интервјуа лице-в-лице со службеници ко работат во локалните самоуправи кои се предмет на пилот-истражувањето; (ii) анкета за добивање на квантитативни податоци од локалните самоуправи со користење на анкетен прашалник; (iii) 'мистери шопинг' за мерење на квалитетот на услугата, или почитувањето на законите, или за прибирање на конкретни информации за услугите и информации кои треба да ги понуди општината; и (iv) теренско истражување кое овозможува проверка на самото место на достапноста на услугите, информациите и релевантните општински документи.

Истражувањето го спроведоа осум истражувачи, секој од нив лоциран во еден од осумте административни региони во Македонија: Источен, Северозападен, Пелагониски, Полошки, Скопски, Југоисточен, Југозападен и Вардарски. Имајќи ги на ум природата и контекстот на истражувањето, локалните истражувачи перфектно ги познаваа локалните јазици, со цел да можат сеопфатно да ги користат овие методи.

Истражувањето беше спроведено во периодот мај–октомври 2014 година. Годишната на студијата беше 2014 год., освен документите поврзани со отчетноста, т.е. годишните извештаи, завршните сметки за кои референтна година беше 2013 год. Прибраните податоци во периодот ноември–декември 2014 година беа внесени во базата на податоци ЛОТОС и беа предмет на соодветна ревизија во текот на јануари - февруари 2015 година. Соодветната ревизија беше спроведена од четири ревизори од ист профил, со тоа што секој од нив ги прегледуваше резултатите на два региони. Истражувачите одговорија на забелешките на ревизорите во март 2015 година, кога прелиминарните резултати беа испратени до општините за одобрување. Една третина од општините имаа забелешки во однос на прелиминарните резултати и обезбедија дополнителни податоци и докази кои беа внесени во базата на податоци ЛОТОС и најдоа одраз во финалните резултати за доброто управување на општините.

### Ограничувања на истражувачкиот метод

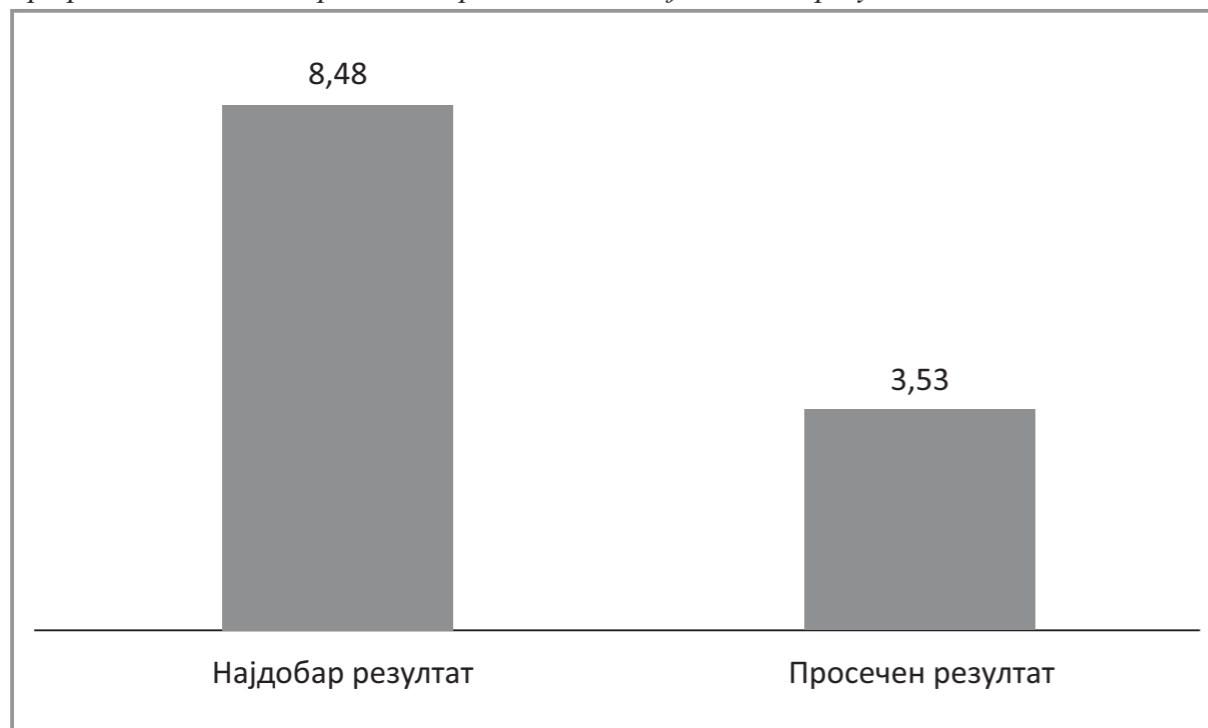
Истражувањето од ваков вид е во секој случај изложено на одреден број на ограничувања кои треба да бидат земени предвид, при извлекувањето на соодветни заклучоци и подготвувањето на препораките. Овие прашања произлегуваат од методолошките опции применети при истражувањето. Првото ограничување се однесува на прибирањето податоци во истражувањето што служи за мерење на исполнетоста на показателите. Со оглед на тоа што прибирањето на податоци, во голем обем зависи од соработката на општините во истражувањето, може да се случи одредени општини да исполнуваат одредени показатели, но бидејќи не обезбедиле доказ, на нив им се дадени 0 поени за соодветниот показател. Меѓутоа, со оглед на тоа што обезбедувањето докази е директно поврзано со отвореноста и транспарентноста на општините, сметаме дека ова е соодветен начин за забележување на неотвореноста.

Покрај тоа, користењето на интервјуа лице-в-лице, на пример, создава одреден број на проблеми: сигурност на информациите, фактичко познавање на учесниците, како и нивните индивидуални субјективни мислења за одредени прашања и врски можат, исто така, да претставуваат ризик за квалитетот на аутпутот. Поради тоа, со цел да се намалат ограничувањата на овој метод на истражување, истражувачите имаа за цел да го интервјуираат лицето одговорно за односи со јавноста на општината, што речиси во сите случаи, овозможи прибирање на сите неопходни информации од различните сектори на општините кои се предмет на истражувањето ЛОТОС.

## Поглавје 2 – Резиме на резултатите од ЛОТОС

Индексот за добро управување на локално ниво ЛОТОС го мери управување то на скала од 1 до 10. Просечниот резултат од испитаните општини во првиот круг на истражувањето ЛОТОС е 3,53. Резултатите од пилот-истражувањето покажуваат дека поголем број од пилот-општините (53 % од 43 општини) имаат резултат под просечните 3,53. Освен тоа, просечниот резултат е многу помал од резултатот на општината со најдобро работење (3,53 во споредба со 8,48 поени доделени на Струмица во индексот ЛОТОС). Ова значи дека: (i) има простор за подобро управување, со цел да се зголеми просечниот резултат на општините; но, исто така, (ii) постои потреба за подобрување на управување то за да се намали разликата помеѓу општината со најдобро работење и просечниот резултат на општините.

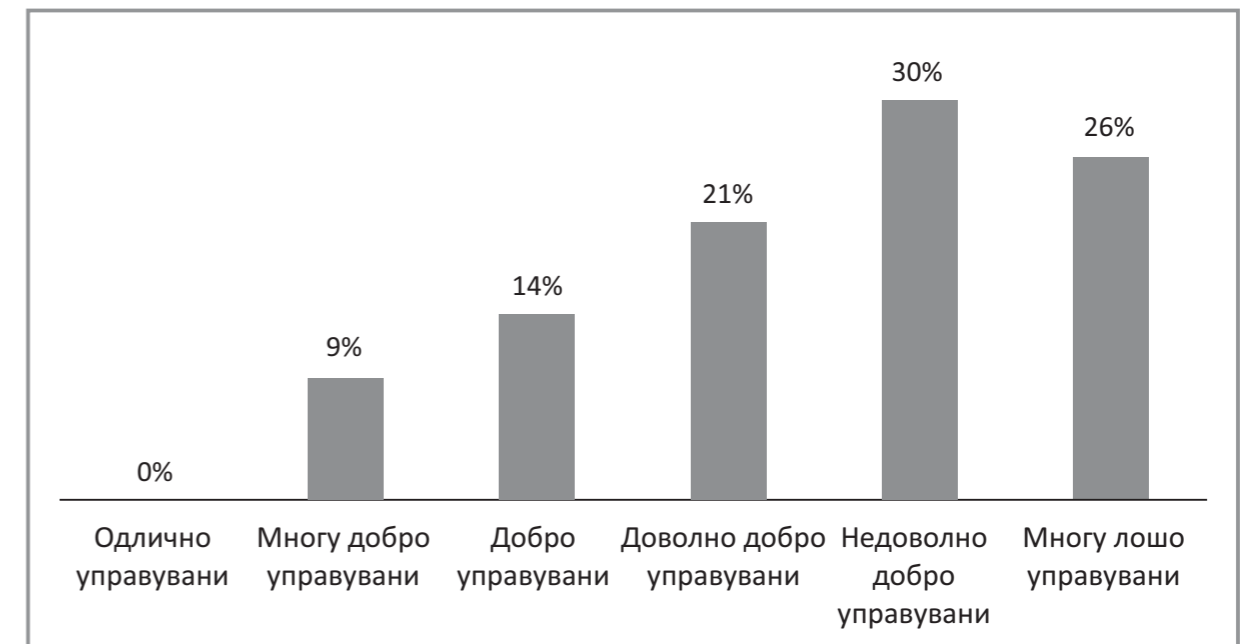
График 1: ЛОТОС споредба на просечниот и највисокиот резултат



Извор: ЦРПМ, ЛОТОС 2014

Студијата ЛОТОС ги дели испитуваните општини во шест категории на добро управување: (i) одлично управување – резултат од 9,51 до 10; (ii) многу добро управување – резултат од 7,51 до 9,50; (iii) добро управување – резултат од 5,51 до 7,50; (iv) задоволително управување – резултат од 3,51 до 5,50; (v) незадоволително управување – резултат од 1,51 до 3,50 и (vi) многу лошо управување – резултат од 0 до 1,50. ЛОТОС 2014 не вклучи ниедна општина во категоријата на одлично управување. Меѓутоа, ЛОТОС 2014 идентификува група од четири општини: Струмица, Град Скопје, Велес и Илинден кои имаат многу добро управување. Ние сметаме дека овие општини имаат најдобри практики во проучуваниот примерок и треба да им послужат за пример на останатите.

График 2: Категории на добро управување



Извор: ЦРПМ, ЛОТОС 2014

Од примерокот од 43 општини ниедна не работи на начин што би се квалификувал како одлично управување; 9% од општините се многу добро управувани; 14% се добро управувани; 21% се задоволително управувани и 30% се незадоволително управувани, а постои и група од 11 општини кои се означени како многу лошо управувани општини. Овие општини дури не ги исполнуваат и барањата кои се пропишани со законот како задолжителни.

Интересно е дека ЛОТОС 2014 покажува дека нивото на управување не е поврзано со големината на општината, или со нивото на нејзиниот развој. Имено, во првите 4 општини кои се многу добро управувани е општината Илинден која има три пати помалку жители од првата и третата општина на листата на ЛОТОС 2014, а 20 пати помалку жители од Град Скопје. Општината Илинден, заедно со општината Радовиш и Богданци во првите десет општини (види табела подолу) се категоризираат како рурални<sup>4</sup> општини и со нивното работење во индексот за добро управување во ЛОТОС 2014 го кршат стереотипот дека доброто управување е карактеристика на добро развиените и урбани општини.

<sup>4</sup> Во согласност со Уредбата на Владата на Република Македонија достапна тука: [http://www.mzsv.gov.mk/files/Spisok\\_na\\_ruralni\\_sredini\\_i\\_ruralni\\_zaednici\\_vo\\_Republika\\_Makedonija.pdf](http://www.mzsv.gov.mk/files/Spisok_na_ruralni_sredini_i_ruralni_zaednici_vo_Republika_Makedonija.pdf) (последен пат посетено на 30/03/2015 година)



Табела 1: Десет општини со најдобро работење

Општина	ЛОТОС 2014 Резултат	Број на жители <sup>5</sup>	Урбана/ Рурална	Буџет <sup>6</sup> во денари
Струмица	8.48	56615	Урбана	<b>821.191.745</b>
Град Скопје	8.09	320150	Урбана	<b>3.677.941.296</b>
Велес	7.95	54878	Урбана	<b>614.887.671</b>
Илинден	7.88	16736	Рурална	<b>234.211.008</b>
Охрид	7.22	52734	Урбана	<b>371.374.384</b>
Битола	7.22	92777	Урбана	<b>564.365.828</b>
Карпош	6.46	60550	Урбана	<b>542.219.619</b>
Богданци	6.31	8329	Рурална	<b>35.279.469</b>
Радовиш	6.01	28915	Рурална	<b>357.730.396</b>
Штип	5.99	48590	Урбана	<b>638.339.001</b>

Извор: ЦРПМ, ЛОТОС 2014

Конечно, резултатите на ЛОТОС 2014 покажуваат дека богатството на општината не го определува нејзиното ниво на управување. Општината Богданци е во првите десет општини со добро управување иако, како што е претставено во табелата подолу, таа има најмал број на население и има многу скроман буџет којшто е 10 пати помал од буџетот на друга рурална општина, т.е. Радовиш, и сто пати помал буџет од главниот град - Скопје. Меѓутоа, може да се забележи дека една од десетте општини со најдобро работење го има својот центар во село – општината Илинден.

Меѓутоа, со комбинирање на податоците за буџетот и населението, можеме да забележиме колку ефикасно општините го користат својот буџет во спроведувањето на практиките за добро управување на локално ниво. Графикот подолу ги комбинира податоците ЛОТОС со буџетот по глава на жител, со цел да се утврдат меѓусебните врски помеѓу доброто управување и „богатството“ на општината.

Црвените колони го претставуваат општинскиот буџет по глава на жител, нивните вредности се прикажани на левата Х оиска. Додека сината линија ги претставува резултатите на општините во истражувањето ЛОТОС 2014, нивните вредности се прикажани на десната Х оиска. Првите десет општини се прикажани во У оиската, почнувајќи со Струмица од левата страна, која има најдобар резултат во ЛОТОС 2014, продолжувајќи кон десно со општините со понизок резултат.

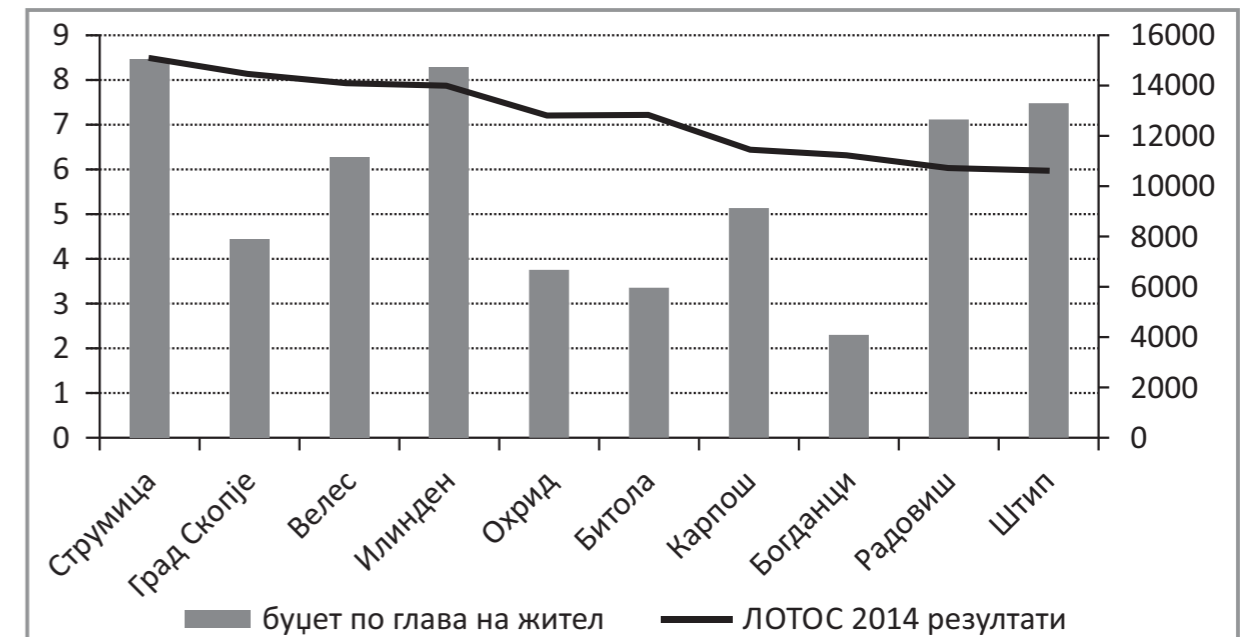
Точките на пресек помеѓу црвените колони и сината линија го покажуваат оптималното користење на буџетските средства во спроведувањето на практиките на добро управување. Доколку буџетската колона на општината е повисока од нејзиниот резултат во ЛОТОС 2014, тогаш општината не ги користи целосно буџетските средства за добро управување. И обратно, доколку точката на буџетот по глава на жител на општината е понизок од

<sup>5</sup> Во согласност со проценките на Државниот завод за статистика достапни на базата на податоци Макстат [http://makstat.stat.gov.mk/pxweb2007bazi/Dialog/varval.asp?ma=Popis\\_Ops\\_NasPolStar\\_eng&ti=Population](http://makstat.stat.gov.mk/pxweb2007bazi/Dialog/varval.asp?ma=Popis_Ops_NasPolStar_eng&ti=Population) (последен пат посетено на 30/03/2015 година)

<sup>6</sup> Тука го користиме буџетот од 2013 година како референца во завршните сметки на секоја општина

резултатот во ЛОТОС 2014, тоа значи дека општината оптимално ги користи буџетските средства за спроведување на практиките за добро управување на локално ниво.

График 3: споредба на ЛОТОС резултатот и општинскиот буџет



Извор: ЦРПМ, ЛОТОС 2014

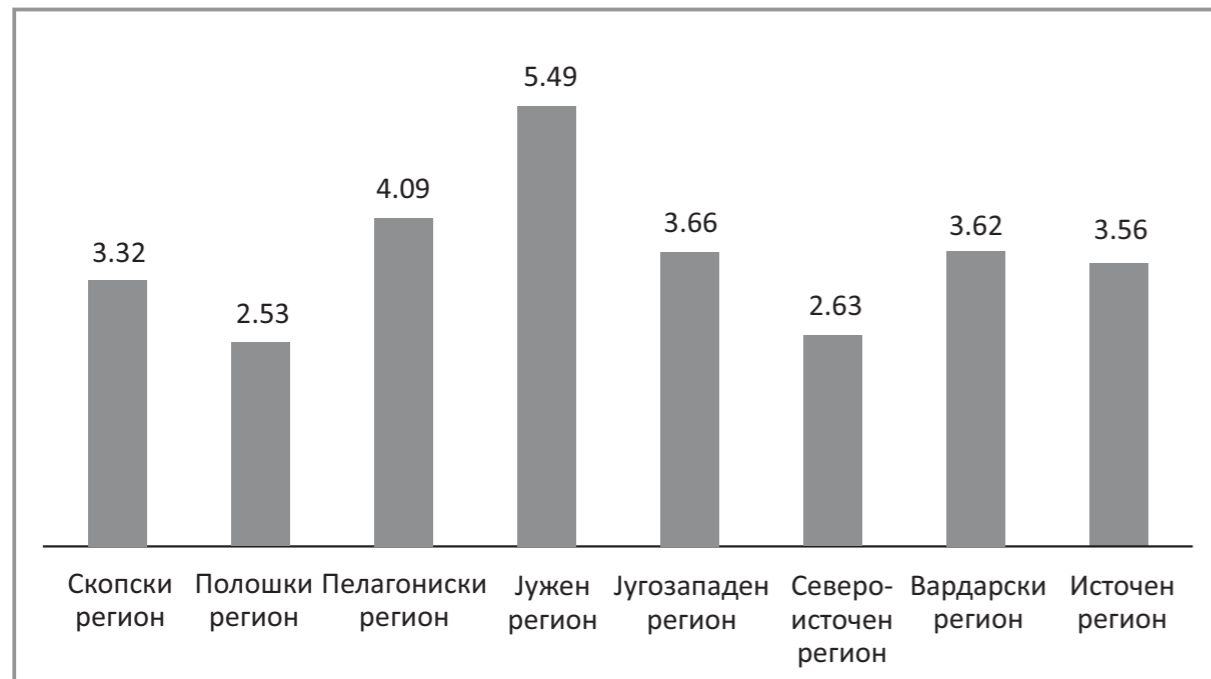
Доколку ги споредиме резултатите на општините Битола и Штип на пример, ќе видиме дека Битола работела подобро од Штип, иако буџетот по глава на жител што го има Битола е помал од буџетот на Штип. Штип, Радовиш, Илинден и Струмица се општините кои не ги користат оптимално своите буџетски средства за спроведување на практиките на добро управување. Општината Богданци е апсолутен првак по ова прашање, а потоа следат Битола, Карпош, Велес и Град Скопје.

По донесувањето на Стратегијата за регионален развој во 2009 година од страна на Собранието, земјата се подели на 8 статистички региони во согласност со номенклатурата на Европската Унија за територијални статистички единици (NUTS-3 ниво). Поделбата на ова ниво е направена поради статистички цели, додека примарната административна поделба е на локални административни единици (LAU-1) ниво, што вкупно вклучува 80 единици<sup>7</sup>. Регионите ги опфаќаат: Скопскиот, Полошкиот, Пелагонискиот, Вардарскиот, Источниот, Североисточниот, Југоисточниот и Југозападниот регион. Студијата ЛОТОС го зема предвид регионалниот пристап во анализирањето на податоците за добро управување прибрани преку истражувањето. Во графикот подолу е прикажано дека регион со најдобро работење е Југоисточниот регион, а по него следат Пелагонискиот, Југозападниот, Вардарскиот, Источниот, Скопскиот, Северозападниот и Полошкиот регион.

Доколку ги анализираме наодите од ЛОТОС од регионална перспектива, можеме да заклучиме дека додека успешноста на Југозападниот регион е во фактот што три од четири општини коишто беа испитувани во овој регион се во најдобрите десет; неуспешноста на Полошкиот регион е во фактот што четири од петте испитани општини имаа резултат под просечниот.

<sup>7</sup> Стратегија за регионален развој на Република Македонија 2009-2019 година, Министерство за локална самоуправа

График 3: ЛОТОС 2014 резултати по региони



Извор: ЦРПМ, ЛОТОС 2014

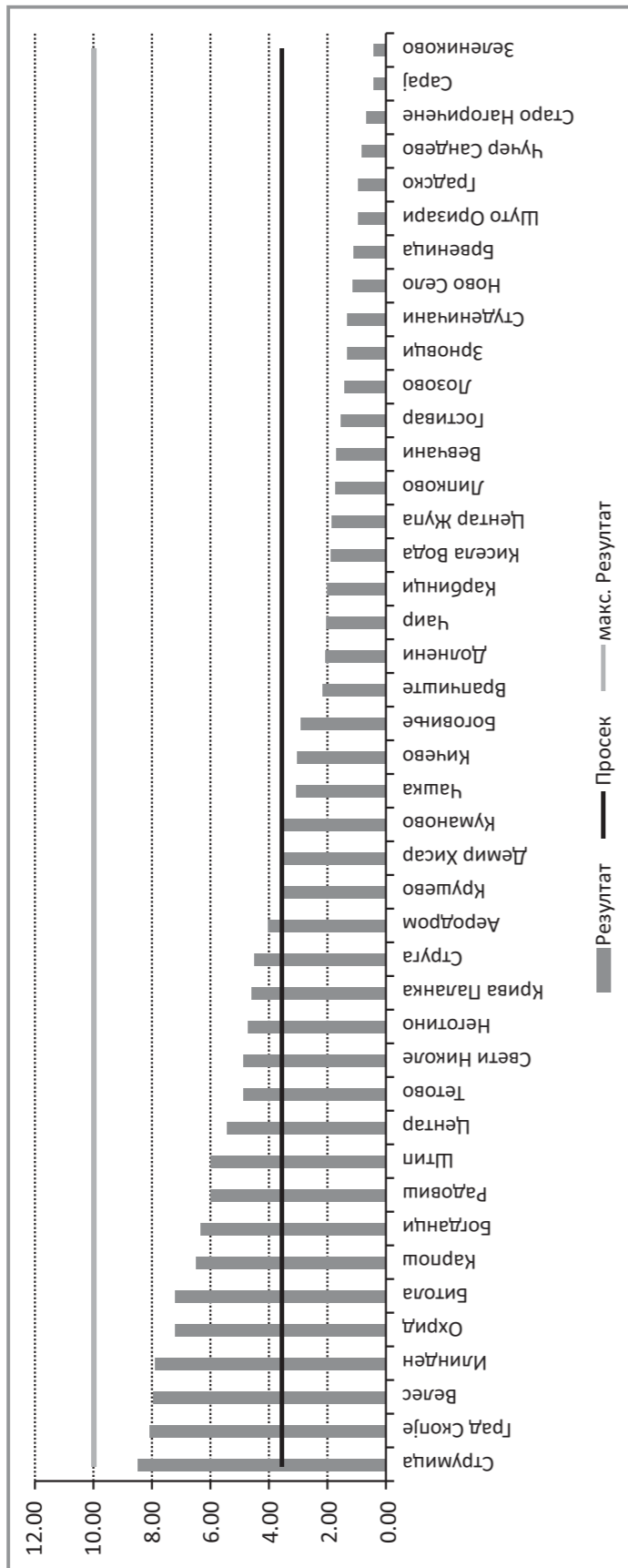
Друг заклучок што може да се изведе е дека во три од пет општини во Полошкиот регион центарот на општината е во село, фактор којшто е релевантен за нивото на доброто управување, со оглед на тоа што ЛОТОС 2014 покажува дека сите општини во категоријата многу лошо управување имаат центар во село. Резултатите на Пелагонискиот регион од друга страна, ни овозможуваат да заклучиме дека кога две од четирите проучувани општини имаат просечно извршување на доброто управување, тогаш регионот има добра тенденција. Наодите од Скопскиот регион, меѓутоа покажуваат дека не е доволно да се има две општини кои ќе бидат рангирани како многу добро управувани, односно Град Скопје и Илинден, кога седум од десетте испитани општини имаат многу лошо управување.

Табела 2: Општини според категорија на управување

Многу добро управување	Добро управување	Задоволително управување	Незадоволително управување	Лошо управување
Струмица	Охрид	Центар	Куманово	Зрновци
Град Скопје	Битола	Тетово	Чашка	Студеничани
Велес	Карпош	Свети Николе	Кичево	Ново Село
Илинден	Богданци	Неготино	Боговиње	Брвеница
	Радовиш	Крива Паланка	Врапчиште	Шуто Оризари
	Штип	Струга	Долнени	Градско
		Аеродром	Чаир	Чучер Сандево
		Крушево	Карбинци	Старо Нагоричане
		Демир Хисар	Кисела Вода	Сарај
			Центар Жупа	Зелениково
			Липково	
			Вевчани	
			Гостивар	
			Лозово	

Извор: ЦРПМ, ЛОТОС 2014

График 4: ЛОТОС 2014 резултати по општини



Извор: ЦРПМ, ЛОТОС 2014

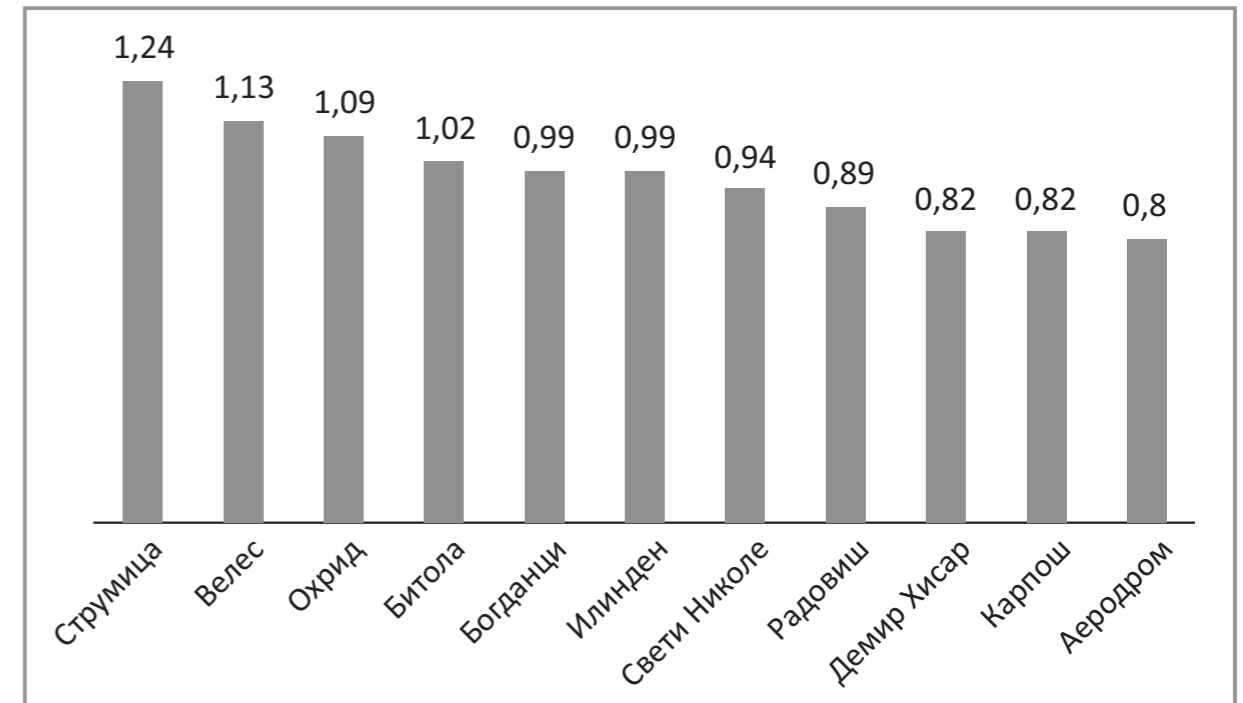
### Поглавје 3

#### - Резиме на резултати во димензија 1 – локална транспарентност

Просечниот резултат на проучуваните општини во првата димензија- транспарентност во работата на локалната самоуправа е 0,36 или 36%. Наодите од пилот- истражувањето покажуваат дека повеќето од пилот- општините (54 % од 43 општини) имаат резултат под просечниот од **0,36**. Освен тоа, просечниот резултат е повеќе од три пати помал од резултатот на општината со најдобро работење во оваа димензија– Струмица со 1,24. Во однос на целосните резултати ова значи дека постои голем простор за подобрување на нивото на транспарентност на општините.

Првите десет во однос на првата димензија според пилот- истражувањето ЛОТОС 2014 се: Струмица, а потоа следат Велес, Охрид, Битола, Богданци, Илинден, Свети Николе, Радовиш, Демир, Хисар, Карпош и Аеродром. Нивните резултати се помеѓу 83% (т.е. Струмица) и 53% (т.е. Аеродром). Овие општини се смета дека имаат добри практики на транспарентно локално управување и треба да се земат како пример од останатите од примерокот на проучувани општини. Сепак во најдобрите имаме општини кои се мали и рурални (т.е. Богданци, Илинден, Свети Николе, Радовиш и Демир Хисар) што укажува на фактот дека големината и нивото на развој не е релевантно за транспарентноста на локално ниво.

График 5: Резултатите на првите десет општини во однос на првата димензија – транспарентност

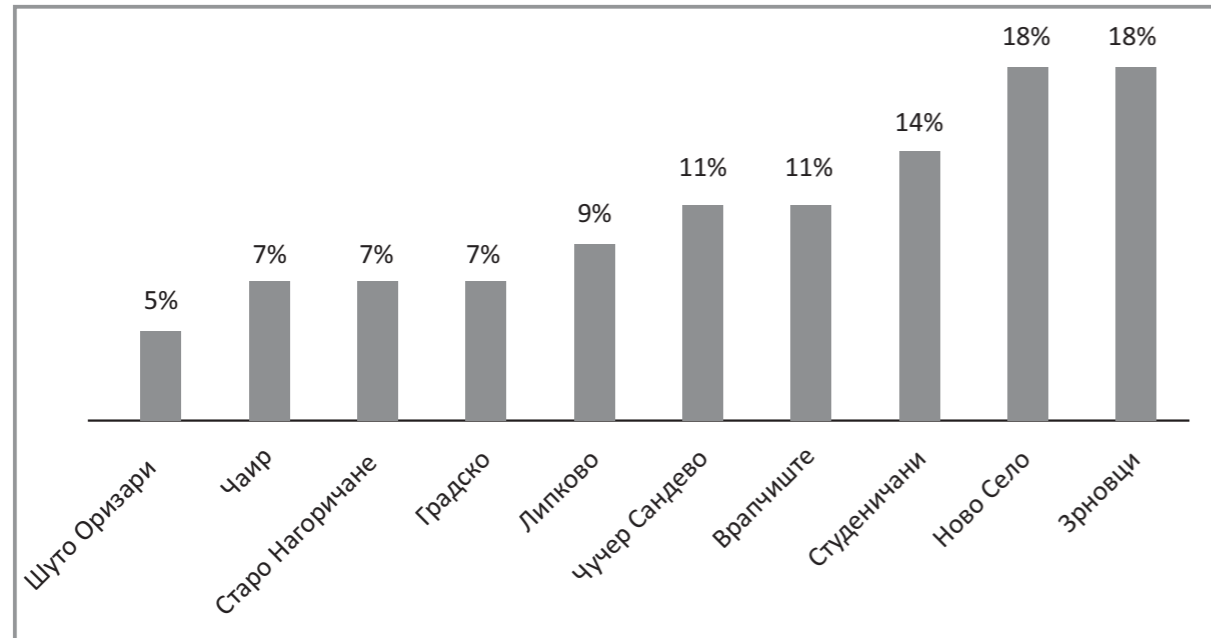


Извор: ЦРПМ, ЛОТОС 2014

Меѓутоа, дали центарот на општината е град или село е фактор кој влијае значително врз резултатите во димензија 1 – транспарентност. Како што е прикажано во Графикот 6 подолу, сите најмалку транспарентни општини, освен Шуто Оризари, имаат седиште во село. Можеби, бидејќи се работи за мали заедници, тие малку инвестираат во

информирањето на граѓаните за работата на општината. Оттука, големината на општината не треба да се користи за нејзината блискост кон граѓаните, со оглед на тоа што во најдобрите десет имаме многу помали општини, на пр. Богданци со само 8000 жители.

График 6: Десет општини со најлош резултат во димензија 1- транспарентност



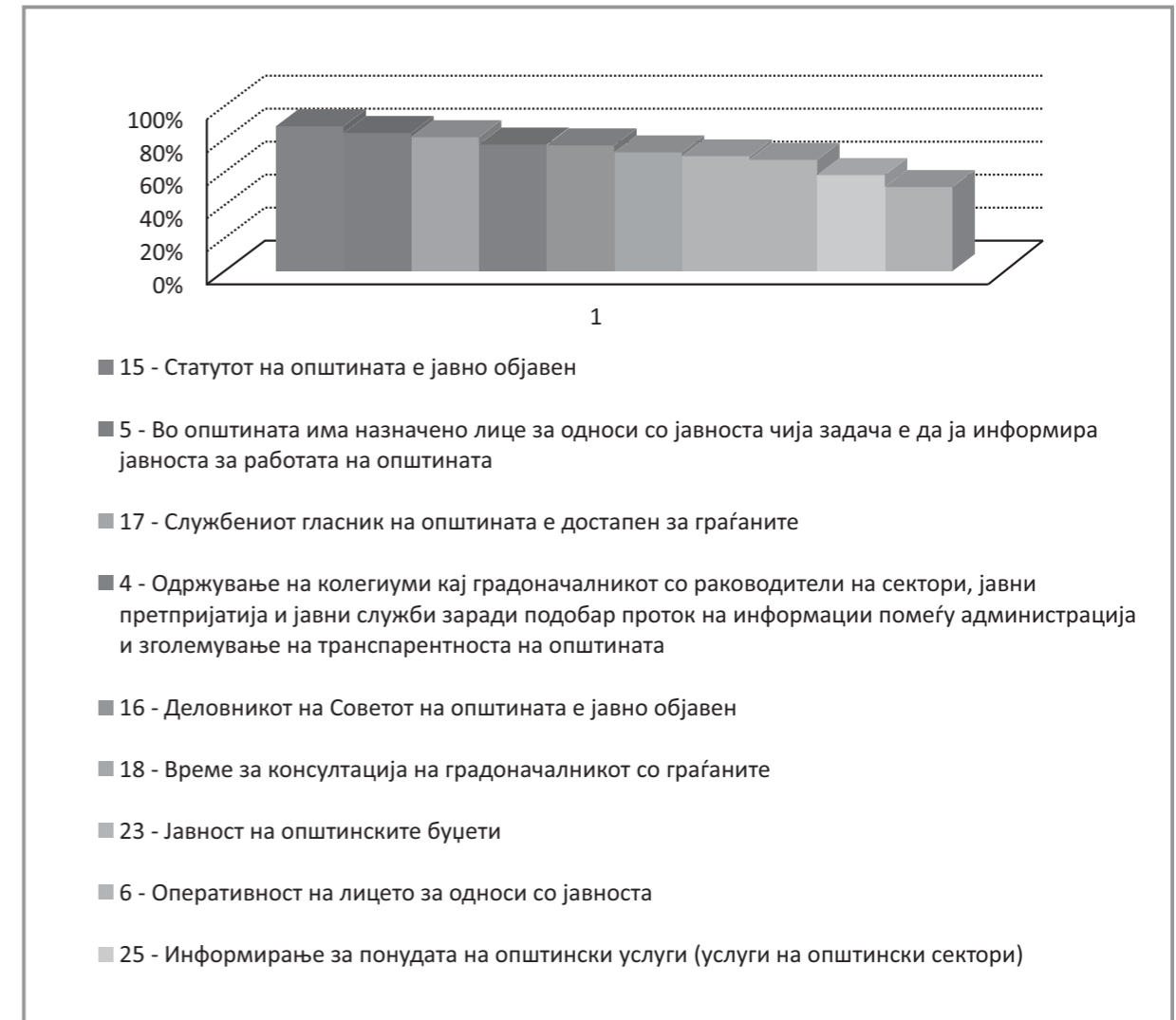
Извор: ЦРПМ, ЛОТОС 2014

Меѓутоа, ако подлабоко ги анализираме наодите од ЛОТОС 2014, ќе видиме дека постојат повеќе показатели според кои речиси сите општини добро работат. Имено, кај показателите кои мерат дали статутот на општината, правилниците, и буџетот се објавени 88%, 77% и 70% од општините од примерокот, соодветно, ги исполнуваат. Ова се објаснува со фактот што претходно наведените документи се пропишани со Законот за локална самоуправа и Законот за објавување на буџетот<sup>8</sup>. Меѓутоа, може да се забележи дека практиките за добро управување се појавиле во повеќе општини, откако тие именувале лице одговорно за односи со јавноста (84% од општините) и во повеќето од овие општини именуваното лице активно ја информира јавноста за работите на општината (67% од општините). Меѓутоа, може да се каже дека оваа практика не се почитува во малите општини, како што се: Крушево, Зрновци, Боговиње, Центар Жупа, Вевчани. Постои двојно објаснување за оваа состојба (i) овие заедници се толку мали што секој се познава со секого и на општината не ѝ е потребно назначување на посебно лице за да ја информира јавноста; но, исто така, (ii) општинската администрација е толку мала, што секој од службениците што работат во општината извршува неколку задачи, од кои една е информирање на јавноста за работата на општината. Конечно, резултатите од ЛОТОС 2014 покажуваат дека службениот весник на општината, општинските служби и градоначалникот често се користат и како механизми за информирање на јавноста, бидејќи 81% од општините имаат службен весник кој е јавно достапен за граѓаните, 58% од

<sup>8</sup> Член 62 став 4 од Законот за локална самоуправа (Сл. Весник бр. 5/2002) пропишува дека општинскиот статут треба да биде објавен во Службениот весник на општината; и член 54 од законот за буџет (Сл. Весник бр. 64/05, 04/08, 103/08, 4/08, 103/08, 156/09, 95/10 156/09, 95/10, 180/11, 180/11 и 171/12) регулира дека завршната сметка и општинскиот буџет треба да се објават во Службениот весник на општината

општините имаат информации за услугите кои ги нудат; како и 72% од градоначалниците на општините имаат практика да се консултираат со граѓаните во посебно определени термини за средби.

График 7: Најдобри резултати според показател во димензија 1 – транспарентност

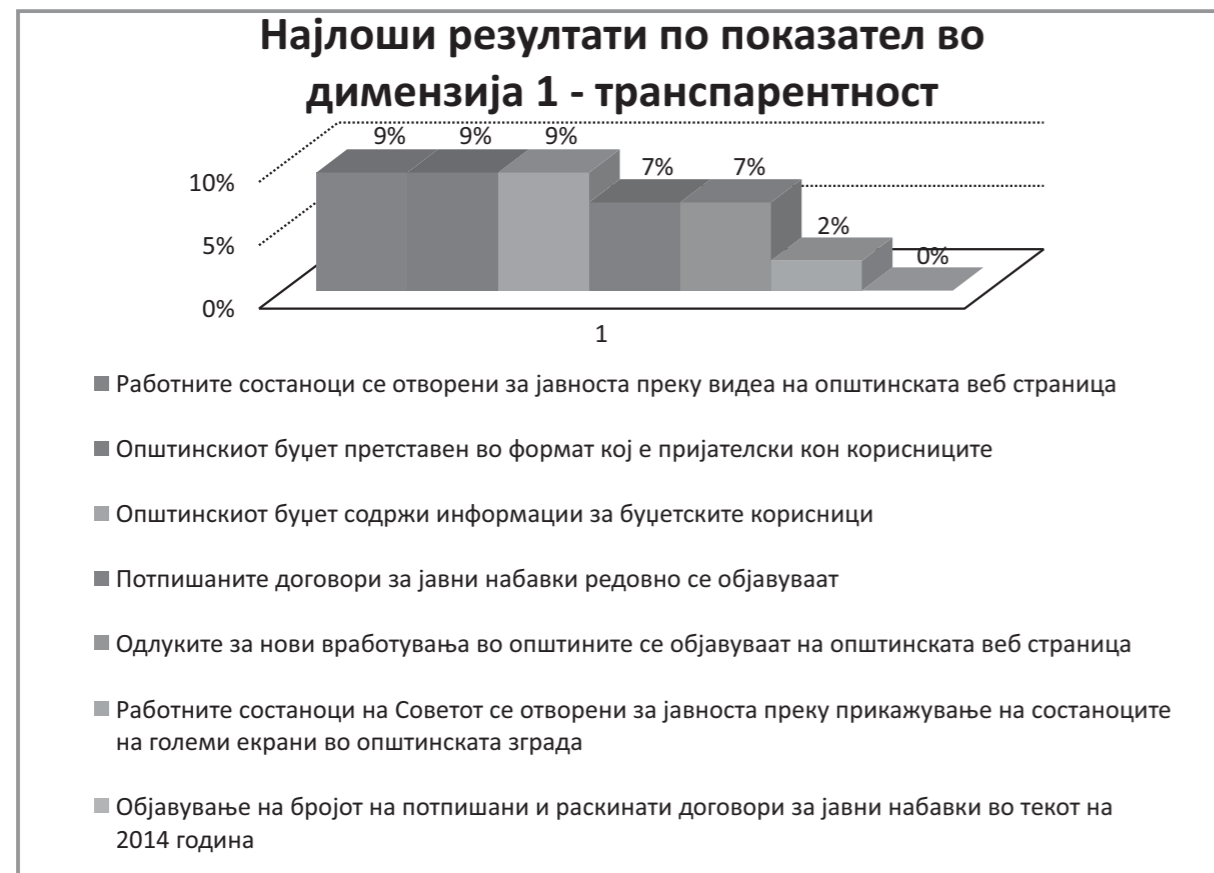


Извор: ЦРПМ, ЛОТОС 2014

Оттука, показателите во димензија еден – транспарентност, каде што општините имаат најлоши резултати ги откриваат областите каде корупцијата на управување то на локално ниво може да преовладува: (i) користење на јавни финансии; (ii) ангажирање/вработување во општините; и (iii) јавни набавки. Фактот дека ни една општина од примерокот не објавува колку вкупно договори потпишале или раскинале во текот на годината и само 7% ги објавуваат потпишаните договори за јавни набавки, укажува дека јавните набавки се областа со најголем ризик од корупција. Информацијата за можностите и резултатите од вработувањето во општинската администрација е објавена само кај 7% од испитаните општини. Ова отвора простор за шпекулации дека ангажирањето лица е пристрасно и

поради тоа не е отчетно пред граѓаните. Извештајот за оценка на корупцијата<sup>9</sup> ја поддржува оваа состојба, преку идентификување на конкурирањето за работа или унапредувањето во државната администрација, како една од ситуациите кога граѓаните се склони на корупција. Студијата ги наведува политичарите како посредници при конкурирање за работа во администрацијата. За крај, начинот на кој се претставуваат информациите за буџетот не обезбедува простор граѓаните да го следат трошењето на јавните пари. Форматот на буџетот кој е непријателски за корисниците и отсуството на претставување на информациите за буџетот по буџетски корисник ги спречува граѓаните да знаат колку пари општината троши за храната што нивните деца ја јадат во градинките, во споредба со средствата за патни трошоци на градоначалникот.

График 8: Најлоши резултати по показател во димензија 1- транспарентност

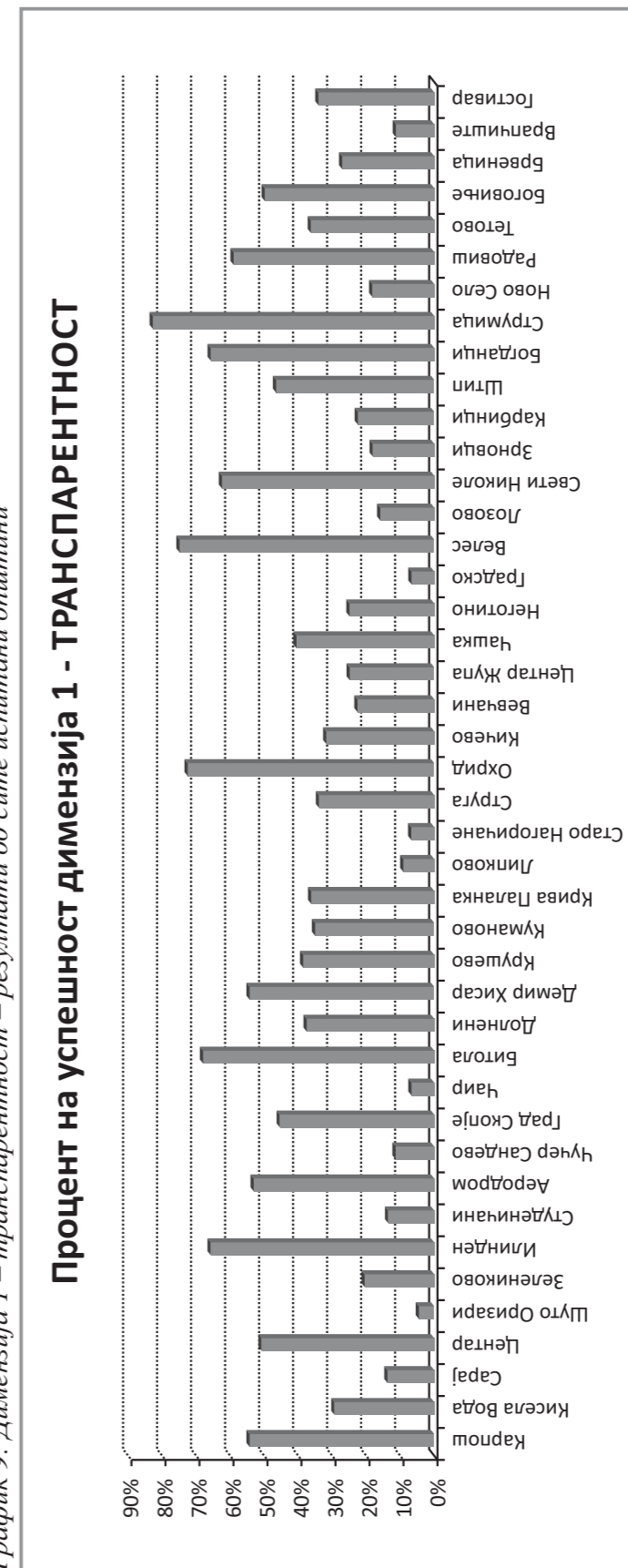


Извор: ЦРПМ, ЛОТОС 2014

Севкупно, податоците од ЛОТОС 2014 покажуваат дека најуспешни во димензија 1 – транспарентност се општините во Југоисточниот регион, по што следуваат општините во Пелагонискиот регион, и општините од Југозападниот регион. Истовремено, потребно е подобрување на нивото на транспарентност кај општините во Северозападниот регион, Скопскиот регион, Полошкиот и Вардарскиот регион. Целосните информации за општинското работење во димензија 1- транспарентност се претставени подолу во График 9.

<sup>9</sup> МСИС 2014 Извештај за оценка на корупцијата во Македонија

График 9: Димензија 1 – транспарентност – резултати од сите испитани општини



Извор: ЦРПМ, ЛОТОС 2014

## Поглавје четири – втора димензија на доброто владеење – учество

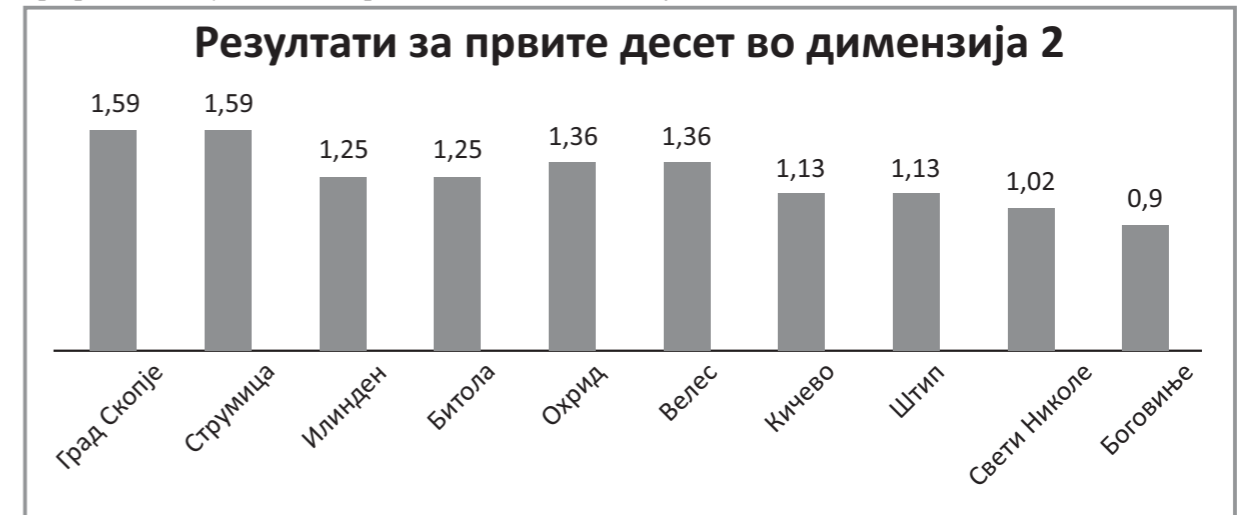
Граѓанското учество во донесувањето на одлуки ја прави демократијата вистински претставник на народот. Навистина, примената на оваа алатка е во корист за сите чинители: истата претставува средство за осигурување на ефикасни, одговорни политики преку запознавање на креаторите на политики со потребите и интересите на граѓаните. Јавното учество е клучно на кое било ниво од донесувањето на одлуки бидејќи граѓаните треба да бидат крајните корисници на сите одлуки на креаторите на политики; меѓутоа, ова особено важи на локално ниво. Со оглед на тоа што општините имаат надлежности да одлучуваат за, и да управуваат со, прашања кои директно ги засегаат поединците и заедниците – како што се урбанистичкото планирање, образованието и здравството – од клучно значење е граѓаните да покажат иницијатива за директно да влијаат на политиките во овие области.

Законот за локална самоуправа им го гарантира на граѓаните правото да учествуваат во донесувањето на одлуки директно преку граѓански иницијативи, здруженија, референдуми и други начини (Член 25). Свесноста на граѓаните за овие права во земјата постојано расте но, сепак, истата е на ниско ниво. Покрај тоа, и покрај правните обврски за сите општини, пристапот кој македонските граѓани го имаат во однос на донесувањето на одлуки се разликува од општина до општина.

Истражувањето ЛОТОС 2014 ја измери успешноста на општините во оваа димензија со употреба на 9 показатели и дополнителни 10 под-показатели. Просечниот резултат за анализираниите општини во втората димензија е повисок споредено со првата димензија - 0.56 или 56%. Пилот истражувањето покажа дека 63% од општините добиле резултат под просекот. Ова сугерира дека резултатите според оваа димензија се полошки отколку во првата димензија. Пристапот на ЛОТОС студијата беше да се поттикнат општините да инвестираат дополнителни напори за зајакнување на учеството на граѓаните во локалното креирање на политики. Поради тоа, студијата ги измери ЛОТОС резултатите во димензија два со 25% од вкупниот резултат.

Подолу дадениот график ги претставува првите десет општини во оваа димензија. Може да се забележи дека општините кои се наоѓаат меѓу првите во ЛОТОС листата на рангирање се променети. Во оваа димензија, градот Скопје заедно со Струмица имаат најдобри резултати, по кои следат Охрид и Велес, Илинден и Битола, Кичево и Штип. Две општини со центар во село – Илинден и Боговиње стигнаа во листата на десет најдобри. Сите нив ги сметаме за општини со најдобри практики од аспект на учеството на граѓаните во локалното креирање на политики. Некои од нив во својот статут ги имаат регулирано форумите за заедницата како што е случајот со Струмица, Велес, Боговиње. Интересно е тоа што скопскиот, источниот и југозападниот регион се застапени со две општини на оваа листа, додека Полог, Пелагонија, југоисточниот и вардарскиот регион се застапени со една општина. Само северозападниот регион на Македонија нема општина која го претставува во првите десет општини за димензија два – учество.

График 10: Резултати за првите десет во димензија 2



Извор: ЦРПМ, ЛОТОС 2014

Од вкупно 19 прашања за истражувањето во оваа димензија, над 50% од општините имаат добиено резултати само за три од истите. На графикот даден подолу е прикажано дека во 65% од општините, граѓанското учество е олеснето преку општинска соработка со граѓанските организации и преку урбаните/месните заедници во 58% од општините. Меѓутоа, во само 51% од општините има документирани докази дека граѓаните имаат влијаено врз локалното креирање на политики. Иако воспоставувањето на месните заедници е регулирано како задолжително во Законот за локална самоуправа (глава XII), соработката со граѓанските организации не е регулирана, поради што истото го сметаме за добра практика. Навистина, иако со Законот за локална самоуправа се гарантира учеството на граѓаните во донесувањето на одлуки, организацијата и јавни дебати и консултации не е обврска за општините. Во истиот закон (Член 30) е наведено дека овие форми на средби со граѓаните може да се организираат ако градоначалникот смета дека се потребни. Поради тоа, големи се разликите меѓу општините кои ги користат овие алатки за учество и оние кои не ги користат. Неколку општини имаат усвоено стратегии и прирачници за соработка со граѓанското општество и блиску соработуваат со нив – на нивна иницијатива или преку надворешно финансирани проекти<sup>11</sup>.

Поради тоа, резултатите од ЛОТОС 2014 покажуваат дека соработката со граѓанските организации е „од доле-нагоре“ иницирана од граѓанските организации до општините и во повеќето случаи е водена кон реализација на одредени проекти финансирани од донатори со што се објаснува документираното влијание врз резултатите за локално креирање на политики, поради тоа што општините немаат воспоставена практика за документирање на соработката со граѓанските организации ниту пак за мерење на вклученоста на граѓаните во спроведувањето на локалното креирање на политики или обезбедување на локални услуги. Квалитативното истражување покажа дека начинот на кој граѓаните се покануваат за учество е проблематичен (информациите се поставуваат само на информативната табла на општината или на веб-страницата и истите не секогаш ги специфицираат темите за дискусија на седниците), а исто така, има ограничен број на места во салите за состаноци<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> Center for Civil Communications (Центар за граѓански комуникации) (2013), Transparent Local Governance: Situation, Recommendations and Challenges. (Транспарентно локално владеење: Ситуација, препораки и предизвици) 1 март, Скопје, Македонија

<sup>10</sup> CRPM 2014

График 11: Показатели за кои општините имаат најдобри резултати – димензија два - учество



Извор: ЦРПМ, ЛОТОС 2014

Со ЛОТОС 2014 истражување се детектираат и областите во кои мора да се постигне напредок во втората димензија – учество. Општините мора ги почитуваат прописите за конфликт на интереси и да ги објават граѓанските организации и компании со кои општината не може да работи поради конфликт на интерес, а само градот Скопје ги има објавено овие информации во 43 општини. Младинскиот совет како модел за вклучување на младите во локалното креирање на политики не е целосно искористен бидејќи само 3 од проучуваните општини го користат: Битола, Охрид и Штип. Додека некои општини ги регулираат начините на кои се обезбедува финансиска помош за граѓанските организации, мал дел од нив објавуваат информации за тоа кои организации имаат добиено грантови од општината (во графикот подолу се идентификувани 19% од општините кои ова го прават). На крајот, иако има растечки тренд за вклучување на граѓаните во општинскиот процес за буџетирање, главно преку буџетските форуми на заедницата, граѓаните не се консултираат често и нивните потреби не се земаат предвид кога се врши ребаланс на буџетот (само 19% од општините во проучуваниот примерок ги вклучиле потребите на граѓаните во ребалансот на буџетот).

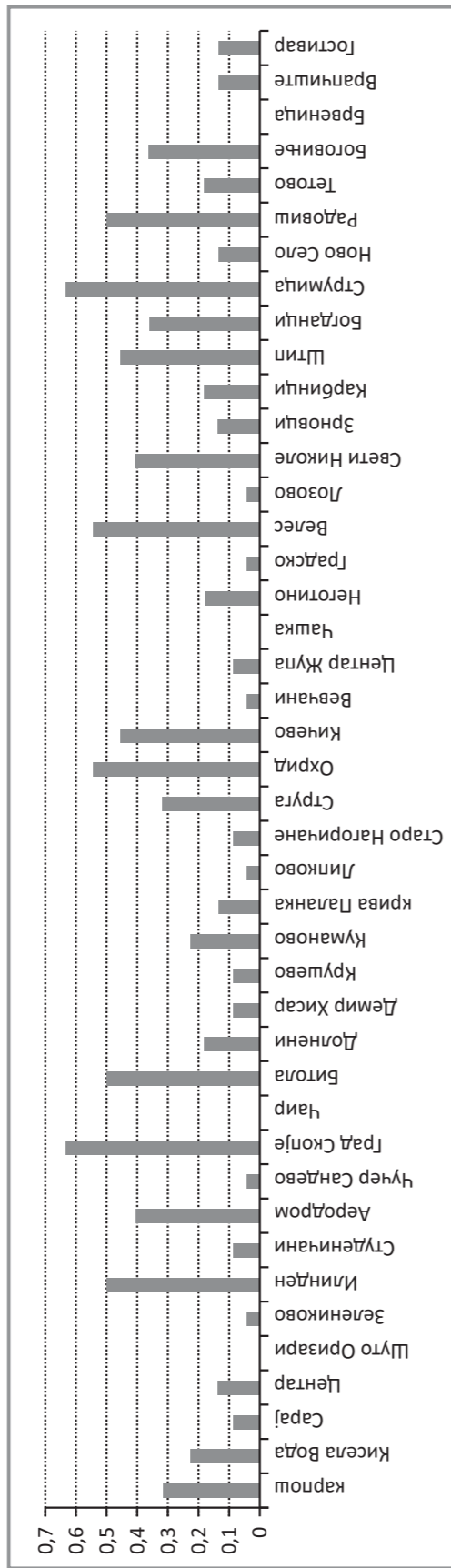
График 12: Показатели за кои општините имаат најслаби резултати – димензија два - учество



Извор: ЦРПМ, ЛОТОС 2014

Севкупно, податоците од ЛОТОС 2014 покажуваат дека најуспешни во димензија 2 – учество се општините во југоисточниот регион, по кои следат општините во источниот регион, и општините од југозападниот регион. Истовремено, произлегува потребата од поголемо подобрување во однос на нивото на учество меѓу општините во северозападниот регион, вардарскиот и полошкиот регион. Целосните информации за резултатите на општините во димензија 2 – учество, се дадени подолу на График 13.

График 13: Димензија 2 – учество – резултати од сите проучувани општини



## Поглавје 5 – Резиме на резултатите по димензија 3 – одговорна и отчетна локална администрација

Показателите во третата димензија ја мерат **одговорноста и отчетноста на локалната администрација**. Одговорноста на локалната администрација претставува клучен аспект во овозможувањето на граѓаните да ги применат своите права пред локалната власт и ја претставува подготвеноста на локалната власт да ги консултира своите граѓани за услугите кои ги нуди за да може истите да ги подобри. За целите на подобрување на услугите, општините имаат на располагање неколку инструменти (обрасци, анкети, прашалници, јавна консултација, инструменти за директна демократија); а низ оваа димензија се мери степенот до кој овие инструменти се достапни за граѓаните, т.е. колку многу општината ги користи овие алатки во периодот кој беше опфатен со истражувањето.

**Во оваа димензија, највисоки резултати постигнаа градот Скопје и општина Битола со 2.32 што претставува 93% успешност**, имајќи предвид дека 2.5 е највисок можен резултат во оваа димензија. По градот Скопје и Битола следат 6 општини со резултат 2.14 или 86% успешност – Центар, Илинден, Охрид, Неготино, Струмица, Тетово. **Просечниот резултат за оваа димензија е 1.22 или 49% успешност**. Најлоши резултати во оваа димензија имаат Сарај, Зелениково, и Шуто Оризари со 0 добиени поени, што значи дека тие треба да ја разгледаат и итно да ја подобрат соработката со граѓанскиот сектор за да обезбедат подобри резултати за поефикасно граѓанско учество на локално ниво.

53% од општините го надминаа прагот од 50% успешност, или имаат постигнато резултати поголеми или еднакви на 1.25; 17 општини немаат постигнато задоволителни резултати, додека 3 општини воопшто немаат поени во оваа димензија.

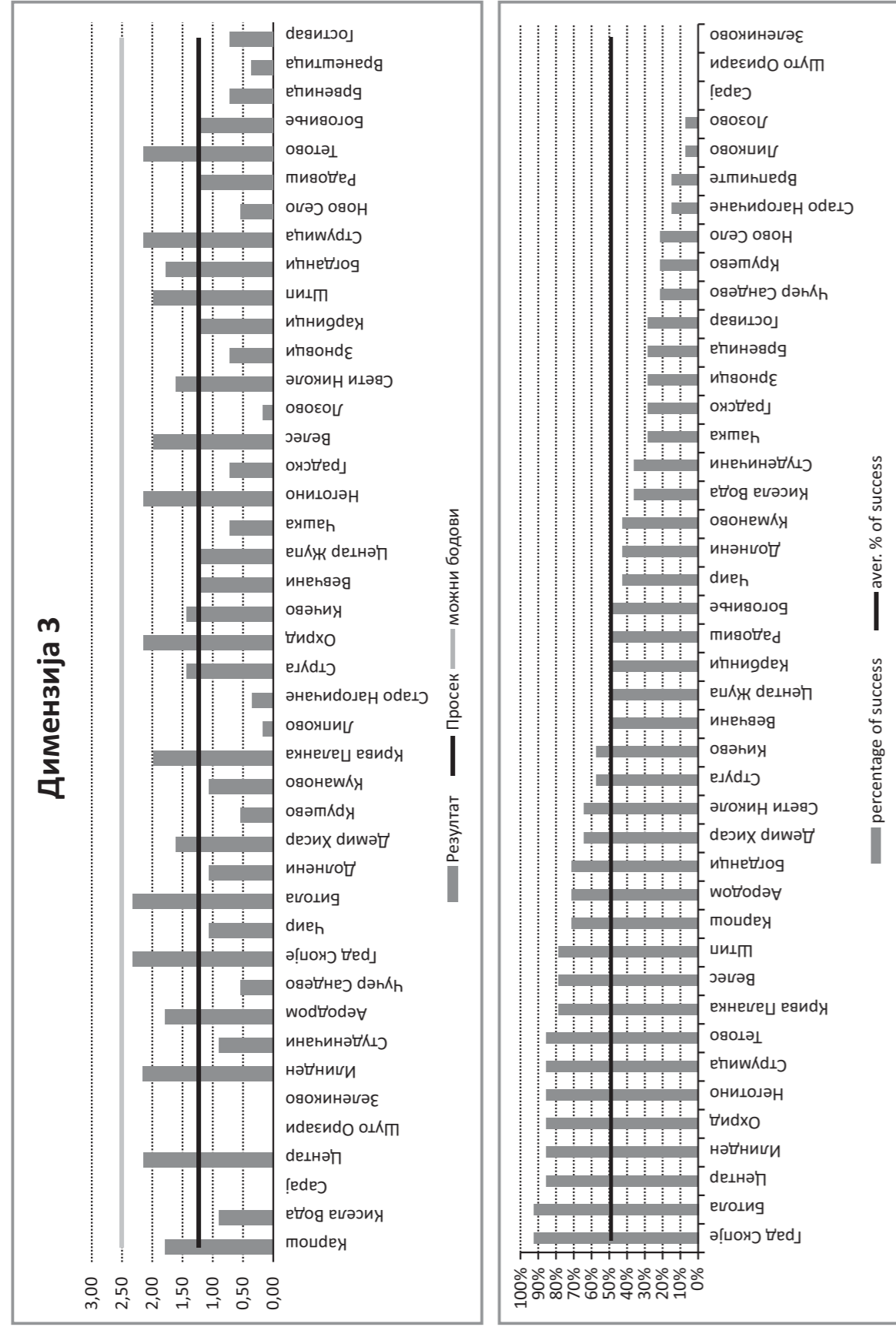
Во однос на исполнувањето на одредени показатели во оваа димензија, 72% од општините имаат обезбедено обрасци за доставување барања, жалби и забелешки за своите граѓани. 63% од општините прават проценка на потребите на граѓаните, додека 58% од нив имаат постапка за организирање на јавни консултации во некаква форма.

Табела 3: Процент на исполнетост на показатели во димензија 3

Показател	Процент на исполнетост од страна на општините
44 - Достапни обрасци за граѓаните за доставување барања, жалби и забелешки	72%
40 - Дали општината прави проценка на потребите за заедницата	63%
37 - Дали општината има пропишана постапка за заедницата	58%
48 - Општината има усвоено Кодекс и истиот е прикажан на видно место во општината	56%
46 - Локалната администрација навремено одговара на жалбите и забелешките	53%
47 - Општините ги информираат своите граѓани за напредокот на одредени политики како резултат од иницијатива на граѓаните	44%
39 - Општината користи прашалници / анализи за мерење на задоволството на граѓаните од обезбедените услуги	40%
42 - Правото за поднесување жалби и забелешки за граѓаните се почитува од страна на општината	33%
43 - Правото на слободен пристап до јавни информации се почитува од страна на општината	33%
45 - Граѓаните можат ефективно да ги применат своите права за доставување жалби и забелешки до општината	26%



График 14: Резултати во димензија 3



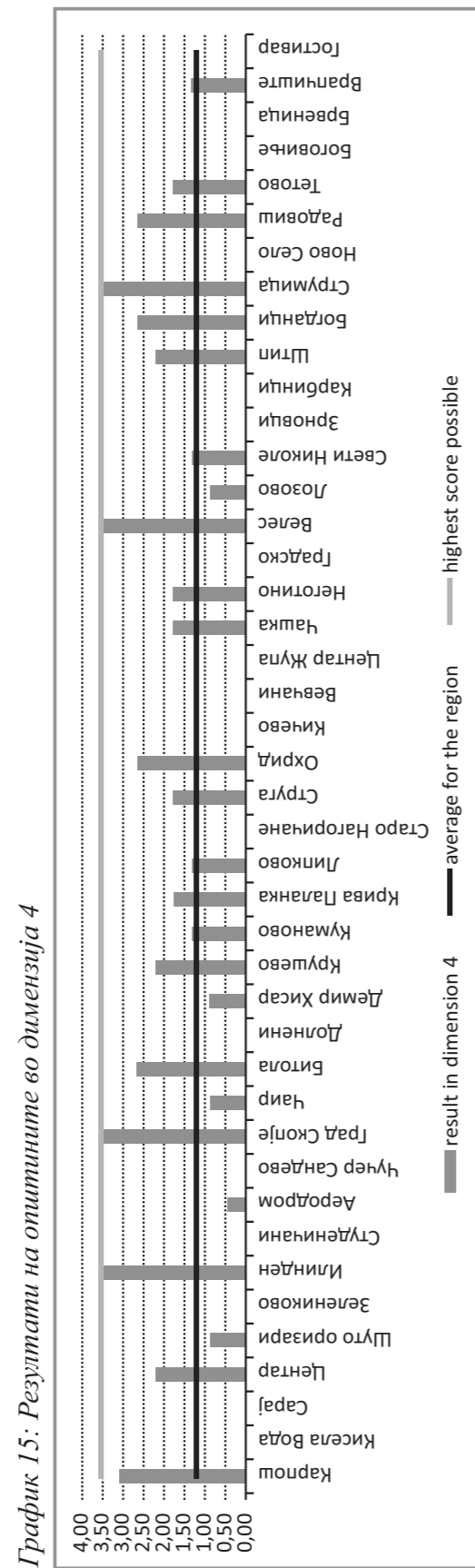
## Поглавје 6 – Четврта димензија на добро владеење – Отчетност, ефективност, ефикасност

Иако оваа димензија се состои од само 6 показатели, во процесот на мерење на резултатите, доделивме 35% од резултатот на показателите од оваа димензија. Причината се состои во тоа што овие показатели не се правно обврзувачки за општините, па поради тоа нивното исполнување е резултат од посветеноста на општините во спроведувањето на начелата за добро владеење на локално ниво базирано на добрите практики од земјата и од регионот; следствено, сметавме дека ваквата посветеност на општините треба да се награди.

**Во четвртата димензија**, со која се мери ефикасноста, ефективноста и отчетноста на локалната самоуправа, **најдобри резултати имаат градот Скопје, општините Струмица, Велес и Илинден со 100% успешност во димензијата или 3.5 поени.** Просечниот резултат за оваа димензија е 1.22, а овој низок резултат во голем степен е резултат од загрижувачкиот факт дека речиси 17 општини имаат 0 поени, што значи дека немаат исполнето ниту еден показател. Просечниот процент за успешност во димензија 4 е 35, што значи дека општините имаат слаби резултати во информирањето на граѓаните за напредокот во спроведувањето на одредени локални политики; не објавуваат завршни сметки за последната година или не подготвуваат буџет прилагоден за граѓаните.

Табела 4: 10 најдобри општини во димензија 4

Општина	Резултат во димензија 4	Просек за димензијата	Највисок можен резултат	% на успешност
Илинден	3,50	1,21	3,50	100%
Град Скопје	3,50	1,21	3,50	100%
Велес	3,50	1,21	3,50	100%
Струмица	3,50	1,21	3,50	100%
Карпош	3,06	1,21	3,50	88%
Битола	2,63	1,21	3,50	75%
Охрид	2,63	1,21	3,50	75%
Богданци	2,63	1,21	3,50	75%
Радовиш	2,63	1,21	3,50	75%
Центар	2,19	1,21	3,50	63%



Табела 5: Процент на исполнетост на показатели во димензија 4

Показател	Процент на исполнетост
52 - Општината ја објавува завршната сметка	51%
49 - Општината објавува работни програми по сектори со временска рамка и показатели за успешност.	42%
50 - За секоја предвидена активност, општината има објавено буџет	42%
53 - Општината објавува ребаланс на буџет	40%
54 - Општината обезбедува информации за мониторинг телата на локално ниво	23%
51 - Општината врши мониторинг на спроведувањето на локалната политика и објавува извештаи за напредок	19%

Како што може да се види од табелата погоре, најцелосно исполнет показател е 52 – Општината ја објавува завршната сметка. Сепак, процентот на општините кои го имаат исполнето овој показател се скромни 51%, или само половина од општините имаат објавено завршна сметка за последната година. Иако со Законот за буџет<sup>13</sup> се пропишува дека завршната сметка треба да се објавува само во општинскиот службен весник, ова го сметаме за добра практика која општините треба да ја спроведуваат во нивните напори за информирање на граѓаните за начинот на трошење на средствата.

Следниот показател во кој општините имаат релативно добри резултати е 49 – Општините објавуваат работни програми по сектори за следната година. 42% од општините го имаат исполнето показателот, исто како следниот показател во врска со објавувањето на буџетот за предвидените активности. Ребаланс на буџетот објавуваат само 40% од општините, додека 23% од општините имаат објавено контакт информации за мониторинг телата на локално ниво.

Последниот показател на листата е оној со кој се мери дали општините имаат развиено механизам за мониторинг за спроведување на локалните политики и дали истите подготвуваат извештаи за напредок за овие политики. Според резултатите од истражувањето, само 19% од општините ги имаат исполнето овие показатели што придонесува кон отчетноста на општината.

<sup>13</sup> Закон за буџет, Службен весник на РМ бр. ..64/05, 04/08, 103/08, 4/08, 103/08, 156/09, 95/10 156/09, 95/10, 180/11 и 171/12 и 171/12 и 171/12)

Отчетноста на административните агенции за општата јавност е „обележје на современото демократско владеење. Демократијата ќе остане само на хартија ако оние кои ја имаат моќта не може да се сметаат за одговорни пред јавноста за нивни дела и пропусти, за нивните одлуки, нивните политики и нивните расходи.“<sup>14</sup> Јавната отчетност се однесува на „отвореноста“ бидејќи објаснувањата се даваат јавно и често од страна на јавноста. Клучниот дел од овој концепт е дека „лицата со јавни одговорности треба да објаснат и оправдаат / да одговараат пред „луѓето“ за реализацијата на нивните задачи.“<sup>15</sup> Овој однос меѓу чинителот и форумот за отчетност пред кој чинителот е одговорен има три елементи: (i) чинителот мора да се чувствува одговорен (формално или неформално); (ii) информациите може да го поттикнат форумот да постави прашање на чинителот и да ја доведе во прашање соодветноста на активноста и легитимноста на однесувањето; (iii) форумот обично носи мислења за однесувањето на чинителот со одобрување на сметката, несогласување со политиката или јавно осудување на однесувањето.<sup>16</sup>

Јавната отчетност има многу функции. Пред сè, целата нејзина функција е да обезбеди демократска контрола, и да го зајакне интегритетот на јавното владеење. На крајот, јавната отчетност има за цел да ја подобри успешноста. Сè заедно, јавната отчетност помага на одржувањето или зајакнувањето на легитимноста на јавното владеење. Во повеќето демократии, јавната отчетност е хоризонтална, и се применува преку министерска или агенциска отчетност пред Парламентот. Со други зборови, хоризонталната отчетност е капацитетот на државните институции да ги проверат злоупотребите од другите јавни агенции и оддели од владата, или барањето за агенциите странично да информираат. Меѓутоа, во последните децении, хиерархиската отчетност обезбедува можност за поразновидна и плуралистичка група на односи во отчетноста<sup>17</sup>. Можеме да го забележиме зголемувањето на административната отчетност со воспоставувањето на народниот правобранител, независните инспекторати, ревизорите, надзорните тела, итн. Истите не спаѓаат во односот горе-доле на хоризонталната поставеност на отчетноста, туку формираат дијагонална отчетност бидејќи сите овие тела поднесуваат извештај до Парламентот и промовираат парламентарна контрола. Алтернативно, вертикалната отчетност претставува средство преку кое граѓаните, масовните медиуми и граѓанското општество сакаат да ги спроведат стандардите за добро работење на службениците. На крајот, како реакција на недостатокот од доверба во владата, голем број демократии промовираат подиректни и поексплицитни односи за отчетност меѓу институциите, јавните служби и граѓаните<sup>18</sup>.

## Заклучок

Резултатите од истражувањето сугерираат дека има доста простор за подобрување на локалното владеење во Македонија преку зајакнување на демократските процеси на локално ниво и обезбедување на услуги за граѓаните на ефикасен, отчетен, транспарентен и одговорен начин. Покрај тоа, општините треба да го зголемат учеството на граѓаните во процесот на донесување одлуки на локално ниво за да се зајакне граѓанската „сопственост“ на локалните политики.

Ова се базира на просечен резултат постигнат од општините во истражувањето од 3.53 од максимум 10 поени, што значи дека во просек општините не го надминуваат прагот од 50% од максималниот резултат за да се квалификуваат за доволно владеење. Друг загрижувачки факт, врз основа на резултатите од истражувањето, е дека ниту една општина нема постигнато резултат над 9.51 за да може да се вклучи во групата на општини со одлично владеење, додека само 9% од општините се со добро владеење.

Од друга страна, релативно високиот процент на општини во групата на „без доволно владеење“, укажува на потребата дека добрите практики во областа на локалното владеење треба да се разменуваат меѓу општините за да се намали јазот меѓу општините со најдобри и со најлоши резултати.

Со истражувањето се разгледа врска меѓу бројот на жители и „богатството“ на општините. Бројот на жители во општините е поврзан со бројот на вработени во локалната администрација, поради тоа што во поголемите општини е потребен поголем број на локална администрација за обезбедување на (квалитетни) услуги за граѓаните. Покрај тоа, поголема локална администрација исто така значи дека општината има повеќе човечки ресурси на располагање за спроведување на добрите практики за владеење. Ако на ова го додадеме општинското „богатство“ од аспект на повеќе достапни ресурси за спроведување на добрите практики за владеење, ќе може да се тестира влијанието на овие параметри во истражувањето.

Со подеталната анализа на резултатите од истражувањето се покажа дека резултатите на општините не зависат толку многу од бројот на жителите во општината и од расположливиот буџет по глава на жител како што би се очекувало. Иако општините со поголем број на жители и поголем расположлив буџет по глава на жител имаат генерално постигнати подобри резултати во споредба со оние општини со помал број на жители и понизок расположлив буџет по глава на жител, има примери со кои се негира таквата теза.

На пример, општина Илинден има трипати помалку жители од, на пример, првите и третите најдобри општини. Друг добар пример, кога станува збор за буџетот по глава на жител, е општината Богданци, која има неколку пати понизок буџет од која било друга општина од првите десет најдобри општини.

Од претходно наведеното може да се заклучи дека спроведувањето на добрите практики за владеење е директно поврзано со оптималната употреба на човечките и материјалните ресурси кои се на располагање на општината, што од друга страна е утврдено со политичката волја на локалните власти во однос на тоа дали ова прашање е поставено високо во нивните агенди. Недвосмислено, од аспект на последното, граѓанските организации се тие кои треба да се залагаат за овие прашања да се стават во агендата и да имаат активна улога во промовирањето на начелата за добро владеење од секој аспект на општественото живеење.

Сепак, изгледа дека е поважно дали седиштето на општината е во рурално или во урбано

<sup>14</sup> Mark Bovens, *Public Accountability*, in *The Oxford Handbook of Public Management* 182, 182 (Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn & Christopher Pollitt eds., 2007);

<sup>15</sup> *Ibid* p.185

<sup>16</sup> *Ibid*, p.186

<sup>17</sup> Day, P. and Klein, R, 1987 *Accountabilities: Five public services*, London: Tavistock

<sup>18</sup> McCandless, H.E., 2001 *A citizens guide to public accountability: Changing the relationship between citizens and Authorities*, Victoria BC, Trafford

место отколку бројот на жители и расположливиот буџет. Меѓу десетте најдобри општини, само општина Богданци има седиште во рурална средна. Овој параметар има поголемо влијание на резултатите отколку на пример дали целата општина е рурална или урбана, според NUTS-3 регионалната класификација. Сепак, треба да се земе предвид дека руралните општини може да имаат развиено поинакви канали за обезбедување услуги на транспарентен, отчетен и одговорен начин. На пример, граѓаните во овие општини може повеќе да претпочитаат директна комуникација со локалните власти во однос на интернет комуникацијата, што е доста изводливо во помали општини. Овие претпоставки треба да се тестираат во следниот циклус на ЛОТОС истражувањето, со анализа на јавната перцепција за овие прашања.

Покрај тоа, избравме 3 добри практики за секоја димензија, кои треба да се споделат со општините за да се унапреди нивната успешност во рамките на истражувањето. Дел од добрите практики се всушност пропишани со закон, што укажува на фактот дека некои од законските одредби не се спроведуваат од страна на општините. Другиот дел од добрите практики се резултат од обврската на општините да го унапредат локалното владеење со зајакнување на демократскиот процес на локално ниво.

Цврсто веруваме дека резултатите од истражувањето ќе служат како моќни алатки за промовирање на добрите начела за владеење на локално ниво и истовремено ќе придонесат кон дискурсот на доброто владеење во Македонија.

## Поглавје 7

### - Добри практики на локално ниво

#### Димензија 1 – локална транспарентност

##### Добра практика 1 – Правилник за транспарентност во работењето на општините

Заедницата на единиците на локална самоуправа (ЗЕЛС) има објавено на својата веб-страница<sup>19</sup> пример за Правилник за транспарентност во работењето на општините. Целта на документот е да им помогне на општините во процесот на изготвување на таквиот документ, за истиот подоцна да може да биде усвоен од страна на општинскиот совет и да стане официјален акт. Правилникот има за цел да операционализира дел од концептите за транспарентност на локално ниво, со транспонирање на овие добри начела за владеење во практични механизми за зголемување на транспарентноста на локалните тела. Одредбите од Правилникот имаат правна основа во Член 36, став 1, точка 15 од Законот за локална самоуправа<sup>20</sup>.

Меѓутоа, со оглед на тоа што усвојувањето на Правилникот не е законска обврска за општините, само 19% од 43 општини го имаат усвоено овој документ.

Бидејќи сметаме дека со усвојувањето на овој документ општините ќе направат чекор напред кон зголемувањето на транспарентноста, силно препорачуваме сите општини да го усвојат овој Правилник за транспарентност во работењето на општините изготвен од ЗЕЛС.

##### Добра практика 2 – објавување на агенда за состаноците на Советот - Богданци

Општина Богданци, рурална општина со приближно 8000 жители, ја објавува агендата за состанокот на Советот на општинската веб-страница минимум 7 дена пред одржување на состаноците. Оваа практика им овозможува на граѓаните да се подготват доколку сакаат да учествуваат во работата на Советот за прашања кои се во нивен интерес. Агендите се достапни на следната страница

##### Добра практика 3 – буџет разбирлив за граѓаните - Битола

Објавувањето на буџет разбирлив за граѓаните, со дополнителни информации кои граѓаните лесно може да ги разберат, со графици, табели, и слично, се смета за добра практика за зголемување на финансиската транспарентност на општините. Иако не е пропишано со закон, општина Битола има подготвено таков документ кој е достапен на следната веб-страница: [http://issuu.com/opstinabt/docs/finansii\\_kniga\\_2013](http://issuu.com/opstinabt/docs/finansii_kniga_2013) и истиот е достапен и во општината.

#### Димензија 2 – учество

##### Добра практика 1 – јавна консултација за усвојување на буџетот на општината - Илинден

Општина Илинден организираше јавни консултации пред да се усвои буџетот за 2015. Јавните консултации беа одржани преку општински форуми на кои се спојуваат претставници од различни интересни групи, и истите обезбедија можност за ваквите групи да влијаат на буџетирањето за одредени активности. Настанот беше организиран во просториите на средното училиште, и на истиот присуствуваа повеќе од 100 граѓани. На

<sup>19</sup> <http://www.zels.org.mk/Default.aspx?id=c55495aa-db99-41ef-84fb-be2a40fe178b>, пристапно на 06.04.2015 (12.12h)

<sup>20</sup> Службен весник на Република Македонија, Бр. 5, 29.01.2015, достапно на: [http://mls.gov.mk/images/laws/Zakon\\_za\\_lokalnata\\_samouprava.pdf](http://mls.gov.mk/images/laws/Zakon_za_lokalnata_samouprava.pdf)

настанот присуствуваше истражувачот од скопскиот плански регион. Информациите за настанот се достапни на: <http://ilinden.gov.mk/prebaruvanje.html?cx=001977137827867736080%3Arbwr292qcki&cof=FORID%3A9&ie=UTF-8&q=%D0%B1%D1%83%D1%9F%D0%B5%D1%82>

#### **Добра практика 2 – Неформални советодавни тела од граѓанскиот и деловниот сектор - Кичево**

Во општина Кичево беа формирани неформални советодавни тела од претставници од различни интересни групи како што се деловниот сектор, граѓанските организации, меѓуетничките совети, итн. Општинскиот совет, при одржување на состаноци со агенда која е од интерес за овие тела, истите ги кани да учествуваат во работата на советот. Покрај тоа, овие тела се вклучени во изготвување на стратегии кои се поврзани со нивната работа, иако тоа не е пропишано со закон, што го надополнува зајакнувањето на процесот на донесување одлуки на локално ниво.

#### **Добра практика 3 – соработка меѓу општината и граѓанските организации – Старо Нагоричане**

Општина Старо Нагоричане има воспоставено соработка со граѓанска организација за креирање на платформа за рурален развој и промовирање на започнување на бизнис во мултиетничките и руралните заедници. Проектот беше со финансиска поддршка од УНДП, но општината придонесе кон проектот од својот буџет. Повеќе информации има на: <http://www.stn.gov.mk/news.aspx?newid=121>

### **Димензија 3 – одговорност на локално ниво**

#### **Добра практика 1 – Јавни консултации - Центар**

Општина Центар има воспоставено добра практика за консултација со своите граѓани за важни прашања од интерес за поголемиот дел од граѓаните. Релевантниот случај беше поврзан со реконструкцијата на фасадите за кој со регулирана постапка беше спроведена консултација со јавноста за видот на фасада кој го претпочитаат за објектите.

<http://opstinacentar.gov.mk/Search-Results?Search=%D1%84%D0%B0%D1%81%D0%B0%D0%B4%D0%B8>

#### **Добра практика 2 – слободен пристап до јавни информации - Струмица**

Општина Струмица има назначено контакт лице за слободен пристап до јавни информации во согласност со законот за слободен пристап до јавни информации, а контакт информациите се објавени на веб-страницата на општината. Покрај тоа, општината има објавено листа на информации достапни за граѓаните согласно законот.

Ова е обврска според законот за слободен пристап до јавни информации, но само 20% од општините го почитуваат законот од овој аспект. Поради тоа, ги поттикнуваме општините да ја следат оваа добра практика.

[http://strumica.gov.mk/index.php?option=com\\_content&view=article&id=744&Itemid=264&lang=mk](http://strumica.gov.mk/index.php?option=com_content&view=article&id=744&Itemid=264&lang=mk)

#### **Добра практика 3 – карти за услуги – Крива Паланка**

Општина Крива Паланка има објавено на својата веб-страница карти за услуги за граѓаните со јасни чекори за тоа како може да се добијат услугите. Информациите содржани во картата за услуги вклучуваат: вид на потребна услуга, потребни документи, трошок за услугата и сметка за плаќање, каде треба да се достави барањето, краен рок за доставување на приговори, правна основа за обезбедување на услуги, и забелешки.

Картите на услуги се достапни на:

<http://www.krivapalanka.gov.mk/images/stories/documents/uslugi/ku2.pdf>

### **Димензија 4 – отчетност и ефективност на локално ниво**

#### **Добра практика 1 – информирање на граѓаните за напредокот на иницијативите - Неготино**

Информирањето на граѓаните за напредокот на иницијативите од граѓаните е добра практика која придонесува кон поголемата отчетност од локалната власти. Со информирање на граѓаните за напредокот на иницијативите, општините го поттикнуваат учеството на граѓаните во донесувањето на одлуките што води кон развој на демократскиот процес на локално ниво. Општина Неготино е една од 20% од општините кои информираат за напредокот во спроведувањето на одредени иницијативи.

#### **Добра практика 2 – Политика за осигурување на квалитет на локално ниво – Карпош**

Општина Карпош има усвоено политика за усвојување на квалитет со цел подобрување на квалитетот на живеење во општината преку:

- Обезбедување на задоволство на граѓаните од обезбедените услуги
- Ефикасност во обезбедувањето на услуги
- Подеднаков третман на сите граѓани
- Почитување на позитивните законски одредби

Политиката за осигурување на квалитет е објавена на веб-страницата на општината

[http://www.karpos.gov.mk/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3094](http://www.karpos.gov.mk/index.php?option=com_content&view=article&id=3094)

#### **Добра практика 3 – Објавување на ребалансот на буџет - Крушево**

Општина Крушево го објавува ребалансот на буџет на својата веб-страница. Оваа практика е усвоена само од 40% од општините во кои се реализираше истражувањето. Поради тоа што ова се смета за добра практика од аспект на зголемување на нивото на транспарентност и отчетност, ги поттикнуваме сите општини да ја усвојат оваа практика.

<http://krusevo.gov.mk/za%20na%20web,%20vodomeri/opstina/BUDZET%20REBALANS%202013%20za%20SOVET/08%20Funkcionalni%20rashodi%20-%20REBALANS%202013.pdf>

**Анализа на  
податоците  
по региони**

## Скопскиот плански регион

истражувач: Александар Цеков

### 1. Предизвици при собирањето на податоци

Истражувањето во Скопскиот плански регион во рамки на ЛОТОС студијата, беше спроведено во 12 од вкупно 17 општини и тоа во **Град Скопје и општините: Центар, Карпош, Кисела Вода, Чаир, Сарај, Шуто Оризари, Аеродром, Зелениково, Студеничани, Чучер Сандево и Илинден.**

При изборот на општини од Скопскиот регион се водеше сметка соодветно да бидат претставени руралните и урбаните општини, општините во кои доминантно население се граѓани од немнозинска етничката заедница на национално ниво, како и општините со мешан етнички состав.

Истражувачките активности во рамки на проектот официјално започнаа на 05.05.2014 год. со праќање на допис до општините преку електронска пошта (е-маил) во кој беа наведени целите и очекуваните резултати од истражувањето. Во прилог на дописот (види анекс – допис до општините), беше испратен и прашалник (види анекс – прашалник) со 26 прашања. Овие прашања, покрај собирањето на податоци имаа за цел и да дадат првичен увид за ситуацијата во општините во поглед на целите на истражувањето, врз чија основа истражувачот ќе може да ги прилагоди истражувачките активности за дадената општина.

Мора да се напомене дека во првично дадениот рок до 26.05.2014, ниту една од општините не одговори на барањето да испрати пополнет прашалник, што фрла сенка на пресретливоста на општините. Така, рокот за добивање на прашалникот беше неколкупати пролонгиран (20 јуни, 26 јули и 17 септември 2014 год), за да на крај на општините им беше даден финален рок до 07.10.2014 год. Паралелно со испраќање на прашалникот, општините беа контактирани преку телефон со цел да се провери дали е добиен прашалникот, а подоцна и да се потсетат во однос на роковите за пополнување и испраќање на прашалникот назад до истражувачот. До финалниот рок, општините Зелениково, Шуто Оризари, Кисела Вода, Чучер Сандево и Центар не го испратија прашалникот назад до истражувачот.

Дополнително, од општините беше побарано да ги испратат Статутот и Деловникот како темелни документи кои што го уредуваат функционирањето на работата на општините, а беше побарано и да се реализираат интервјуа со службени лица во општината при посета на општината.

Теренските истражувања се реализираа во текот на месеците мај, јуни и август 2014 год., во сите општини освен во општина Кисела Вода, во која што не успеавме во текот на овие месеци да обезбедиме прием кај службеното лице кое беше назначено од општината за соработка на овој проект.

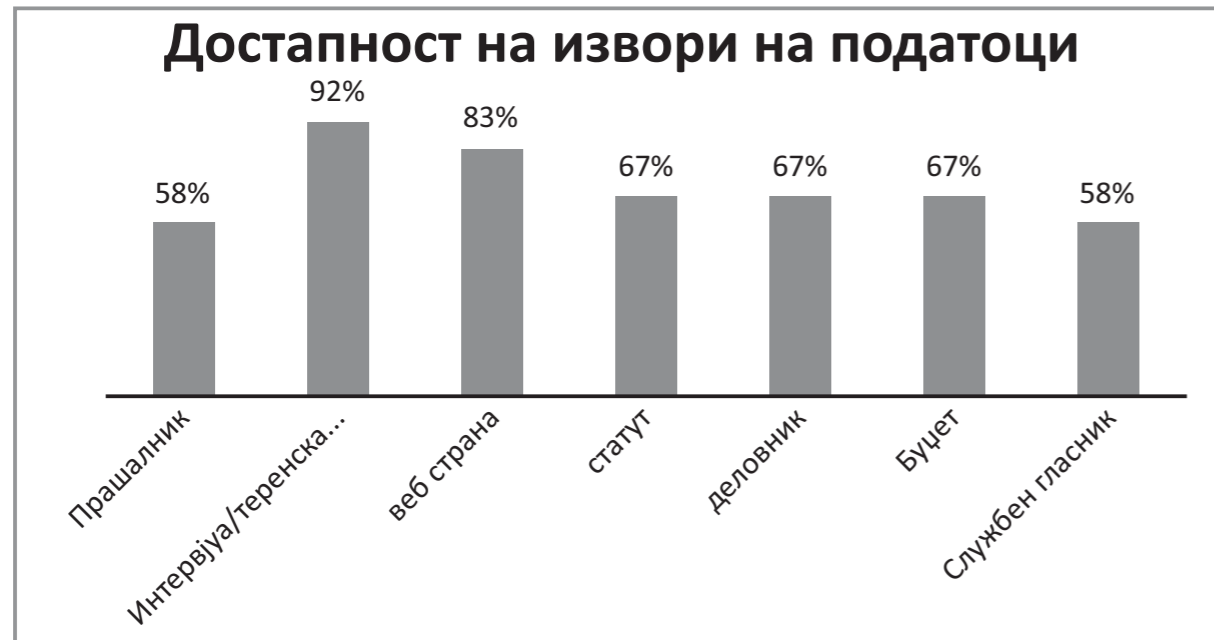
За 33% од општините успеавме да ги обезбедиме сите извори на податоци (прашалник, интервјуа/теренска посета, веб страна, статут и деловник на општината, буџет и службени гласници), за една општина недостасуваше еден извор на податоци (8%), за 42% од општините недостасуваа два, а за 25% од општините не беа достапни 3 извори на информација. Во однос пак на изворите на информација, прашалникот и службениот

<sup>21</sup> Available at <http://lotos.crpm.org.mk/>

<sup>22</sup> Ibid

гласник беа обезбедени од 58% од општините; интервјуа/теренска посета беа реализирани во 92% од општините; функционална веб страна имаа 83% од општините, додека Статутот, деловникот и буџетот беа достапни од 67% од општините.

Графикон 1.Процент на достапност на извори на податоци за општините од Скопски регион



Од процентот на достапност на изворите на податоци може да се види дека и покрај тоа што за дел од изворите на информација општините имаат и законска обврска<sup>21</sup> да овозможат достапност на овие документи за јавноста, сепак во рамки на истражувањето ние не бевме во можност да ги обезбедиме овие документи од општините (буџет, службен гласник, деловник). Интересно е што теренските истражувања и интервјуата со општинските службеници се реализираа во 92% од општините, наспроти пониските проценти на достапност на прашалникот и останатите документи.

Горенаведеното ја потврдува тезата дека пресретливоста на општините е далеку поголема при посета на општините, отколку на пример пресретливоста на барања доставени преку електронска пошта или телефон, што може да се види од процентот на доставени прашалници. Во текот на истражувањето оваа констатација се покажа како точна и при реализацијата на теренските истражувања. За разлика од комуникацијата преку електронска пошта или преку телефон со општинската администрација, која што во најголем дел одеше релативно бавно и со потешкотии, мора да се истакне дека директната комуникацијата со општинските службеници беше далеку подобра и поефикасна во поглед на истражувањето. Скоро во сите општини каде што беше реализирана теренската посета на општините, истражувачот беше љубезно примен од страна од општинските службеници, при беше претставено истражувањето со осврт на целите и планот на активности во конкретната општина. Општинската администрација генерално беше пресретлива, љубезна и кооперативна за време на престојот во општината, но сепак, доставувањето на дополнителни документи и информации по заминувањето од општината одеше значително потешко.

<sup>21</sup> Член 7, 13, 36, 42 од ЗАКОН ЗА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА НА Р.М. "Сл. весник на Р. Македонија" Бр. 5 од 29.01.2002год.

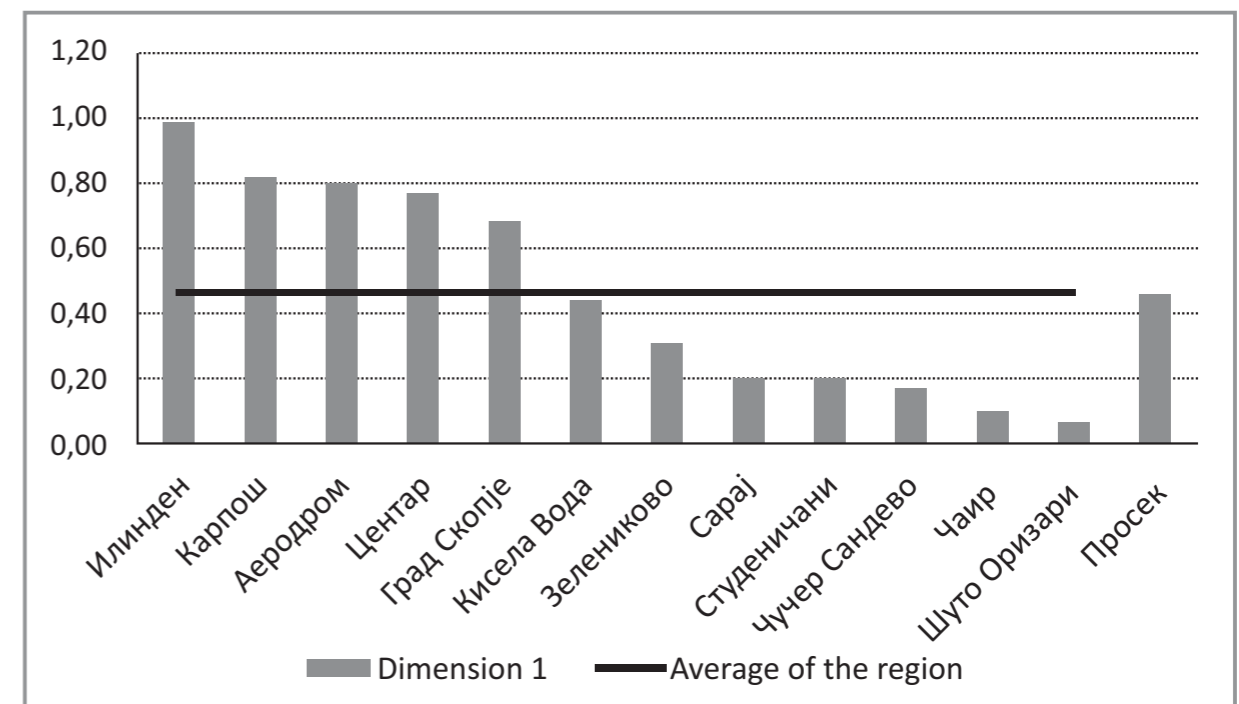
## 2. Резултати од истражувањето

### 2.1 Вкупно остварени резултати во Скопскиот регион

Вкупно остварените резултати за општините во Скопскиот регион се темелат на податоците добиени за 12 од вкупно 17 општини кои што беа опфатени со истражувањето. Максималниот број на бодови за општините после пондерирањето изнесува 10. Во зависност од освојените бодови после пондерирањето, општините се поделени во 6 категории според степенот на исполнетост на практиките за добро владеење. При тоа, за преодна оценка се смета 5.01 и нагоре, што претставува 50% од можните бодови.

Од единиците на локална самоуправа во Скопскиот регион кои што беа опфатени со истражувањето, највисок резултат има остварено Град Скопје (8,09), додека просечно остварениот резултат на општините беше 3,32. Најслаб резултат има општината Зелениково со 0,42. Просекот пак за сите 43 општини изнесува 3,53, што значи дека просекот на општините од Скопскиот регион е нешто под вкупниот просек. Релативно нискиот просек на општините од Скопскиот регион пред се' се должи на фактот што дури 67% од општините имаат резултат под 5.00, односно не оствариле преодна оценка во истражувањето.

Графикон 2. Резултати за општините од скопски регион во однос на вкупниот просек



Од графиконот 2 може да се види дека општините Илинден, Карпош, Центар, Аеродром и Град Скопје имаат остварено резултати и над просекот на регионот и над просекот на сите 43 општини. Меѓутоа во поглед на преодната оценка, само Град Скопје (8,09), Илинден (7,88), Карпош (6,46) и Центар (5,44) имаат резултат над 5,01, односно само 33% од општините, додека 67% се наоѓаат во групата на општини кои што немаат остварено преодна оценка.

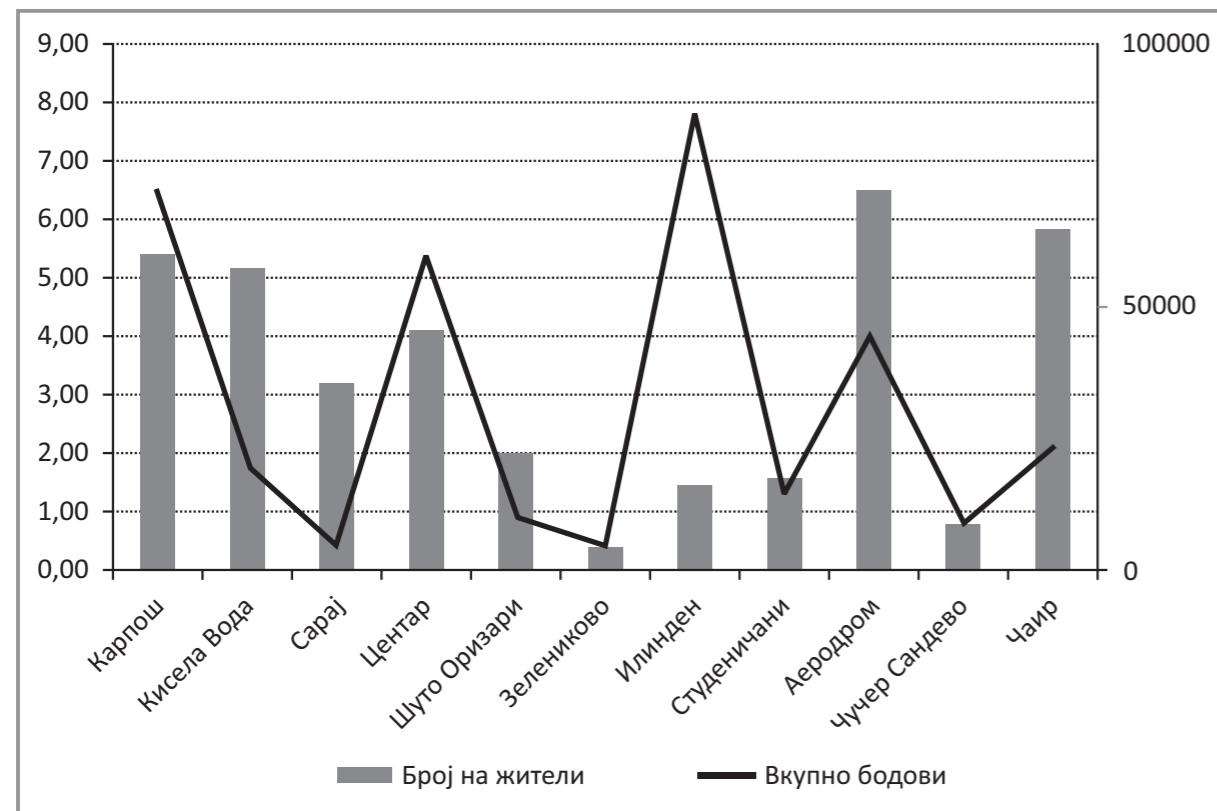
Класификацијата на општините според степенот на добро владеење изгледа вака:



Табела 1. Групирање на општините според степенот на добро владеење на локално ниво

Општина	Класификација	Скала на добро владеење
	Одлично владени	9.51-10.00
Град Скопје	Многу добро владени	7.51-10.00
Илинден		
Карпош	Добро владени	5.51-7.50
Центар	Доволно добро владени	3.51-5.50
Аеродром		
Чаир	Недоволно добро владени	1.51-3.50
Кисела Вода		
Студеничани	Многу лошо владени	0.0-1.50
Шуто Оризари		
Чучер Сандево		
Сарај		
Зелениково		

Графикон 3. Резултати на општините комбинирани со број на жители во општината



Горниот графикон ги комбинира резултатите на општините со бројот на жители по општини за да ја утврди корелацијата помеѓу остварени резултати и бројот на жители на самата општина<sup>22</sup>. Поради фактот што Град Скопје има статус на посебна единица на локалната самоуправа, и се состои од број на жители од општините во Град Скопје, е изземена од оваа споредба. Од графиконот може да се види дека линијата на остварени резултати не го следи трендот на број на жители кај општините. Ова особено е забележително кај општина Илинден која што има најдобри резултати од општините кои што се предмет на споредба, а бројот на жители е доста мал во однос на другите општини. Од друга страна, пак бројот на жители кај општините Чаир, Кисела Вода и Сарај значително го надминува остварениот резултат. Општина Илинден е рурална општина, додека Карпош, која што има втори најдобри резултати на графиконот е урбана општина што значи дека има отстапувања и кај овој параметар.

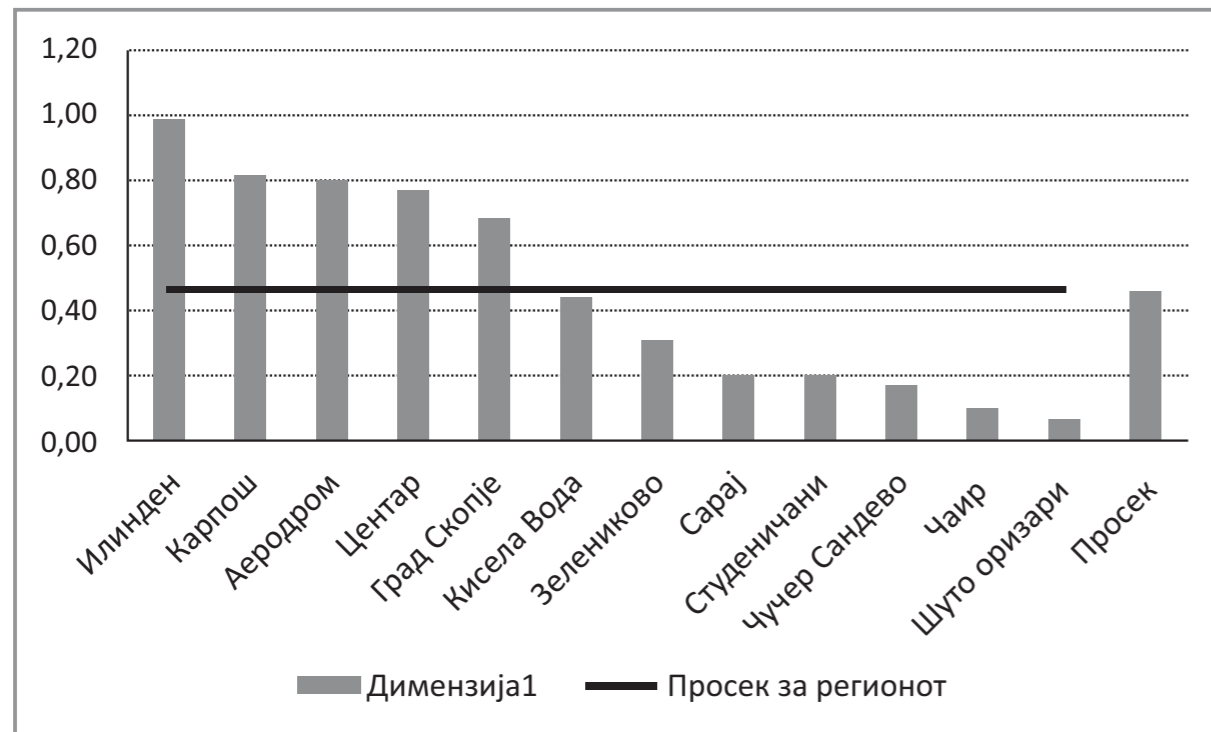
Заклучокот за општините од Скопскиот регион кој што може да изведе врз основа на оваа корелација е дека остварените резултати не се директно поврзани со бројот на жители во општината, како и со класификацијата на рурални и урбани општини, туку пред се од посветеноста на општината и општинската администрација кон принципите на добро владеење.

## 2.2 Резултати по димензии

Во поглед на резултатите по димензиите во кои што се групирани индикаторите, најдобар резултат во првата димензија - **Отвореност и транспарентност при работењето на Советот на општината и на Градоначалникот и општинската администрација**, има остварено општина Илинден со 0,99 од можни 1,5 за оваа димензија. Просечниот резултат на општините во поглед на оваа димензија за Скопскиот регион изнесува 0,46, а најслаб резултат во оваа димензија има остварено општината Шуто Оризари со 0,07 бодови во оваа димензија. При пондерирањето на резултатите, на оваа димензија и се дадени 15 % од вкупната оценка и покрај тоа што оваа димензија има најголем број на индикатори (35). Причината за ова лежи во фактот што најголем број на индикатори од оваа димензија се законска обврска на општините, што значи дека општините се должни да ги почитуваат и затоа нема потреба да се наградуваат за исполнетост на индикатор од оваа димензија. Сепак, и покрај законската обврска основните акти за функционирање на општините да бидат достапни за јавноста, загрижува податокот дека кај 33% од испитаните општините од Скопскиот регион Статутот и Деловникот за работа на Советот на општината не беа достапни.

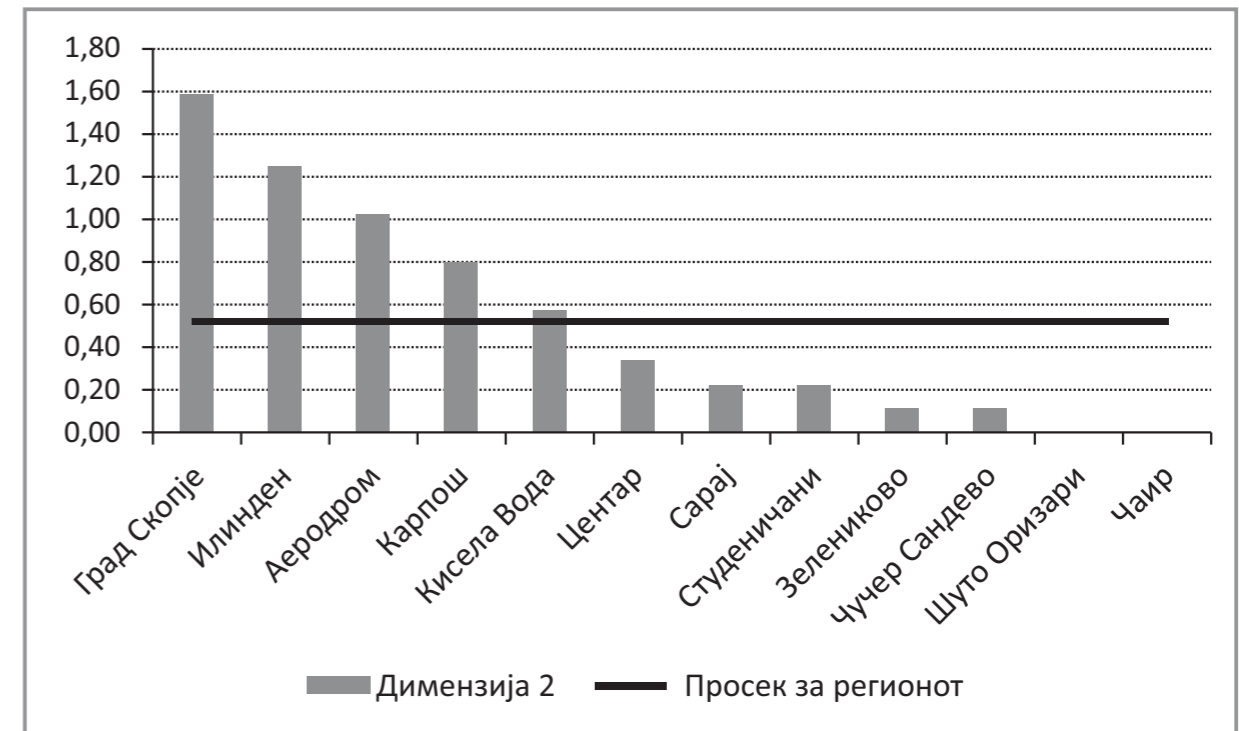
<sup>24</sup> <http://www.stat.gov.mk/Publikacii/PDFGodisnik2013/03-Naselenie-Population.pdf>

Графикон 4: Резултати на општините од Скопскиот регион во Димензија 1  
- Отвореност и транспарентност при работењето на Советот на општината и на Градоначалникот и општинската администрација



Според резултатите на општините во втората димензија - **Учество на граѓаните и граѓанските здруженија во процесот на донесување одлуки и имплементација на локалните политики (Соработка со граѓани и граѓански здруженија и други форми на здружување на граѓаните)** најдобри резултати има остварено Град Скопје со вкупен резултат од 1,59 од вкупно 2,5 бодови или 66% на исполнетост на индикаторите, додека просекот за општините од Скопскиот регион е 0,52 бодови или 21% на исполнетост на индикаторите. Најслаб резултат имаат општините Сарај и Шуто Оризари со 0% исполнетост на индикаторите од оваа димензија и нула бодови. Втората димензија која што го мери учеството на граѓаните и граѓанските организации во процесот на донесување на одлуки на локално ниво не покажува значително заостанување на општините од Скопскиот регион во поглед на просекот на сите 43 општини од 23%. Повторно, високиот процент на општини (83%) кои што имаат процент на успешност во исполнување на индикаторите од втората димензија под 50% го туркаат просекот на целиот регион надолу кон изразито непартиципативни општини. Овај податок е загрижувачки за развојот на демократските процеси на локално ниво, бидејќи токму партиципативноста во донесувањето на одлуки е клучен фактор за добро владеење и несомнено треба да се преземат мерки за подобрување на ваквата ситуација.

Графикон 5: Резултати на општините од Скопскиот регион во Димензија 2  
- Учество на граѓаните и граѓанските здруженија во процесот на донесување одлуки и имплементација на локалните политики (Соработка со граѓани и граѓански здруженија и други форми на здружување на граѓаните)

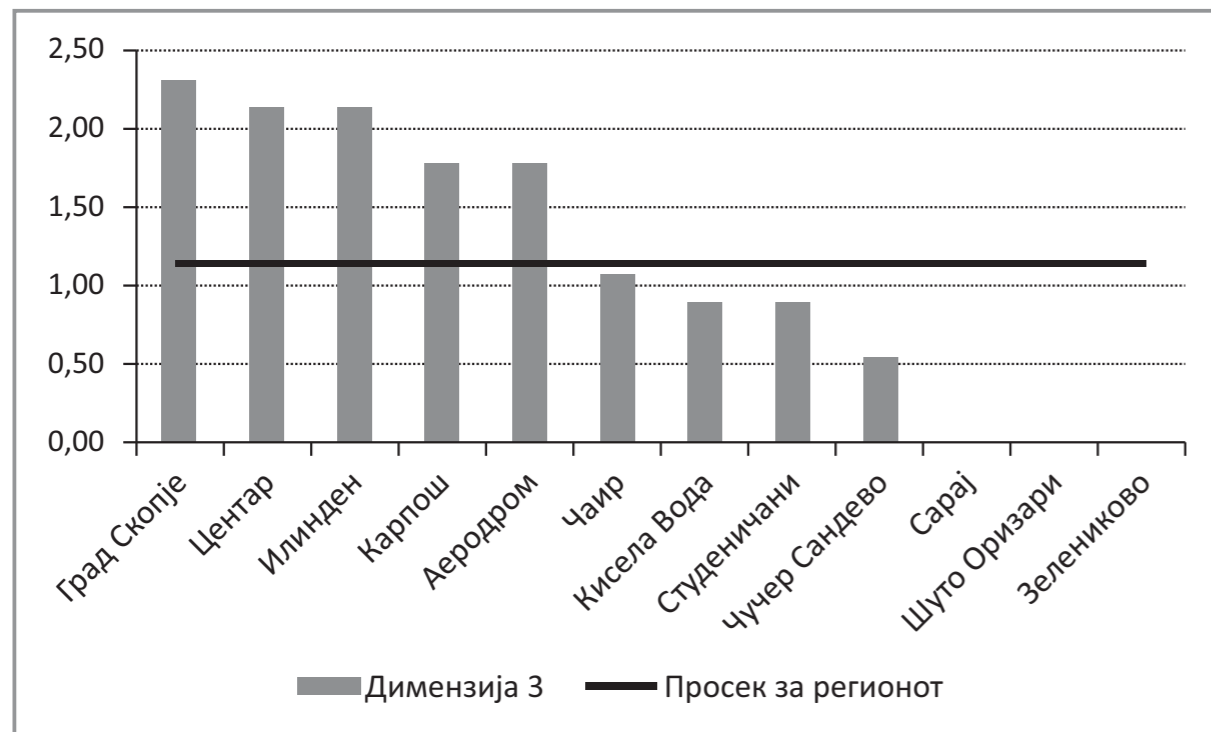


Во третата димензија - **Пресретлива и отчетна општинска администрација**, 42% од општините имаат над 1,25 бод од можните 2,5 односно имаат повеќе од половина од можните бодови за оваа димензија. Останатите 58% од општините имаат остварено резултати кои што се помали од половината од можните бодови.

Пресретливоста на општинската администрација е клучен аспект при овозможување на граѓаните да ги остварат своите права и ја изразува спремноста на локалната самоуправа да ги консултира граѓаните за услугите кои што таа ги нуди во насока на нивно подобрување. За подобрување на услугите кои што им ги нудат на граѓаните, општините имаат на располагање неколку инструменти (формулари, анкети, прашалници, средби со граѓаните, собири, формите за директна демократија итн.), па така преку оваа димензија се мери колку од овие инструменти се достапни за граѓаните, односно општината ги има користено во периодот на истражување.

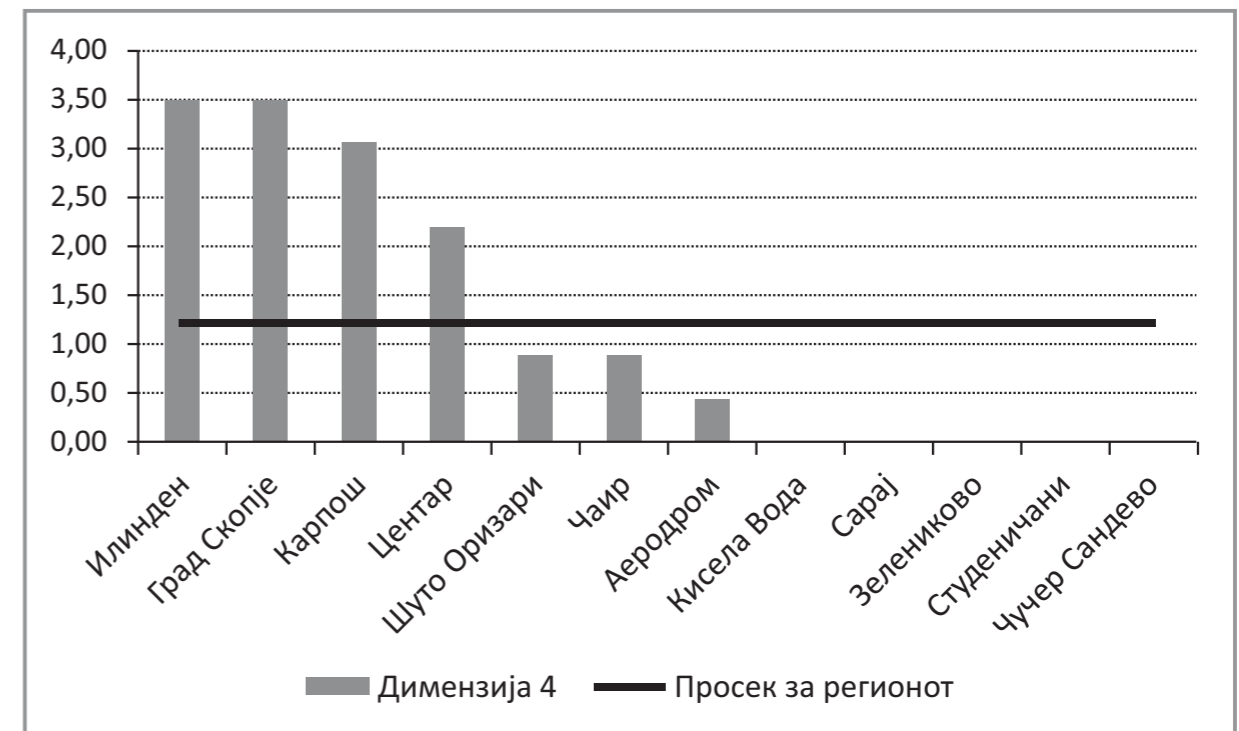
Она што може да се заклучи од графиконот погоре, е дека главно поголемите општини почесто ги користат алатките за пресретливост, и главно тоа се урбаните општини од Скопскиот регион. Исклучок е општината Илинден која што иако рурална и помала општина според бројот на жители од, на пример, општина Центар, има остварено добри резултати. Причината за поголемото користење на алатките за пресретливост во поголемите општини, според интервјуата реализирани во текот на истражувањето, е тоа што во помалите општини општинската администрација е многу подостапна за граѓаните, отколку во поголемите, па задоволството од услугите граѓаните од руралните општини може да го искажат директно при посета на општината, додека во првите гласот на граѓаните може најдобро и најефикасно да се чуе со користење на овие алатки.

Графикон 6: Резултати на општините од Скопскиот регион во Димензија 3  
- Пресретлива и отчетна општинска администрација



Според резултатите од четвртата димензија - Ефективност, ефикасност и отчетност на локалната самоуправа две општини – Град Скопје и општина Илинден имаат максимален број на бодови 3,5. Меѓутоа, фактот дека дури половина од општините во оваа димензија имаат 0 бодови, го намалува просекот на општините од регионот на 1.2 бодови. Во оваа димензија се испитуваше дали општините објавуваат годишни програми за работа по сектори со утврдена временска рамка и дали се објавуваат документи поврзани со ефективноста при работењето на општината. Индикаторите од оваа димензија учествуваат со 35% од вкупните бодови на општини бидејќи, како што беше напоменато, индикаторите од оваа димензија иако не се законска обврска на општините, но претставуваат одличен репер за тоа кои општини имаат волја да ги имплементираат практиките за добро владеење на локално ниво, што е една од целите на ова истражување.

Графикон 7: Резултати на општините од Скопскиот регион во Димензија 4  
– Ефикасност, ефективност и отчетност на локалната самоуправа



### 2.3 Резултати по индикатори

Според исполнетоста на индикаторите, најдобар резултат општините имаат остварено кај индикаторот 5 - Во општината има назначено лице за односи со јавноста чија задача е да ја информира јавноста за работата на општината од 100% исполнетост на овој индикатор, односно сите општини од овој регион имаат назначено лице за односи со јавноста. Меѓутоа, од наредниот индикатор – оперативност на лицето за односи со јавноста, може да се види дека иако сите општини имаат назначено такво лице, што е патем и законска обврска, не во сите општини ова лице ја врши задачата која што му е доделена, односно во 75% од општините ова лице е оперативно.

Исполнетост од 67% имаме кај 6 индикатори:

4 - Одржување на колегиуми кај градоначалникот со раководители на сектори, јавни претпријатија и јавни служби заради подобар проток на информации помеѓу администрација и зголемување на транспарентноста на општината

15 - Статутот на општината е јавно објавен

16 - Деловникот на Советот на општината е јавно објавен

23 - Јавност на општинските буџети

37 - Дали во општината има процедура за организирање на консултација со јавноста?

44 - Достапност на формулари за граѓаните за остварување на своите права (барања, желби и оплаки)

Од оваа листа може да се види дека основните акти и документи за функционирање на општината не се објавени од сите општини и покрај законската обврска за тоа. Ова е загрижувачки податок, бидејќи Деловникот, Статутот и буџетот на општината би требало да бидат достапни за сите граѓани на барем на нивно барање, а препорачливо е и истите да бидат објавени и на општинската веб страна. Колегиумите кај градоначалникот пак, е важна организациско-функционална алатка во поглед на зголемување на ефикасноста на општинската администрација, како и за подобрување на внатрешната комуникација помеѓу вработените. Сепак, во најголем дел овие колегиуми не се одржуваат по претходно утврдена агенда, а недостапноста на заклучоците се пречка за проверка од страна на истражувачите за содржинскиот дел од овие колегиуми.

Понатаму, следат 5 индикатори со исполнетост од 58%:

17 - Службениот гласник на општината е достапен на граѓаните

18 - Време за консултација на градоначалникот со граѓаните

25 - Информирање за понудата на општински услуги (услуги на општински сектори)

28 - Соработка помеѓу општината и граѓанските организации

42 - Остварување на право на оплаките и претставка

Со оглед на фактот дека исполнувањето на овие индикатори претставува и законска обврска на општината, загрижувачки е податокот дека службениот гласник и информирањето за понудата на општински услуги има процент на исполнетост од само 58%. Понатаму, општината е должна да им овозможи на своите граѓани непречено да го користат своето право за поднесување на оплаки и претставка, што значи дека треба да им овозможи и соодветни формулари за тоа, и на истите да одговора навремено и ефикасно, како и соодветно да постапува по нив.

Просекот на исполнетост на индикаторите кај општините од Скопскиот регион изнесува 35%.

Четири индикатори од листата не се исполнети од ниту една општина:

23.1 - Општинскиот буџет за последната година во форма разбирлива за обичниот граѓанин(информации/објаснувања) е објавен на општинската интернет страна+на огласната табла и/или некој друг начин(најмалку 2 начини)во форма на официјален документ.

23.2 - Критериумите и износот за буџетска алокација на општината за трансфери на фондови од националните до локалните институции се објавени на интернет страницата на општината

23.3 - Во информацијата за општинските буџети постои информација по буџетски корисник.

33.1 - Учество на Младински совет во работата на Советот на Општината

Од табелата погоре, може да се види дека општините немаат развиено практика за објавување на општинскиот буџет во форма разбирлива за обичниот граѓанин, односно приходите и расходите да бидат претставени посликовито, преку графикони, табели и други форми кои што ќе го доближат буџет на просечниот граѓанин, кој што не поседува вештини од економијата. Исто така, за да се зголеми транспарентноста и отчетноста на општините, од големо значење би било во информациите за буџетот, да се вметнат информации по буџетски корисни, што би дало појасна слика за тоа кои буџетски корисници колку трошат.

Обезбедувањето пак на учество на Младински совет во работата на Советот на општината, и општините би требало да пристапат кон формирање на истите доколку се уште ги немаат формирано, и да ги третираат како партнери во донесувањето на одлуките на локално ниво со цел да се обезбеди гласот на младите соодветно да биде претставен на локално ниво.

### Препораки

Врз основа на резултатите добиени од ова истражување, генералните препораки за општините од овој регион би биле следниве:

- **Статутот и Деловникот** како основни акти за функционирање и организација на општините **да бидат достапни за сите граѓани**. Наједноставно решение би било истите да бидат достапни на интернет, односно на веб страната на општините
- Општините да донесат соодветни акти (**план и правилник**) за **јавност** во работењето на општинските тела
- **Буџетот** како јавен документ за тоа како се планира да се трошат парите на граѓаните да биде достапен кај сите општини
- **Службениот гласник** да биде достапен за сите граѓани најмалку на нивно барање, а по можност и на веб страната на општината
- Општините да објавуваат **листа на информации од јавен карактер**
- Општините редовно да објавуваат **информации за јавните набавки**
- **Потпишаните договори за јавни набавки** да бидат достапни за граѓаните
- Општините да ги објавуваат **критериумите за доделување на финансиски средства на граѓанските организации** на нивните веб страни, или најмалку истите да бидат достапни на барање на граѓаните
- Да се објавуваат листа на **граѓански организации кои што имаат добиени финансиска поддршка од општината**
- Да се објавуваат **листа на фирми** кои што заради судир на интереси **не се подобни**

**да учествуваат во процедура за јавна набавка**

- Општинскиот буџет да биде достапен и во форма разбирлива за обичниот граѓанин – **граѓански буџет**
- Општините да објават **листа на услуги** кои што ги нудат на граѓани
- Општините да обезбедат достапност на **формулари** за полесно реализирање на барањата од страна на граѓаните

**Препораки за општините**

## Препораки за општина Карпош

- Јавноста да се известува за одржување на седници на советот мин. 7 дена пред одржувањето на седницата (на интернет, огласна табла и во медиумите), освен за вонредни седници<sup>23</sup>;
- Работните материјали да се достапни за членовите на Советот заедно со поканите за Седница, но не помалку од 7 дена пред одржување на седница; во моментот работните материјали се достапни само за лица со кориснички профили на веб страната на општината, а не и за пошироката јавност;
- Работните материјали да бидат достапни и за граѓаните на општината, на нивно барање или на веб страната на општината;
- Записниците од седниците на советот да се објавуваат на општинската веб страна;
- Критериумите за доделување на финансиски средства на граѓанските организации да бидат јавно објавени на веб страната;
- Прописите на општината (Статутот, деловник итн.) да се постават на веб страната на општината;
- Да се овозможи пристап на граѓаните до потпишаните договори за јавни набавки (да се постават на веб страната на општината)
- Да се објави листа на економски оператори кои што заради судир на интереси не можат да се учествуваат во тендерска постапка
- Буџетот да се објавува и во форма разбирлива за граѓаните (со информации по буџетски корисник)
- За секоја планирана активност општината да го објавува и предвидениот буџет за таа активност
- Да се објави листа на граѓански организации на кои што им се доделени средства

## Препораки за општина Кисела Вода

- Советот да донесе *правилник и план за јавност* при работењето на општината
- Работните материјали за Седниците на советот на општината да се достапни и за јавноста (на веб страната или огласната табла)
- Записниците од седницата да се достапни за граѓаните на веб страната, огласната табла или на барање на граѓаните
- Да се воспостави практика на користење на институтот советнички прашања на седниците на почеток од седниците. Истите да бидат дефинирани и утврдени со деловникот и Статутот на општината
- Да се определи термин на градоначалникот за средби со граѓаните и тој термин да се почитува
- Да се објават потпишаните договори за јавни набавки (на интернет страната,

огласната табла или на друг начин)

- Да се објави листа на економски оператори кои што не се подобни да учествуваат во тендерска постапка заради конфликт на интерес
- Да се доставуваат одлуките за вработувања во општинската администрација на увид на граѓаните.
- Да се објават критериуми за доделување средства за граѓанските организации
- Општината да објавува годишна програма со индикатори за успех
- Да се објават информации за тела кои што вршат мониторинг на работата на општината (Државен инспекторат за локална самоуправа, Мин. За локална самоуправа)

## Препораки за општина Центар

- Советот да донесе правилник и план за јавност при работењето на советот на општината
- Записниците од седницата да се достапни за граѓаните на веб страната, огласната табла или на барање на граѓаните
- Да се востанови практика за користење на институтот советнички прашања на седниците на почеток од седниците. Истите да бидат дефинирани и утврдени со деловникот и Статутот на општината
- Да се почитува востановениот терминот на градоначалникот за средби со граѓаните
- Да се објават потпишаните договори за јавни набавки (на интернет страната, огласната табла или на друг начин)
- Да се објави листа на економски оператори кои што не се подобни да учествуваат во тендерска постапка заради конфликт на интерес
- Да се објават критериуми за доделување средства за граѓанските организации
- Да се користат прашалници за задоволство на граѓаните од услугите кои ги нуди општината
- Општината да објавува годишна програма со индикатори за успех
- Да се објават информации за тела кои што вршат мониторинг на работата на општината (Државен инспекторат за локална самоуправа, Мин. За локална самоуправа)

## Препораки за општина Шуто Оризари

- Општината мора да биде отворена за граѓаните и во поглед на доставување на информации но и во буквална смисла, односно да се избегнат вакви практики на заклучување на општината. Мора да се најде начин да се реши ситуацијата со барањата кои што не се во надлежност на општината. За надминување на оваа ситуација предлагаме
  - o да се назначи лице кое што ќе ги упатува овие граѓани на вистинските места за нивните барања и прашања
  - o Да се одржат серија на предавања за надлежностите на општината на која вработените во општинската администрација со градоначалникот ќе бараат решение за потребите на граѓаните
  - o На долг рок – да се одржува барем еднаш месечно собир на граѓаните на кои ќе се дискутира за сите прашања кои се од интерес на граѓаните а кои не се во надлежност на општината. Гости на овие собири би биле претставници од институциите кои се надлежни за решавање на овие проблеми на граѓаните.
- Да се промовираат алатките за учество на граѓаните во донесувањето на одлуки и

<sup>23</sup> Член 39, ЗАКОН ЗА ЛОКАЛНА САМОУПРАВА НА Р.М. “Сл. весник на Р. Македонија”  
Бр.5 од 29.01.2002год

мерење на квалитетот на понудените услуги како екранот на допир поставен во рамки на иницијативата Моја општина од страна на Програмата за развој на ОН (УНДП) во Македонија

- Со оглед на слабите резултати, истражувачкиот тим на ЦИКП, посебно за општина Шуто Оризари, се става во располагање на општината заеднички да ги разгледаат слабостите и да дадат предлози за надминување на слабостите. За ова ќе биде покрената иницијатива од наша страна, и доколку општината прифати, овие активности би биле дел од заложбите за пробно споделување на позитивните искуства од другите општини и нивно практично спроведување во конкретна општина.

#### Препораки за општина Зелениково

- Општината да ја стави во функција општинската веб страна на која граѓаните ќе можат да се информираат за активностите во општината. Како алтернатива може да се повеќе да се користи профилот на социјалните мрежи со што информациите би допреле до поголем број на граѓани кои што се корисници на социјалните мрежи
- Да се организираат почесто средби со граѓаните и се охрабрат граѓаните да поднесуваат граѓански иницијативи. Воедно би требало да им се објасни процедурата за поднесување, како и обврските на општината да постапува по овие иницијативи;
- Советот да донесе правилник и план за јавност при работењето на советот на општината
- Записниците од седницата да се достапни за граѓаните на веб страната, огласната табла или на барање на граѓаните
- Да се востанови практика за користење на институтот советнички прашања на седниците на почеток од седниците. Истите да бидат дефинирани и утврдени со деловникот и Статутот на општината
- Да се почитува востановениот терминот на градоначалникот за средби со граѓаните
- Да се објават потпишаните договори за јавни набавки (на интернет страната, огласната табла или на друг начин)
- Да се објави листа на економски оператори кои што не се подобни да учествуваат во тендерска постапка заради конфликт на интерес
- Буџетот на општината да биде претставен и во форма разбирлива за граѓаните
- Да се објавува завршната сметка
- Да се објават критериуми за доделување средства за граѓанските организации
- Да се користат прашалници за задоволство на граѓаните од услугите кои ги нуди општината
- Општината да објавува годишна програма со индикатори за успех
- Да се објават информации за тела кои што вршат мониторинг на работата на општината (Државен инспекторат за локална самоуправа, Мин. За локална самоуправа)

#### Препораки за општина Илинден

- Навремено известување на граѓаните за терминот на одржување на седници на советот во рок од 7 дена претходно;
- Да се обезбеди достапноста на записниците од седниците на советот на веб

страната на општината

- Потпишаните договори за јавни набавки да се постават на веб страната на општината
- Да им се овозможи на граѓаните полесно да го реализираат своето право на поплаки и претставки. Обрасци за пополнување на претставки и поплаки да се постават на влезот, а кутијата за претставки и поплаки да биде на место каде што граѓаните анонимно ќе можат да ги достават;
- Овозможување полесен пристап на граѓаните до информациите од јавен карактер;
- Да се постави етички кодекс на видно место за граѓаните;

#### Препораки за општина Студеничани

- Усвојување на план и правилник за јавност во работењето на општината
- Одржување на колегиуми кај градоначалникот барем еднаш месечно, на кој ќе се овозможи внатрешен проток на информации, кој што пак од друга страна е значаен за споделување на информации со јавноста и подигање на нивото на ефикасност и ефективност на општинската администрација
- Да се назначи лице за односи со јавноста кое ќе биде оперативно и ќе одговара на прашањата на граѓаните.
- Граѓаните да се известуваат за одржување на седница на советот на општината минимум седум дена пред одржувањето
- Материјалите за седницата да се доставуваат навремено и да бидат достапни и за заинтересираната јавност;
- Општинскиот буџет да биде достапен за јавноста (на веб страната, на огласна табла итн.)
- Општинскиот буџет да биде во форма разбирлива за граѓаните
- Да се објавуваат завршната сметка и останатите финансиски документи
- Да се користат прашалници за квалитетот на услугите од општинската администрација

#### Препораки за општина Сарај

Исто како и за општина Шуто Оризари, и за општина Сарај, со оглед на слабите резултати, истражувачкиот тим на ЦИКП, се става во располагање на општината заеднички да ги разгледаат слабостите и да дадат предлози за надминување на слабостите. За ова ќе биде покрената иницијатива од наша страна, и доколку општината прифати, овие активности би биле дел од заложбите за пробно споделување на позитивните искуства од другите општини и нивно практично спроведување во конкретна општина.

За останатите детектирани слабости, иако многу, ги издвојуваме следниве за кои што сметаме дека се поприоритетни:

- Општината да ја стави во функција општинската веб страна на која граѓаните ќе можат да се информираат за активностите во општината. Како алтернатива може да се повеќе да се користи профилот на социјалните мрежи со што информациите би допреле до поголем број на граѓани кои што се корисници на социјалните мрежи
- Да се организираат почесто средби со граѓаните и се охрабрат граѓаните да поднесуваат граѓански иницијативи. Воедно би требало да им се објасни процедурата за поднесување, како и обврските на општината да постапува по овие иницијативи;
- Советот да донесе правилник и план за јавност при работењето на советот на општината

<sup>23</sup> Активности за споделување и спроведување на најдобри практики од општините би можеле да се спроведуваат во сите општини опфатени со истражувањето, доколку изразат волја за ова.

- Записниците од седницата да се достапни за граѓаните на веб страната, огласната табла или на барање на граѓаните
- Да се востанови практика за користење на институтот советнички прашања на седниците на почеток од седниците. Истите да бидат дефинирани и утврдени со деловникот и Статутот на општината
- Да се објавуваат буџетот и останатите документи поврзани со финансиското работење на општината;

#### Препораки за општина Аеродром

- Советот да донесе правилник и план за јавност при работењето на советот на општината
- Записниците од седницата да се достапни за граѓаните на веб страната, огласната табла или на барање на граѓаните
- Да се објават потпишаните договори за јавни набавки (на интернет страната, огласната табла или на друг начин)
- Да се објави листа на економски оператори кои што не се подобни да учествуваат во тендерска постапка заради конфликт на интерес
- Да се објавува буџетот општината во форма разбирлива за граѓаните
- Да се користат прашалници за задоволство на граѓаните од услугите кои ги нуди општината
- Општината да објавува годишна програма со индикатори за успех
- Да се објават информации за тела кои што вршат мониторинг на работата на општината (Државен инспекторат за локална самоуправа, Мин. За локална самоуправа)

#### Препораки за општина Чучер Сандево

- Усвојување на план и правилник за јавност во работењето на општината
- Одржување на колегиуми кај градоначалникот барем еднаш месечно, на кој ќе се овозможи внатрешен проток на информации, кој што пак од друга страна е значаен за споделување на информации со јавноста и подигање на нивото на ефикасност и ефективност на општинската администрација
- Да се назначи лице за односи со јавноста кое ќе биде оперативно и ќе одговара на прашањата на граѓаните.
- Граѓаните да се известуваат за одржување на седница на советот на општината минимум седум дена пред одржувањето
- Материјалите за седницата да се доставуваат навремено и да бидат достапни и за заинтересираната јавност;
- Општинскиот буџет да биде достапен за јавноста (на веб страната, на огласна табла итн.)
- Општинскиот буџет да биде во форма разбирлива за граѓаните
- Да се објавуваат завршната сметка и останатите финансиски документи
- Да се користат прашалници за квалитетот на услугите од општинската администрација

#### Препораки за Град Скопје

- Да се донесе и да се имплементира правилник и план за јавност во работењето на град Скопје
- Известување на граѓаните за одржување на седница минимум 7 дена пред одржувањето на веб страната или преку друг медиум.
- Записниците од седниците на советот да бидат достапни на веб страната на

општината

- Да се пристапи кон објавување на буџетот во форма разбирлива за граѓаните
- Критериумите за доделување на финансиски средства да бидат јавно објавени на веб страната на општината
- Да се олесни пристапот до информациите од јавен карактер за граѓаните

#### Препораки за општина Чаир:

- Усвојување на план и правилник за јавност во работењето на општината
- Одржување на колегиуми кај градоначалникот барем еднаш месечно, на кој ќе се овозможи внатрешен проток на информации, кој што пак од друга страна е значаен за споделување на информации со јавноста и подигање на нивото на ефикасност и ефективност на општинската администрација
- Да се назначи лице за односи со јавноста кое ќе биде оперативно и ќе одговара на прашањата на граѓаните.
- Граѓаните да се известуваат за одржување на седница на советот на општината минимум седум дена пред одржувањето
- Материјалите за седницата да се доставуваат навремено и да бидат достапни и за заинтересираната јавност;
- Општинскиот буџет да биде достапен за јавноста (на веб страната, на огласна табла итн.)
- Општинскиот буџет да се објавува и во форма разбирлива за граѓаните
- Да се објавуваат завршната сметка и останатите финансиски документи
- Да се користат прашалници за квалитетот на услугите од општинската администрација

## Југоисточен плански регион

истражувач: Бети Пеева

### 1. Предизвици при собирањето на податоци

Со истражувањето во рамки на ЛОТОС студија во југоисточниот плански регион беа опфатени општините **Струмица, Радовиш, Ново Село и Богданци**

Со започнувањето на истражувачките активности во мај 2014 во овие општини, еден од најголемите предизвици беше воспоставување на првичниот контакт со општините и изнаоѓање на вистинскиот пристап за добивање на соодветни и реални информации, особено кога се има во предвид дека претставниците на општините не секогаш ги претставуваат вистинските податоци во однос на нивното работење. Беше потребно да се најдат вистинските лица во општината, кои истовремено ќе можат да ги дадат соодветните информации, но и да бидат подготвени и да имаат капацитет да ги менуваат востановените практики со цел да се унапреди работата на нивната општина. Ризикот од доцнење на информациите и недоволната отвореност за соработка беше реален предизвик, но успешно беше надминат со упорност во барањето за доставување на информации, вклучително и на прашалникот. Сепак, заради проверка на добиените информации консултираме повеќе извори, вклучувајќи ги тука и неформалните разговори со локални жители, локални новинари, претставници на медиуми, бизнис заедницата и граѓанските организации, што беше од особено значење за комплетирање на реалната слика за функционирањето на општината.

Информирањето и темелното појаснување на целите на проектот беа неопходни за дел од општинската администрација да сфати дека проектот работи во полза на унапредување на работата на општините и дека со создавање на атмосфера на конкуренција помеѓу општините, всушност се зголемува бенефитот и за корисниците на услугите, но и за општинските власти.

Директниот контакт со општинската администрација заради добивање на одредени информации се покажа како еден од најдобрите методи за реализација на сеопфатно истражување, не само поради фактот што на тој начин вработените со кои соработувавме стануваа поприемчиви за восприемање на некои наши сугестии и упатства, туку и поради директното следење на функционалноста на општинските служби, нивната ефикасност и професионалност, како и увидот на состојбата директно „на терен“. Меѓутоа, таквиот пристап изискуваше често присуство на истражувачите во самите општини, кои меѓусебно географски се оддалечени, некои повеќе и од 100 км. од нашето седиште.

Користењето на различните алатки за собирање на податоци во ова истражување, придонесе за поголема доверливост на податоците што ја зголемува и нивната веродостојност, и за тоа цел се користеа неколку различни методи за прибирање на информации: прашалници, теренското истражување, информациите од следење на веб страните како и користењето на алатката „тајни купувачи“.

Графикон 1. Процент на достапност на извори на податоци за општините од Југоисточен регион



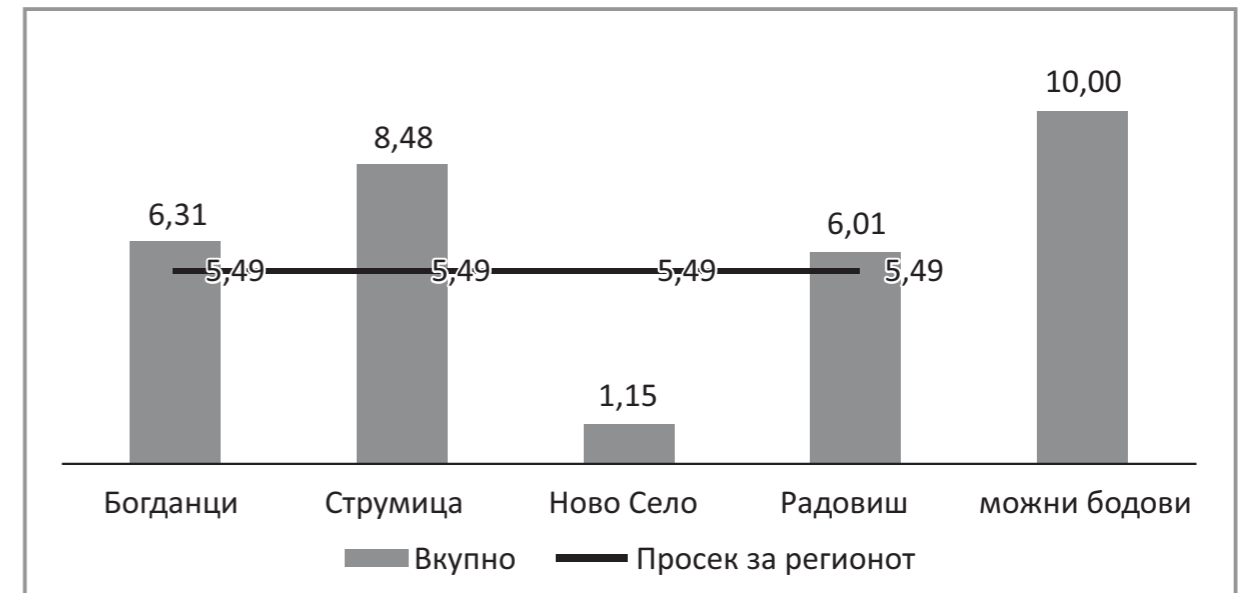
Како што може да се види од графиконот погоре, во текот на истражувањето успеавме да ги обезбедиме сите извори на податоци од општините, освен деловникот од општина Ново Село. Ова значи дека дека при проверка на податоците, можевме да консултираме повеќе извори на информации.

## 2. Резултати од истражувањето

### 2.1 Вкупно остварени резултати во Југоисточен регион

Во Југоисточниот регион општината Струмица има најдобар резултат од 8,48, што претставува и вкупно најдобар резултат од сите 43 општини. Просекот за овој регион е доста висок и изнесува 5,49, што значи дека заедно овие општини ја поминуваат границата од 5,00 бодови за преодна оценка. Најслаби резултати во овој регион има општината Ново Село со 1,15 бода, што значително го намалува просекот на останатите општини. Колку за споредба, без резултатите од оваа општина, просекот би бил 6,93.

Графикон 2. Резултати за општините од Југоисточен регион во однос на вкупниот и регионалниот просек

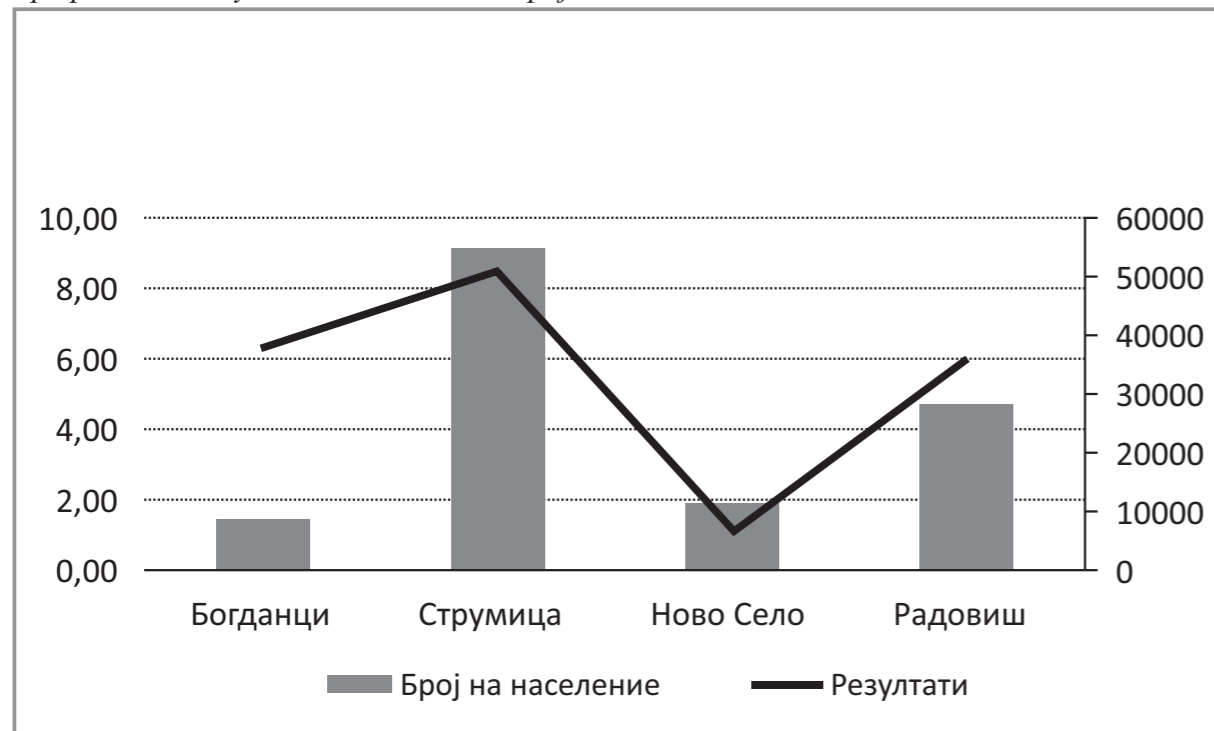


Мора да се напомене дека резултатите на општина Струмица во голема мера произлегуваат од соработката на општината со граѓански организации во поглед на подобрување на транспарентноста на општината. Сепак, останува впечатокот дека во сите општини, независно од покажаните резултати постои голем простор за подобрување и унапредување на работата, особено во делот на активно вклучување на граѓаните во креирањето на политики.

Учеството во донесувањето одлуки во општините е едно од основните права на граѓаните. 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 за остварување на локалната демократија и без тоа да биде прецизно наведено во законската регулатива. Оттука, општина која работи според принципите на добро владеење, самата наоѓа и користи разни начини и облици преку кои овозможува граѓанско учество во процесот на донесување одлуки на локално ниво. Важноста на ова право произлегува од тоа што одлуките на локалната самоуправа во голема мера го определуваат животот и работењето на граѓаните.



Графикон 3: Резултати во однос на број на жители



Од табелата може да се види дека бројот на населениот во случајот на општините од Југоисточниот плански регион не е од пресудно значење во однос на резултатите. На пример општината Богданци, иако најмала по бројност има остварено подобри резултати од Ново Село која што е поголема општина. Сепак, подобриот пристап до инфраструктура и до човечки капацитет се чини дека е пресудно во случајот со општина Струмица и Радовиш, кои што имаат остварено високи резултати, не само во поглед на регионот туку и во споредба со останатите 43 општини.

Класификацијата на општините според степенот на добро владеење изгледа вака:

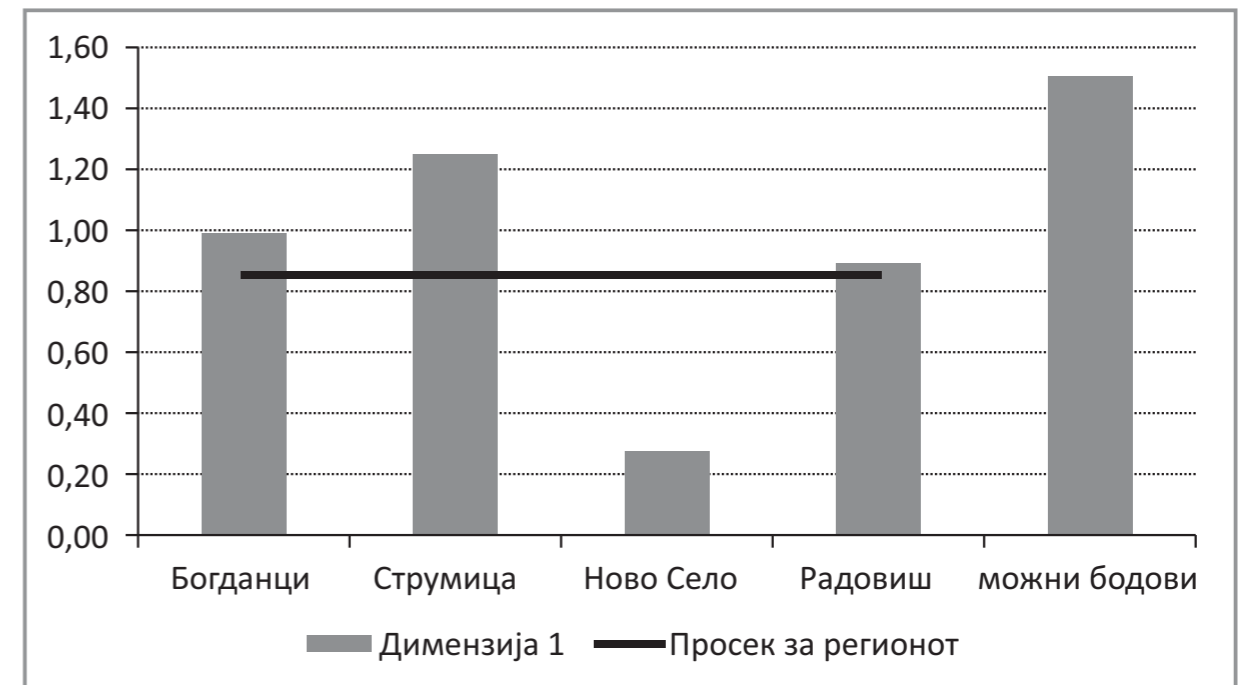
Табела 1. Групирање на општините според степенот на добро владеење на локално ниво

Општина	Класификација	Скала на добро владеење
Струмица	Одлично владени	9.51-10.00
	Многу добро владени	7.51-10.00
Богданци	Добро владени	5.51-7.50
Радовиш	Доволно добро владени	3.51-5.50
	Недоволно добро владени	1.51-3.50
Ново Село	Многу лошо владени	0.0-1.50

## 2.2 Резултати по димензии

Најдобар резултат во првата димензија - **Отвореност и транспарентност при работењето на Советот на општината и на Градоначалникот и општинската администрација**, од општините во овој регион има остварено општина Струмица со 1,24 бодови од можните 1,5 во оваа димензија. Просечниот резултат за оваа димензија за Пелагониски регион изнесува 0,89, и дури три општини имаат остварено резултати над овој просек: Богданци со 0,99, Радовиш со 0,89 и како што рековме Струмица. Најслаби резултати во оваа димензија има Ново Село со скроман резултат од 0,27. Како што може да се види од резултатите, просекот за овој регион е повисок од вкупниот просек за сите 43 општини кој што изнесува 0,54 за оваа димензија.

Графикон 5: Резултати на општините од Југоисточен регион во Димензија 1 - Отвореност и транспарентност при работењето на Советот на општината и на Градоначалникот и општинската администрација



Меѓутоа, и покрај одличните резултати кои што ги имаат остварено овие општини, сепак во текот на истражувањето беа нотирани и неколку предизвици со кои што се соочуваат. Имено, ниту една од општините опфатени со истражувањето немаат донесено план за јавност во работата на општината, во кој се операционализирани процедури за јавност во работењето на општината, иако таква форма е препорачана и од ЗЕЛС.

Колегиумите кај градоначалникот со раководители на сектори се востановена пракса само во поголемите општини, додека во помалите се реализираат по потреба.

Истиот заклучок се однесува и на известувањата за одржување на седниците на советот, како и на објавувањето на дневниот ред на седниците. Навременото доставување и достапноста на работните материјали за седниците на совет е проблем речиси во сите

општини. Во помалите општини јавноста во работата на советот дополнително е отежнато со отсуството на локални медиуми.

Статутите и деловниците за работа на советите на Струмица, Радовиш и Богданци се јавно објавени преку директни линкови на веб страниците, или во Службениот гласник, додека од Општина Ново Село може да се добијат преку допис, или барање за пристап на информации од јавен интерес.

Службените гласници на Струмица, Радовиш и Богданци редовно се објавуваат на веб страниците на општините и хронолошки се распоредени по години, додека службените гласници на општина Ново село не се јавно достапни.

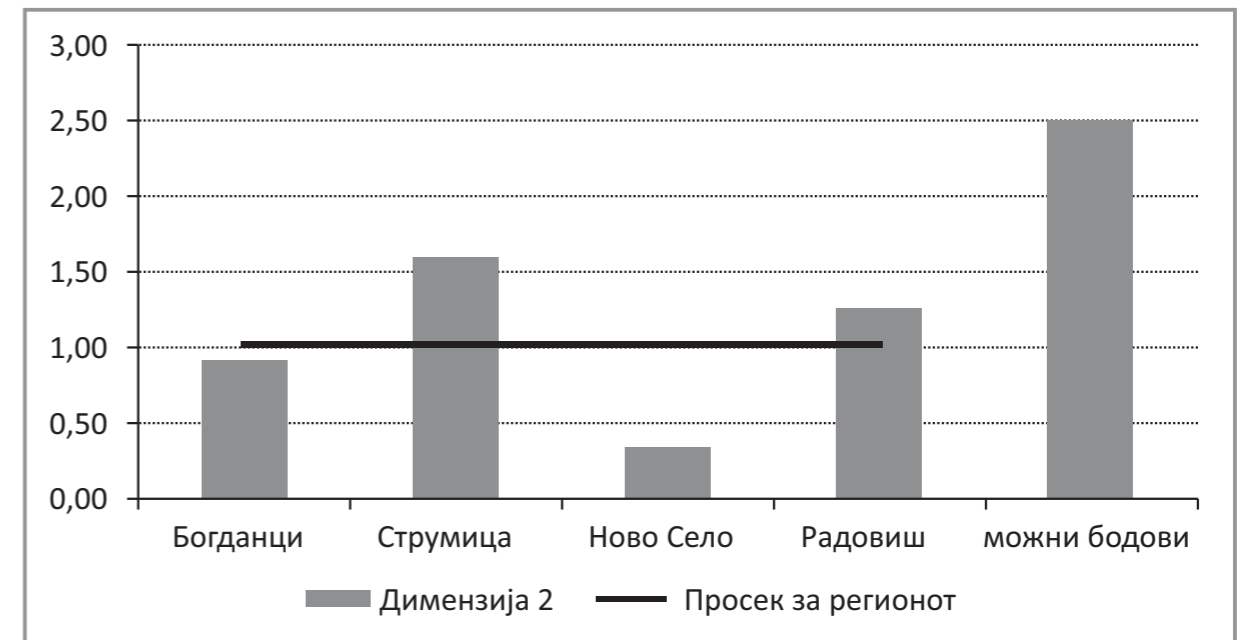
Општинските буџети, финансиските извештаи, завршните сметки, како и известувања за ребалансот на буџетите на Општина Струмица и Општина Богданци се достапни на веб страните преку директни линкови, односно службените гласници, на Општина Радовиш само во Службените гласници, додека на Општина Ново Село не се достапни, освен преку барање за пристап до информации од јавен карактер.

Времето за консултации на градоначалникот со граѓаните е регулирано, а придржувањето до објавените термини се практикува во сите општини кои беа предмет на истражување.

Ниту една од истражуваните општини го нема објавено Планот за јавни набавки, објавените, склучените и поништените постапки за јавни набавки. Струмица и Радовиш имаат поставено линк до страницата на ЕСЈН на Бирото за јавни набавки, каде мора да се пребаруваат огласите, а склучените договори се објавуваат со задоцнување од 6 месеци, па не е можен увид во актуелните склучени договори.

Во втората димензија - *Учество на граѓаните и граѓанските здруженија во процесот на донесување одлуки и имплементација на локалните политики (Соработка со граѓани и граѓански здруженија и други форми на здружување на граѓаните)* најдобри резултати повторно има остварено општина Струмица со 1,59 бодови, а по неа следуваат општина Радовиш со 1,25 и Богданци со 0,91. Просекот помеѓу општини за оваа димензија изнесува 1,32, што е над просекот во рамки на истражувањето кој што изнесува 0,57.

Графикон 6: Резултати на општините од Југоисточен регион во Димензија 2 - Учество на граѓаните и граѓанските здруженија во процесот на донесување одлуки и имплементација на локалните политики (Соработка со граѓани и граѓански здруженија и други форми на здружување на граѓаните)



Иако соработката со граѓанските организации неформално постои во сите општини, сепак документирано присуство на седници на советот од страна на претставници на граѓански организации е забележано само во општина Струмица. Во однос на транспарентноста при доделување на финансиски средства на ГО, предничат општина Струмица и општина Богданци, додека во општина Ново Село нема таква пракса.

Интересно е да се напомене дека, иако резултатите покажуваат ваква поставеност, покрај општина Струмица која има редовна пракса на прибирање на сугестии и предлози од страна на месните самоуправи, општина Богданци е една од ретките општини каде се распишува конкурс за месните заедници за доделување на средства од општинскиот буџет, па дури постои и случај на прибирање на предлози од куќни совети.

Младински совет е формиран само во општините Струмица и Радовиш, а претставници на истиот земаат учество и на седниците на советот.

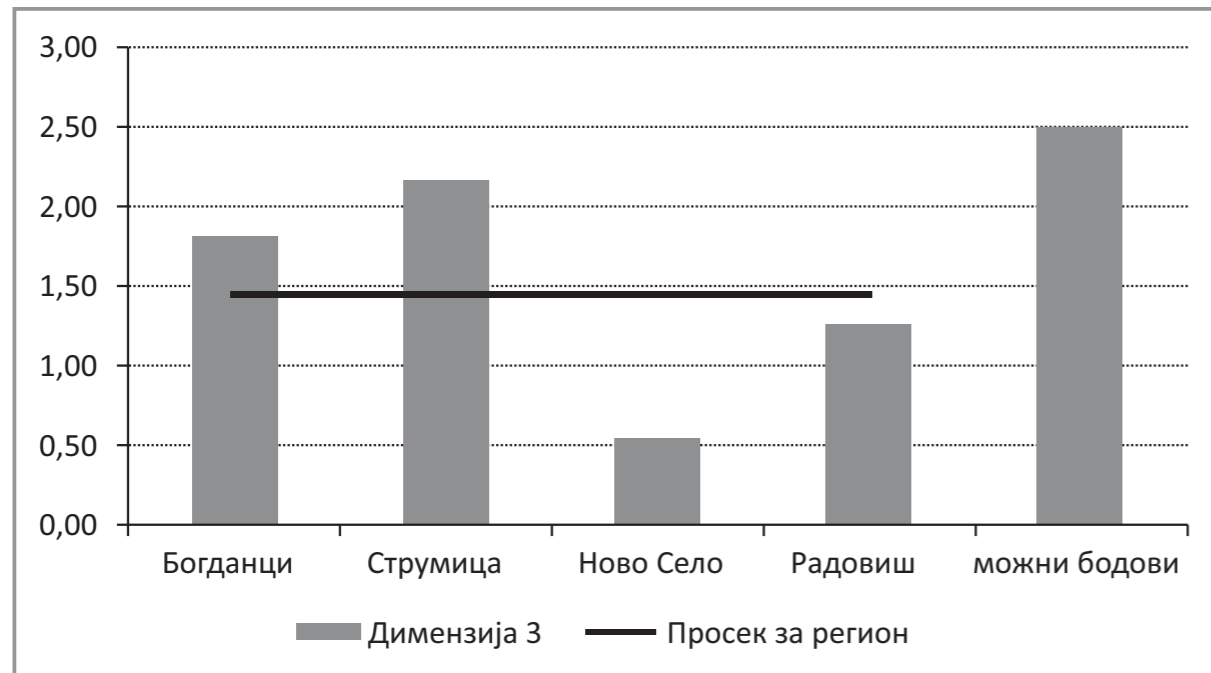
Информации за формираните комисии од страна на општината и нивната работа се објавуваат од страна на општините Струмица и Радовиш, додека советодавни тела во кои влегуваат претставници на ГО, или бизнис заедницата, постојат само во општина Струмица и земаат учество во работата на советот.

Според одговорите на прашалниците во сите четири општини има конституирани урбани и месни заедници кои функционираат. Сепак, со теренското истражување се воспостави дека единствено во Општина Струмица постои одделение и референт за работа со урбаните и месни заедници.

Резултатите на општините од Пелагонискиот регион за третата димензија - **Пресретлива и отчетна општинска администрација**, се следниве: општина Струмица има 2,14 можни 2,5, потоа следува Богданци со 1,79 и Радовиш со 1,25, а последна е Ново Село со

0,54. Ова значи дека Струмица, Богданци и Радовиш го поминуваат прагот од 50% за оваа димензија, и имаат остварено резултати над просекот за 43 општини кој што изнесува 1,22 за оваа димензија.

Графикон 7: Резултати на општините од Југоисточен регион во Димензија 3 - Пресретлива и отчетна општинска администрација



Овде исто така треба да се напомене дека од теренските истражувања кои беа редовно практикувани во сите општини опфатени со истражувањето, впечатокот на истражувачот е дека во однос на пресретливоста и отчетноста, барем во средбите кои беа остварени во тек на истражувањето, речиси сите општини беа на слично ниво, но треба да се имаат во предвид и другите алатки кои беа користени.

Сепак, за да се добие вистинската слика за работата на општинската администрација, во некое следно истражување треба да се предвидат и прибирање на мислења и спроведување на интервјуа со граѓани кои ги користат услугите на општината, со претставници на ГО и на бизнис заедницата.

Урбанистичките планови во главно се донесуваат во консултација со јавноста, како што е регулирано во законот за урбанизам.

Во сите општини, освен Општина Ново Село постојат процедури за консултации со јавноста. Во општина Струмица постои и комуникациска стратегија и оперативен план за односи со јавноста, а пракса на одржување на јавни консултации се бележи најмногу во општина Струмица и нешто помалку во општина Радовиш.

Општина Струмица и Општина Ново Село користат прашалници за задоволство од услугите. Општина Струмица користи прашалници за услугите од речиси сите области, додека општина Ново Село користи такви прашалници во Центарот за услуги на граѓаните.

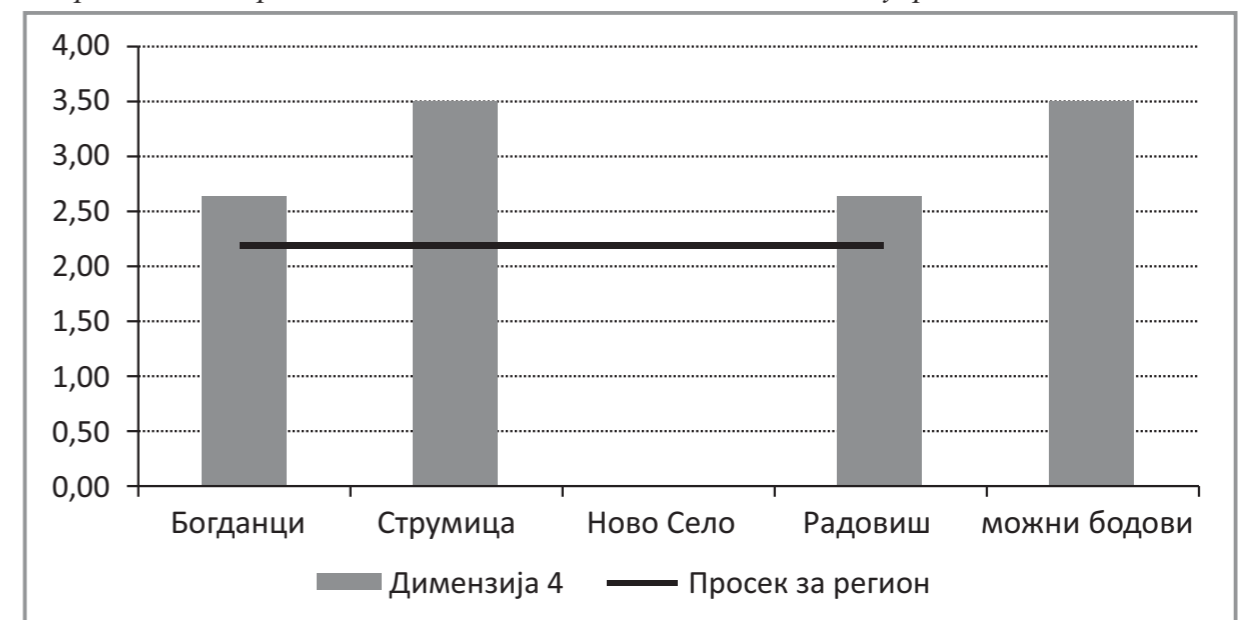
Од четирите истражувани општини, проценка на потребите на локалната заедница прави единствено општина Струмица.

Информации и формулари за остварување на правото за пристап до информации одјавен карактер се достапни на веб страните на општина Струмица и општина Богданци, додека формулари и барања за остварување на одредени права и користење на општинските услуги се достапни во електронска форма на интернет страните на општина Струмица, Радовиш и Богданци, додека во општина Ново село можат да се обезбедат во Центарот за услуги на граѓаните.

Ниту една од општините нема посебна пишана процедура за остварување на правото на поплаки и претставки од страна на граѓаните, односно, на огласната табла и на интернет страницата на општините не постојат информации за службените процеси со јасни чекори за поднесување на поплака и претставка од страна на граѓаните но општинската администрација одговара на поплаки и претставки во согласност со важечката законска регулатива, или процедури според воспоставени ИСО стандарди за квалитет, каков што е случајот во општина Струмица, каде на самиот влез во холот на општината има поставено и книга за пишување на впечатоци од страна на граѓаните кои ја посетуваат општината.

Според резултатите од четвртата димензија која што ја мери **Ефективност, ефикасност и отчетност на локалната самоуправа** најмногу бодови има општина Струмица – 3,50 што е максимум од можните бодови за оваа димензија. Просекот за оваа димензија е 2,19 за југоисточниот регион, додека најслаб резултат има општина Ново Село со 0 бодови. Богданци и Радовиш имаат еднаков број на бодови – 2,63, и несомнено општините од овој регион имаат еден од повисоките просеци во оваа димензија

Графикон 8: Резултати на општините од Југоисточен регион во Димензија 4 – Ефикасност, ефективност и отчетност на локалната самоуправа



Локалните самоуправи на Струмица, Радовиш и Богданци, вообичаено информираат за достигнувањата на одредени политики кои произлегле како резултат на барања, или иницијативи на граѓаните. Вакви информации можат да се најдат на нивните веб страни, фејсбук страни и интернет портали, како и преку локални медиуми (онаму каде што постојат).

В сите општини усвоените етички кодекси се истакнати на видливи места, вообичаено во холот на општинската зграда.

Во Општина Струмица и општина Богданци се објавуваат и годишни програми по сектори и предвидениот буџет за истите, а на веб страните се објавува и ребалансот на буџетот.

Конкретни информации за тела на мониторинг на работата на општините не постојат, освен линк до Министерството за локална самоуправа и ЗЕЛС, каде можат да се најдат вакви информации, каков што е примерот на веб страната на општина Струмица.

## ПРЕПОРАКИ

- Да се подготви и усвои план за јавност на работата на општините.
- Општините да ги објавуваат на своите интернет страници плановите за јавни набавки, огласите за јавни набавки и склучените договори за јавни набавки.
- Буџетот, завршната сметка и финансиските извештаи да се објавуваат во форма разбирлива за граѓаните.
- Да се изработи и спроведе план за поттикнување на активно учество на граѓаните во работењето на урбаните и месните заедници
- Да се формира одделение (онаму каде е применливо), или назначи референт за унапредување на соработката со урбаните и месните заедници
- Општините постојано да ги истражуваат и следат проблемите и потребите на локалната заедница и да превземаат соодветни мерки за нивно решавање.
- Во поглед на општинските вработувања, потребно е општините да ги објавуваат на општинската интернет страница како огласите, така и одлуките за вработување.
- Општините да ја воведат праксата на редовно известување за одржување на седниците на советот, објавување на дневниот ред, како и испраќање на покани до заинтересирани страни.
- Да се користат различни механизми за поканување а граѓаните и поттикнување на нивно активно учество во креирање на локалните политики

- Општините да објавуваат годишни програми за работа по сектори за секоја година со јасно утврдена временска рамка за имплементација и индикатори за успех, како и предвидениот буџет за секоја активност од годишната програма и редовно да објавуваат извештаи за напредокот на имплементацијата на активностите.

- Препорачливо е да се објавуваат извештаи од ревизии и од заклучоците на инспекторите кои вршат мониторинг на општинските услуги.

## Препораки за општините

### Струмица

- На веб страната да се објават сите објавени, склучени и поништени постапки за јавни набавки
- На веб страната да се објавуваат огласите за нови вработувања, како и информации за нововработените лица во општината.
- Препорачливо е да се објавуваат извештаи од ревизии и од заклучоците на инспекторите кои вршат мониторинг на општинските услуги.
- Списокот на услуги по сектори, како и ценовник за истите, освен на веб страната да се објави на видно место во општинската зграда.

### Радовиш

- На веб страната да се објават сите објавени, склучени и поништени постапки за јавни набавки
- На веб страната да се објавуваат огласите за нови вработувања, како и информации за нововработените лица во општината.
- Да се подготви и усвои процедура за учество на граѓаните во креирање и донесување на општинскиот буџет.
- Општината да го регулира начинот за добивање на повратни информации од страна на граѓаните во врска со задоволството од услугите на општината и да врши проценка на потребите на локалната заедница
- Да се регулира правото на поплаки, претставки и жалби со посебна процедура.

### Богданци

- Да се практикува одржување на редовни колегиуми со градоначалникот и раководителите на сектори

- На веб страната да се објават сите објавени, склучени и поништени постапки за јавни набавки
- Да се објавуваат термините за одржување на седници на советот на општината и да се најде начин за информирање на јавноста
- Да се подготви и усвои процедура за учество на граѓаните во креирање и донесување на општинскиот буџет.
- Да се подготви и усвои процедура за консултации со јавноста.
- Да се регулира правото на поплаки, претставки и жалби со посебна процедура.

#### Ново Село

- Веб страната редовно да се ажурира и надополни со: статутот на општината, општински акти, закони, како и редовно да се прикачуваат службените гласници на општината.
- На веб страната да се објави листата на информации од јавен карактер и начинот на нивно барање.
- Да се практикува одржување на редовни колегиуми со градоначалникот и раководителите на сектори
- Да се објавуваат термините за одржување на седници на советот на општината и да се најде начин за информирање на јавноста
- Да се објавуваат на веб страна општинскиот буџет и финансиските извештаи
- Да се подготви и усвои процедура за учество на граѓаните во креирање и донесување на општинскиот буџет.
- Да се донесе план за соработка на општината со граѓанскиот сектор.
- Да се подготви и усвои процедура за консултации со јавноста.
- Општината да го регулира начинот за добивање на повратни информации од страна на граѓаните во врска со задоволството од услугите на општината и да врши проценка на потребите на локалната заедница
- Да се регулира правото на поплаки, претставки и жалби со посебна процедура.

За сите општини за кои нема посебно споменато некоја препорака, важи спроведувањето на општите препораки за општините

## Пелагонискиот плански регион

истражувач: Диоген Хаџи Коста Милевски

### 1. Предизвици при собирањето на податоци

Центарот за европски развој и интеграција како партнер на Центарот за истражување и креирање политики во рамките на проектот ЛОТОС го спроведе истражувањето за транспарентноста и антикорупциските мерки кои ги имплементираат општините во Пелагонискиот регион. Во фокусот на истражувачкиот тимот на ЦЕРИ беа четири општини и тоа: **Битола, Демир Хисар, Крушево и Долнени.**

Прибирањето на податоците се реализира преку теренско истражување и анализа на документи и податоци кои беа достапни во електронска форма.

Теренските истражувања беа реализирани во две фази. Првата фаза се реализира во втората половина на месец мај 2014 при што тимот ги посети сите четири општини и направи првична анализа која во понатамошното истражување беше користена како референтна точка. Во рамките на првата фаза на истражувањето при посетата на општините до нив беше доставен стандардизиран прашалник со листа на прашања и потребни документи како доказ на одговорите на прашањата. Оваа посета беше искористена за скенирање на дел од индикаторите кои беа поврзани со физичките и материјалните услови за исполнување на законски дефинираните норми за функционирање на единиците на локалната самоуправа.

Втората завршна фаза на теренското истражување беше реализирана во втората половина на месец октомври 2014 кога беше реализирана втората посета на општините која се искористи за прибирање на податоци за индикаторите и комплетирање и прецизирање на индикаторите за кои постоеше недостаток на верификувани податоци.

Покрај теренското истражување од моментот на започнување на истражувачката фаза на проектот ЛОТОС 01.05.2014 тимот на ЦЕРИ започна со процесот на прибирање анализа и следење на сите достапни информации во електронска форма. Во рамките на оваа компонента на истражувањето беше следена начинот на кој општините ги презентираат релевантните информации и документи за граѓаните. Исто така беше проверувана пресретливоста на општинската администрација и истата беше тестирана преку испраќање на писма и посети на општините од страна на тајни клиенти. Еден дел од истражувањето беше насочено и кон начинот на менаџирање и пополнување на општинските веб-страници и нивното ажурирање.

Графикон 1. Процент на достапност на извори на податоци за општините од Пелагониски регион



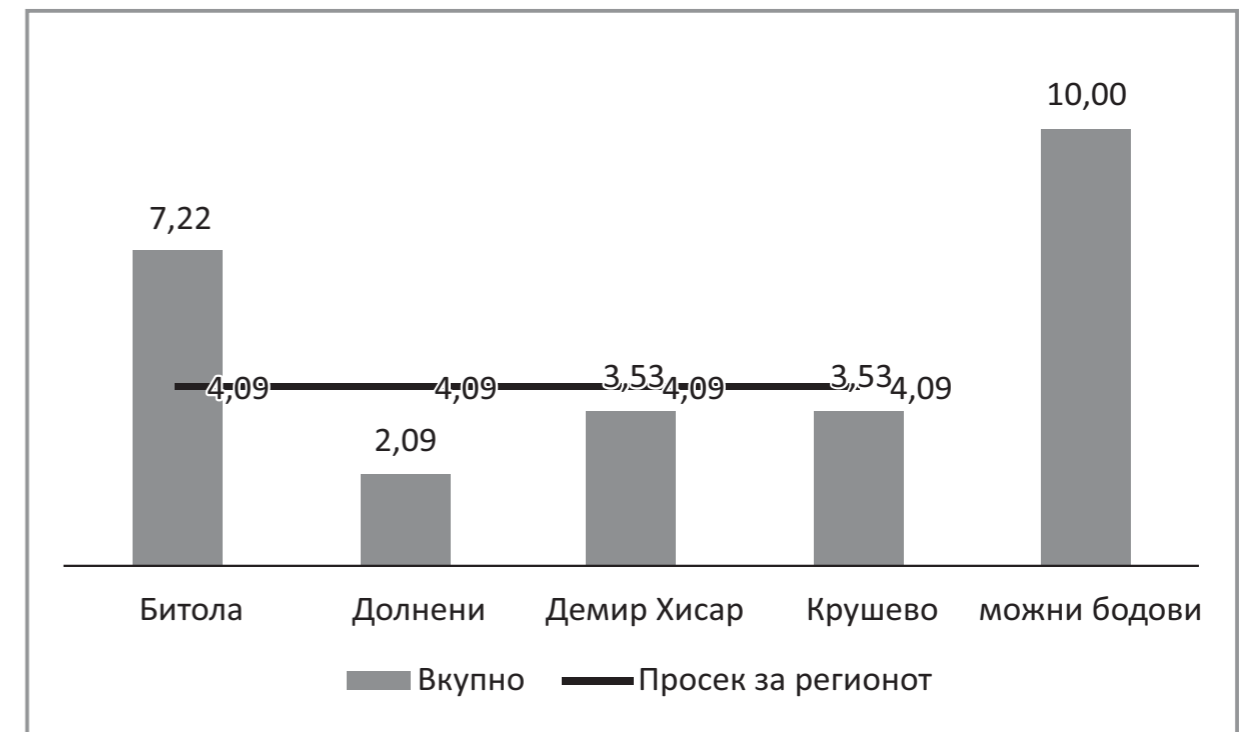
Тимот на ЦЕРИ во рамките на ова истражување воспостави непосреден контакт со Градоначалниците и општинската администрација во четирите општини кои беа дел од студијата и наиде на конструктивен и отворен пристап од сите субјект кои беа вклучени во истражувањето. На наше барање од општините ни беа дадени сите потребни документи кои беа релевантни за студијата и ни беше овозможен увид во службените гласници и начинот на работата на општинската администрација, што може да се види и од горниот графикон.

## 2. Резултати од истражувањето

### 2.1 Вкупно остварени резултати во Пелагониски регион

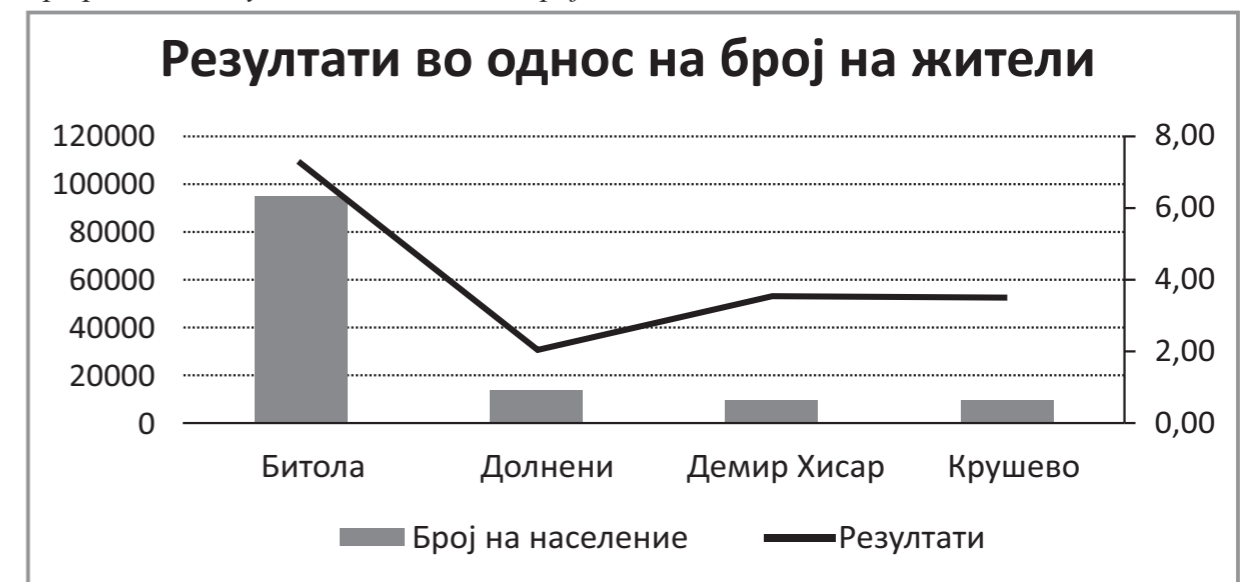
Од општините од Пелагонискиот плански регион во кои што беше спроведено истражувањето, најдобри вкупни резултати има остварено општина Битола (7,22), а по неа следуваат општините Демир Хисар и Крушево со по 3,53 бода од вкупно 10. Општината Долнени заостанува зад овие општини со остварен резултат од 2,09 што придонесува вкупниот просек за општините од овој регион да изнесува 4,09. Споредено пак, со вкупниот просек на резултатите од ова истражување до 3,53, може да се види дека општините од овој регион се нешто подобри во однос на останатите региони. Интересно е што резултатите на Демир Хисар и Крушево се идентични со вкупниот просек на остварени резултати.

Графикон 2. Резултати за општините од Пелагониски регион во однос на вкупниот и регионалниот просек



Сепак, во однос на преодната оценка од 5,00, единствено општина Битола ја надминува оваа граница, додека Демир Хисар и Крушево благо заостануваат, а општина Долнени ќе мора повеќе да поработи на спроведување на практиките за добро владеење на локално ниво.

Графикон 3: Резултати во однос на број на жители



Во табелата се прикажани резултатите на 4-те општини од Пелагонискиот регион комбинирани со бројот на жители во општините. Од тука може да се забележи тренд на подобри резултати на урбаните во однос на руралните општини. Благодарение на подобрата инфраструктура и располагањето со човечки ресурси урбаните општини имаат капацитет да задоволат дел од индикаторите кои се поврзани со сервисите достапни на граѓаните и на тој начин се во предност во однос на руралните општини. Така, може да се заклучи дека бројот на жители нема големо влијание врз резултатите, туку пред се подобрата инфраструктура на урбаните општините.

Класификацијата на општините според степенот на добро владеење изгледа вака:

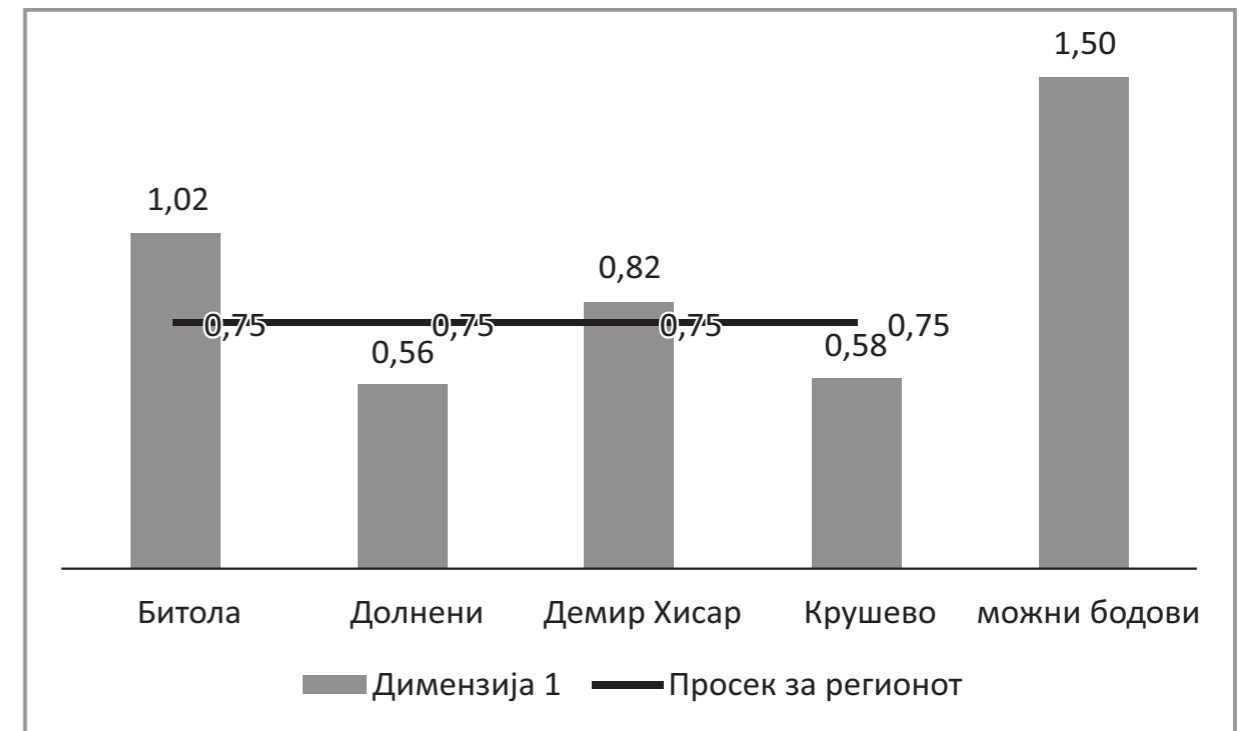
Табела 1. Групирање на општините според степенот на добро владеење на локално ниво

Општина	Класификација	Scale of good governance	
Битола	7,22	Одлично владени	9.51-10.00
		Многу добро владени	7.51-10.00
Крушево	3,53	Добро владени	5.51-7.50
	Демир Хисар		
Долнени	2,09	Доволно добро владени	3.51-5.50
		Недоволно добро владени	1.51-3.50
		Многу лошо владени	0.0-1.50

## 2.2 Резултати по димензии

Најдобар резултат во првата димензија - **Отвореност и транспарентност при работењето на Советот на општината и на Градоначалникот и општинската администрација**, од општините во овој регион има остварено општина Битола (1,02) од можни 1,5 а втора е Демир Хисар со 0,82. Просекот за оваа димензија за Пелагониски регион изнесува 0,75, а под овој просек се резултатите на општините Крушево (0,58) и Долнени (0,56). Во оваа димензија, општините Битола и Демир Хисар имаат остварено резултат над 50% од бодовите за оваа димензија, додека Крушево и Долнени се под овој процент и немаат остварено преодна оценка. Во однос на просекот за оваа димензија од 43 општини (0,54) за општините од овој регион може да се каже дека се транспарентни во однос на работењето на општинските тела.

Графикон 5: Резултати на општините од Пелагониски регион во Димензија 1 - Отвореност и транспарентност при работењето на Советот на општината и на Градоначалникот и општинската администрација



Она што може да се воочи со анализа на индикаторите од оваа димензија е дека општина Битола и општина Демир Хисар предничат и во однос на Крушево и Долнени благодарение на поголемата лепеза на можности за информирање на граѓаните за работата на општинската власт преку електронски медиуми.

Од аспект на формализирање на процедурите за следење на седниците на советот на општината сите општини од Пелагонискиот регион покажуваат лоши резултати. Ниту една од општините нема донесено **Правилник за јавност во работата на општината** во кој се дефинирани, регулирани и систематизирани процедурите за подигање на транспарентноста на работењето на општината.

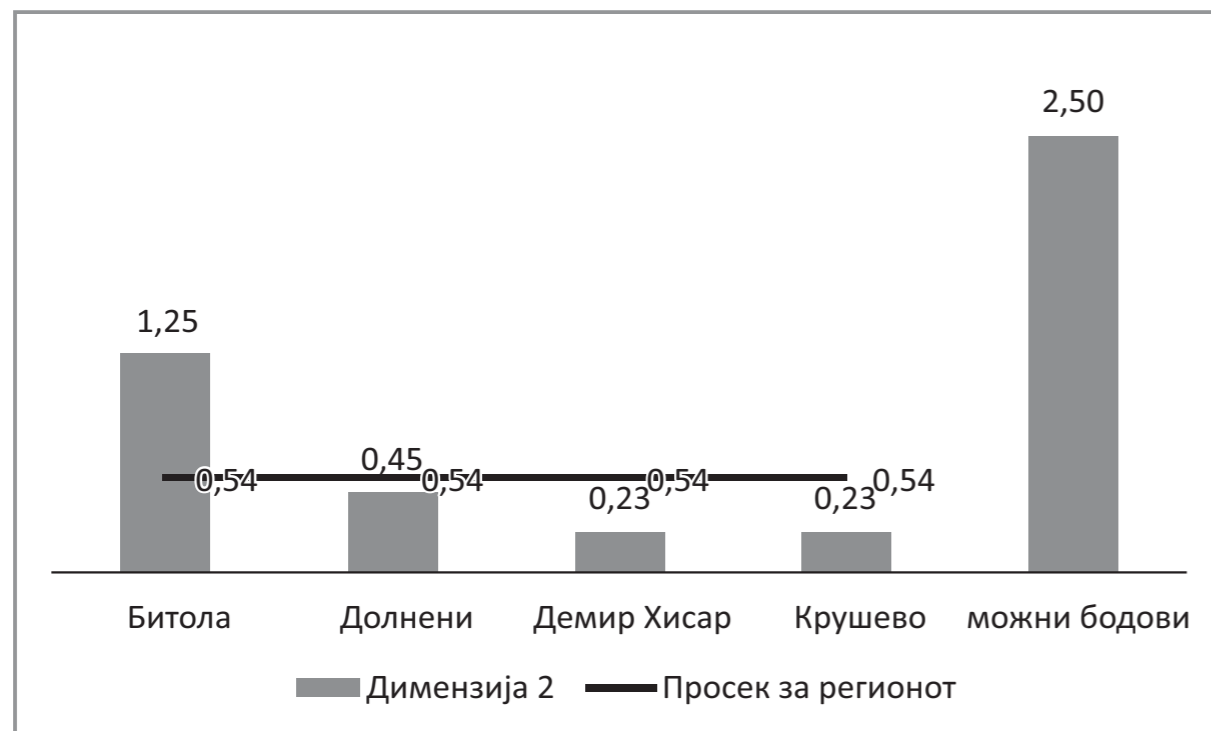
Општина Битола и Демир Хисар имаат назначени лица за односи со јавност и во овие општини тоа е примарниот опис на работното место на овие вработени додека во случаите на Крушево и Долнени функцијата на лица за односи со јавност ја извршуваат лица кои по својот опис на работно место имаат и други работни задачи во структурата на општинската администрација.

Освен општина Битола која за 2013 има издадено објава на финансиските извештаи во форма разбирлива за граѓаните останатите општини по овој индикатор немаат бодови.

Сите општини потфрлаат во делот на објавувањето на потпишаните договори за јавни набавки и најчесто се повикуваат на централизираниот национален систем за објавување на тендерските постапки и договорите, но овој начин на објавување не им овозможува на граѓаните лесен и брз пристап до информациите од оваа категорија и за оние со помало познавање на системот на функционирање на овој сервис во суштина податоците ги прават целосно недостапни.

Во втората димензија - *Учество на граѓаните и граѓанските здруженија во процесот на донесување одлуки и имплементација на локалните политики (Соработка со граѓани и граѓански здруженија и други форми на здружување на граѓаните)* најдобри резултати повторно има остварено општина Битола со 1,25 бодови, а по неа следуваат општина Долнени со 0,45 и Демир Хисар и Крушево со 0,23 бода. Просекот помеѓу општини за оваа димензија изнесува 0,54, што е нешто под просекот во рамки на истражувањето кој што изнесува 0,57.

Графикон 6: Резултати на општините од Пелагониски регион во Димензија 2 - *Учество на граѓаните и граѓанските здруженија во процесот на донесување одлуки и имплементација на локалните политики (Соработка со граѓани и граѓански здруженија и други форми на здружување на граѓаните)*



Она што може да се забележи од анализата на индивидуалните индикатори во оваа димензија е дека општините го немаат стандардизирано начинот на учество на граѓанските организации во работата на советот и речиси ниту една од нив нема формални документи со кои може да го докаже ваквото учество на граѓанските организации во работата на советот или во работата на комисији и тела формирани од советот. Исто така во сите општини со исклучок на општина Битола нема јасно дефинирана процедурата и критериумите под кои организациите можат да аплицираат за средства од општинскиот буџет.

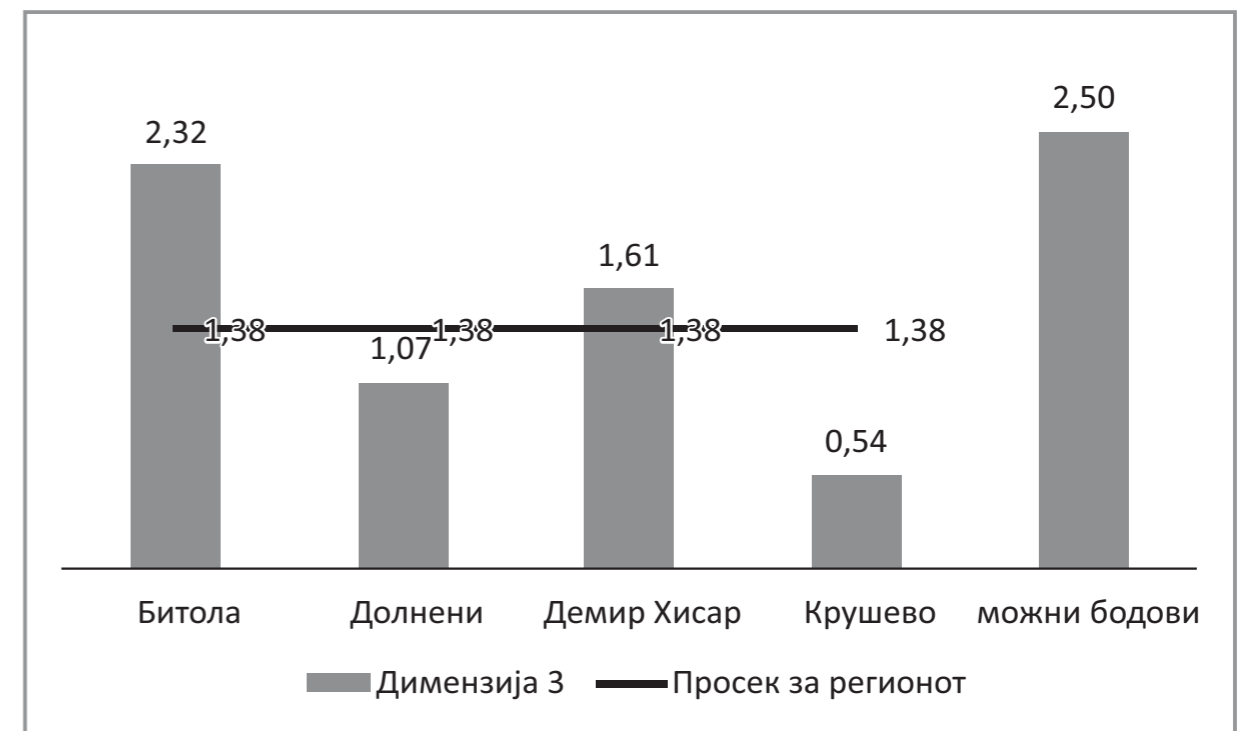
Ниту една од општините нема објавено список за тоа кои граѓански организации не се подобни за добивање на финансиски средства поради конфликт на интереси.

Во одбрана на општините може да се изнесе аргументот дека со оглед на лимитираните финансиски средства со кои располагаат помалите општини, не се во состојба да обезбедат фонд на средства за кој граѓанските организации би аплицирале, како што е тоа случајот со

општина Битола.

Резултатите на општините од Пелагонискиот регион за третата димензија - **Пресретлива и отчетна општинска администрација**, се следниве: општина Битола има 2,32 од можни 2,5, потоа следува Демир Хисар со 1,61 и Долнени со 1,07, а последна е Крушево со 0,54. Ова значи дека Битола и Демир Хисар го поминуваат прагот од 50% за оваа димензија, и имаат остварено резултати над просекот за 43 општини кој што изнесува 1,22 за оваа димензија.

Графикон 7: Резултати на општините од Пелагониски регион во Димензија 3 - *Пресретлива и отчетна општинска администрација*



Податоците за индикаторите во оваа димензија се добиени со комбинација на неколку истражувачки методи: анализа на документи, теренска проверка со тајни клиенти и испраќање на писма до административните тела на локално ниво.

Благодарение на човечките ресурси развиената пракса и инфраструктурата Битола како голема општина предничи по поените и во оваа димензија. Она што и недостасува на општина Битола е остварување на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер кое не е јасно обележано нити во објектот на општината нити на веб страната на општината. По прашањето на овој индикатор единствената општина од Пелагонискиот регион која ги задоволува сите критериуми е Демир Хисар,

Крушево има најслаби резултати по оваа димензија и тоа се должи пред се на неконституирање на месните заедници кое понатаму како состојба повлекува негативни поени по неколку индикатори.

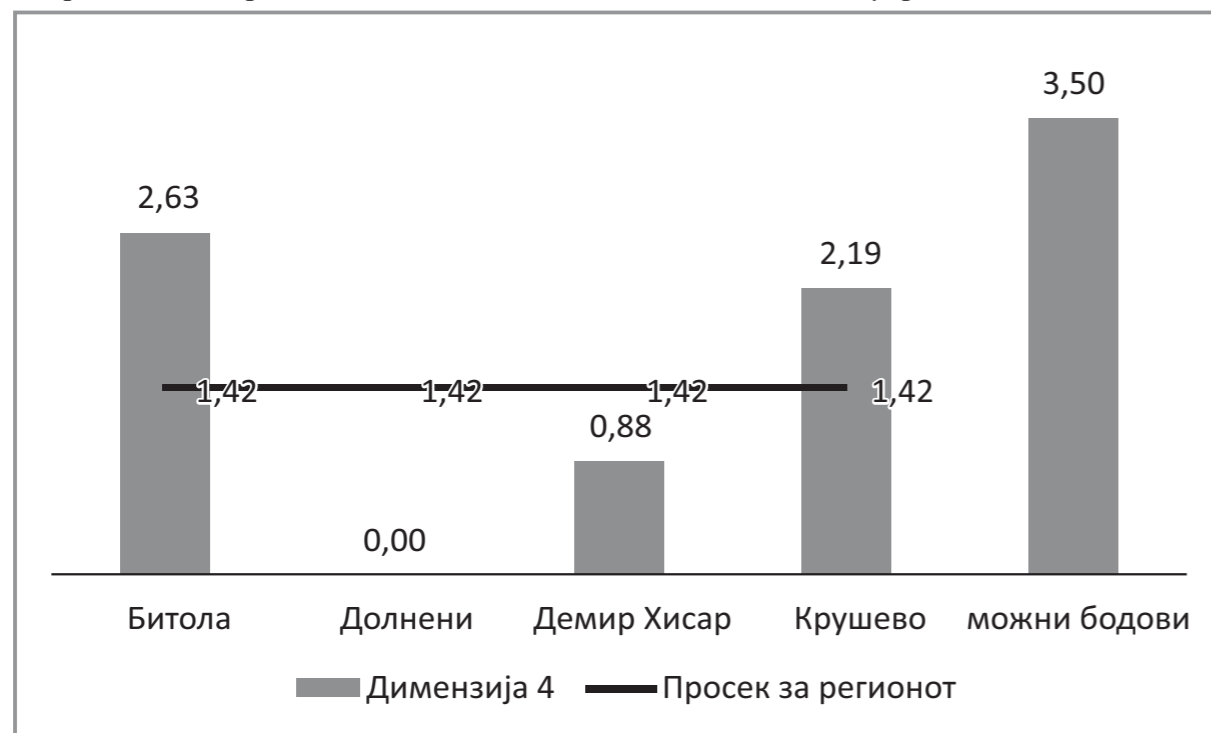
Општините Долнени, Крушево и Демир Хисар немаат дефинирано процедури и спроведено консултација со јавноста што во крајна линија води до негативни поени во



делот на донесување на ДУП и ГУП, општинскиот буџет и проверка на потребите на граѓаните во општината. Иако неформални инструменти за проверка на приоритетите на граѓаните постојат и се реализираат на персонално ниво сепак не постои јасна систематизирана пракса која би можела да биде предмет на истражување и анализа.

Според резултатите од четвртата димензија која што ја мери **Ефективност, ефикасност и отчетност на локалната самоуправа** најмногу бодови има општина Битола – 2,63, просекот за оваа димензија е 1,38 за Пелагониски регион, додека најслаб резултат има општина Долнени со 0 бодови. Демир Хисар има освоено 0,88 бодови, што е пак под предната оценка од 50% на исполнетост на индикаторите за оваа димензија.

Графикон 8: Резултати на општините од Пелагониски регион во Димензија 4 – Ефикасност, ефективност и отчетност на локалната самоуправа



Она што може да се забележи кај дел од општините во оваа димензија е необјавувањето на завршна сметка за буџетското трошење (Крушево и Долнени). Овие завршни сметки можат да се најдат во службените гласници на општините но тие како издвоен електронски документ лесно пристапен преку интернет не се достапни. Истото важи и за ребалансите на буџетот на (Демир Хисар, Крушево и Долнени). Сите општини освен Битола не објавуваат годишна работна програма по сектори.

Заклучокот кој може да го изведеме од анализата на постигнатите резултати на општините во Пелагонискиот регион е дека постои потреба и простор за зголемување на транспарентноста и отчетноста во работењето на општините но и зајакнување на инструментите и практиките кои ќе водат до намалување на просторот за корупција. Иако нашето искуство од теренот покажува дека повеќето од општините се соочуваат со недостаток на човечки ресурси и финансиски па дури и физички услови за исполнување на некои индикатори тоа не значи дека ситуацијата не може да се подобри.

Општините не прават доволно во сферата на инволвирање на граѓанските организации и граѓаните во активностите и проектите кои ги превземаат, што во крајна линија се одразува на потфрлање во транспарентноста на нивното работење. Како доказ на ова може да го наведеме фактот дека ниту една од општините не беше во состојба да ни приложи доказ дека уредно поканила граѓански организации да земат учество во јавни расправи или во работата на советот на општината при решавање на прашања поврзани со интересите на граѓаните и делокругот на регистрираните граѓански организации што самото по себе не значи дека не постои учество на јавноста во работата на општинските тела но посочува на постоење на сива зона и не постоење на јасно дефинирана пракса што го зголемува просторот за преференцијален третман и корупција.

Повеќе од третина од податоците кои беа предмет на анализа на истражувачкиот тим не ЦЕРИ беа прибрани преку следење на интернет страниците на општините и во многу случаи тие претставуваат еден вид на промотивен медиум за општината додека суштински битните информации од јавен карактер често се наоѓаат на локации кои не се лесно достапни (видливи). На овој начин страниците се еден вид информатор за она што го прави општината а не електронски јавен сервис преку кој граѓаните би можеле да добијат релевантни податоци и услуги.

Општините не користат прашалници со кои би ги проверувале мислењето, потребите и ставовите на граѓаните за активностите кои ги превземаат и во најголем број на случаи тоа се оправдува со комуникацијата со претставниците на месните и руралните заедници што во крајна линија не дава конкретна слика за определени прашања значајни на локално ниво и ги опфаќа само граѓаните кои учествуваат во работата на месните и руралните заедници.

Претставниците од општините со кои соработуваше тимот на ЦЕРИ во многу ситуации не запознаа со реалноста на функционирањето на локалната самоуправа од другата страна и во овие разговори со нив ние бевме во можност вистински да ги воочиме оние места каде што е можен напредокот и подобрувањето на транспарентноста и антикоруптивните практики во работењето на општините што во крајна мерка ќе им овозможи на граѓаните подобра услуга и начин за информирање и следење на работата на локалната самоуправа.

## ПРЕПОРАКИ

Општите препораки кои се однесуваат на сите четири општини од Пелагонискиот регион се:

- 1- Општините треба да донесат правилници и планови за јавност во работењето со кои формално ќе го регулираат начинот на учество на граѓаните и граѓанските организации во работата на советот на општината и во телата креирани од советот.
- 2- Дефинирање на советничките прашања во рамките на статутот и деловниците за работа на советот на почетокот на седниците
- 3- Информирање на граѓаните за работа на Комисиите формирани од страна на општината
- 4- Општините задолжително да започнат со објавување на договорите за јавни набавки на општинските интернет страници.
- 5- Општините да објавуваат информации за вработувањата кои се реализираат во рамките на општината.

- 6- Општините да развијат системи за проверка на интересите и потребите на граѓаните што во крајна линија ќе води до поефикасно користење на ресурсите со кои располагаат.

За секоја општина покрај општите препораки наведуваме и индивидуални препораки:

#### Општина Битола

1 - Изработка на интернет страница која на прегледен и интуитивен начин ќе го структурира големото количество на информации кои во моментот се поставени но се непрегледни.

2 - Истакнување на лита на информации од јавен карактер во рамките на општината и постапката како граѓаните може да дојдат до овие информации

3 - ажурирање на огласната табла во општината со релевантни и актуелни информации и повици.

#### Општина Демир Хисар

- 1- Објавување на содржината на дневниот ред на седниците на советот пред одржување на советот ж
- 2- Објава на финансиските извештаи во форма разбирлива за граѓаните
- 3- Објавување на завршна сметка покрај нејзиното објавување во службениот гласник на општината.
- 4- Изготвување на правилник и критериуми кој ќе обезбедат транспарентност при доделување на финансиски средства на граѓанските организации од страна на општината
- 5- Учество во работата на Советот на општината (дополнително) на советодавни тела составени од претставници на граѓанскиот сектор или претставници од бизнис сектор.
- 6- Објавување на годишна работна програма по сектори

#### Општина Крушево

- 1- Назначување - ангажирање на лице задолжено за односи со јавност
- 2- Конституирање на урбани и рурални заедници како систем на комуникација со граѓаните
- 3- Објавување на содржината на дневниот ред на седниците на советот пред одржување на советот
- 4- Објава на финансиските извештаи во форма разбирлива за граѓаните
- 5- Изготвување на правилник и критериуми кој ќе обезбедат транспарентност при доделување на финансиски средства на граѓанските организации од страна на општината
- 6- Учество во работата на Советот на општината на советодавни тела составени од претставници на граѓанскиот сектор или претставници од бизнис сектор
- 7- Објавување на годишна работна програма по сектори

#### Општина Долнени

- 1- Назначување - ангажирање на лице задолжено за односи со јавност
- 2- Објавување на содржината на дневниот ред на седниците на советот пред одржување на советот
- 3- Објава на финансиските извештаи во форма разбирлива за граѓаните
- 4- Изготвување на правилник и критериуми кој ќе обезбедат транспарентност при

доделување на финансиски средства на граѓанските организации од страна на општината

- 5- Учество во работата на Советот на општината на советодавни тела составени од претставници на граѓанскиот сектор или претставници од бизнис сектор

- 6- Објавување на годишна работна програма по сектори

Објавување на завршна сметка покрај нејзиното објавување во службениот гласник на општината.

## Полошкиот плански регион

истражувач: Рудина Пашоли

### 1. Предизвици при собирањето на податоци

Во Североисточниот плански регион со истражувањето беа опфатени општините **Тетово, Гостивар, Брвеница, Врапчиште и Боговиње**. Од овие општини, 2 се од седиште во урбано населено место, додека 3 од општините седиштето им се наоѓа во рурално населено место.

Истражувањето беше спроведено во период мај – октомври 2014 год. На 09.05.2014 год. на општините им беше испратен допис во кој што беа објаснети целите на истражувањето, а содржеше и основни информации за проектот. Заедно со дописот, преку електронска пошта им беше испратен и прашалник со 26 кратки прашања на кои што општината требаше да одговори заради собирање на податоци во поглед на истражувачките цели. На општините им беше даден рок од 15 дена да го вратат прашалникот пополнет.

Во дадениот рок до 24.05.2014, општините Брвеница, Врапчиште и Боговиње го вратија назад прашалникот, додека општина Гостивар со достави пополнетиот прашалник со задоцнување – на 03.06.2014 год. Општината Тетово пак го достави прашалникот во наредниот месец. Ова значи дека пресретливоста на општините од овој регион е солидна, имајќи во предвид дека уште при првиот рок, иако Гостивар со задоцнување, 4 од 5 општини вратија пополнет прашалник преку електронска пошта.

Сепак, еден од предизвиците со кои што се соочивме во истражувањето беше недостапноста на одредени информации на веб страните на општините. Потребните материјали беа доставени на барање на истражувачот во текот на истражувачкиот период.

Графикон 1. Процент на достапност на извори на податоци за општините од Полошки регион



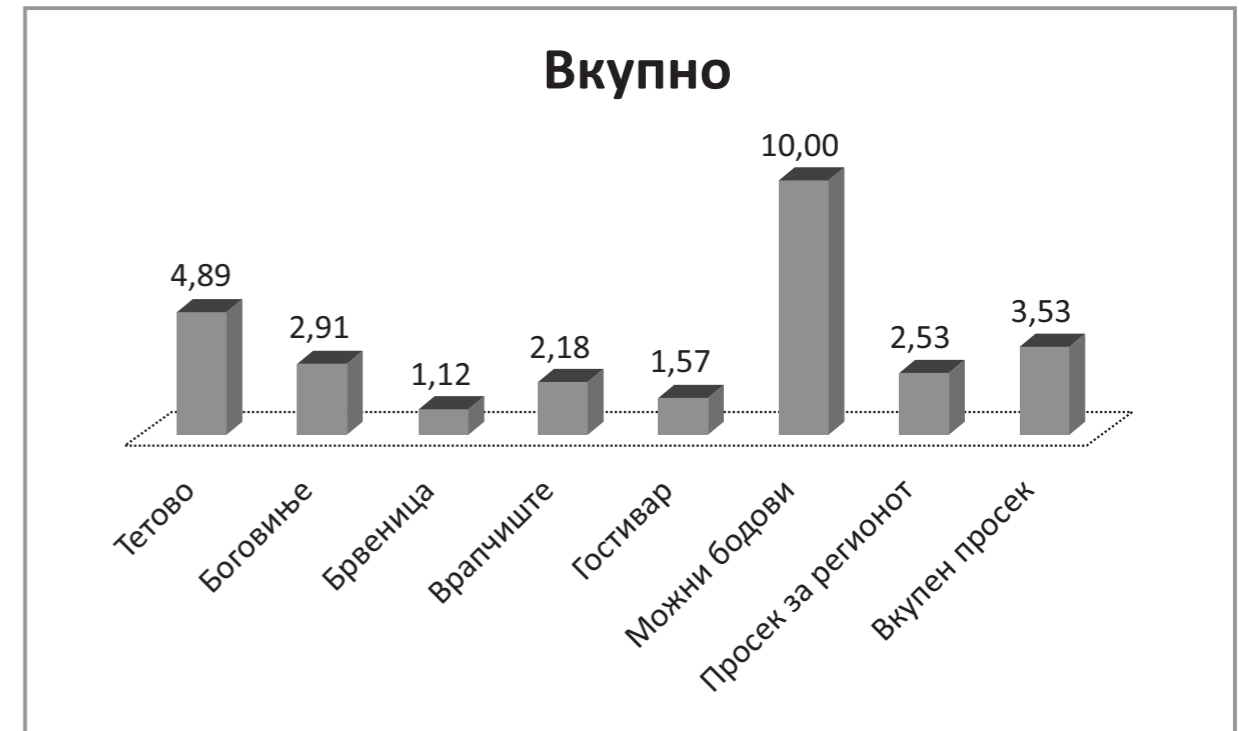
Во полошкиот регион, се реализираа теренски истражувања во сите 5 општини опфатени со истражувањето; прашалникот беше добиен од сите општини; статутот и службениот гласник, како и функционална веб страна беа достапни кај сите општини. Деловникот недостасуваше кај една општина – Гостивар, а буџетот не беше достапен за истражувачот во 2 од општините – Врапчиште и Гостивар.

## 2. Резултати од истражувањето

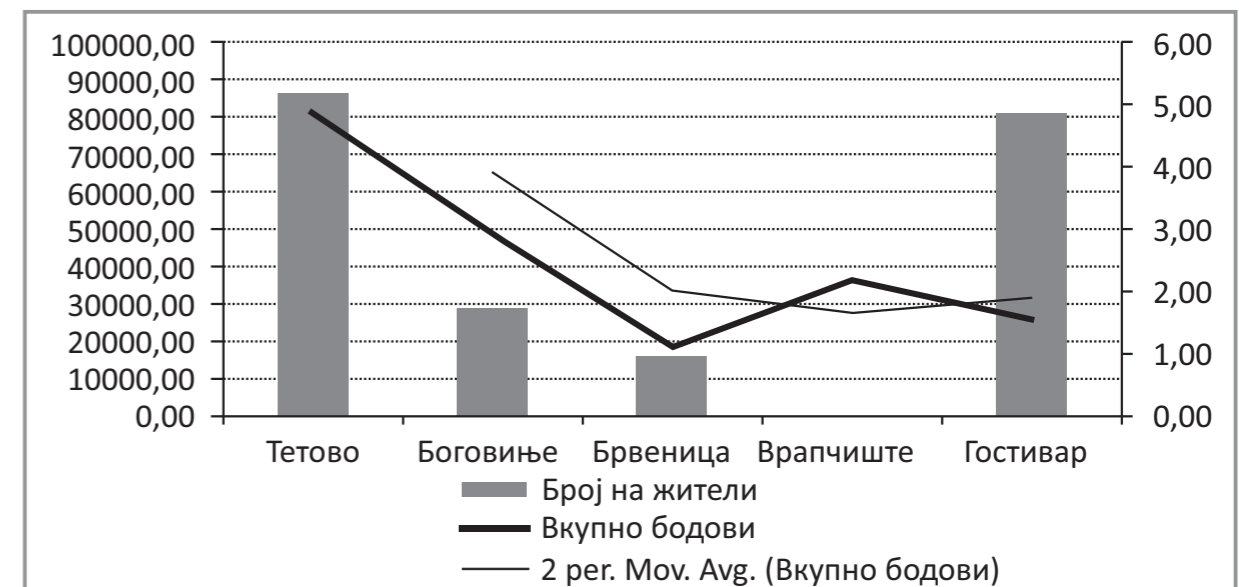
### 2.1 Вкупно остварени резултати во Полошки регион

Во Североисточниот регион, најдобри вкупни резултати има остварено општина Тетово со освоени 4,89 бодови, а потоа следуваат Боговиње со 2,91, Врапчиште со 2,17 Гостивар со 1,57 и Брвеница со 1,12. Просекот за овој регион е доста низок и изнесува 2,53, што е за 1 бод под просекот за сите 43 општини вкупно, а кој изнесува 3,53. Загрижувачки е исто така, што ниту една од овие општини ги нема исполнето 50% од индикаторите, што укажува на потребата од подобрувања во сите димензии од индикаторите за добро владеење на локално ниво..

Графикон 2. Резултати за општините од Полошки регион во однос на вкупниот и регионалниот просек



Графикон 3: Резултати во однос на број на жители



Во поглед на корелацијата помеѓу бројот на жители и имплементацијата на практиките за добро владеење, од графиконот горе може да се види дека генерално линијата на број на жители ја следи линијата на резултати остварени во ЛОТОС2014 до општина Гостивар, каде што имаме отстапувања од овој тренд. Кај општина Гостивар остварениот резултат е значително помал во однос на бројот на жители. Што значи дека и покрај тоа што има подобар пристап до човечки ресурси, а ако го додадеме на ова и фактот дека седиштето и е во урбана средина и има подобра инфраструктурна развиеност, резултатите во ова

истражување се незадоволителни. За споредба, општина Тетово, со приближен број на жители, има значително подобри резултати, и се наоѓа на другиот крај на линијата која што ги претставува вкупниот остварен резултат на општините. Во овој случај, освен отстапувањето кај Гостивар, се потврдува тезата дека резултатите од истражувањето генерално ја следат линијата на број на жители во општината.

Класификацијата на општините според степенот на добро владеење изгледа вака:

Табела 1. Групирање на општините според степенот на добро владеење на локално ниво

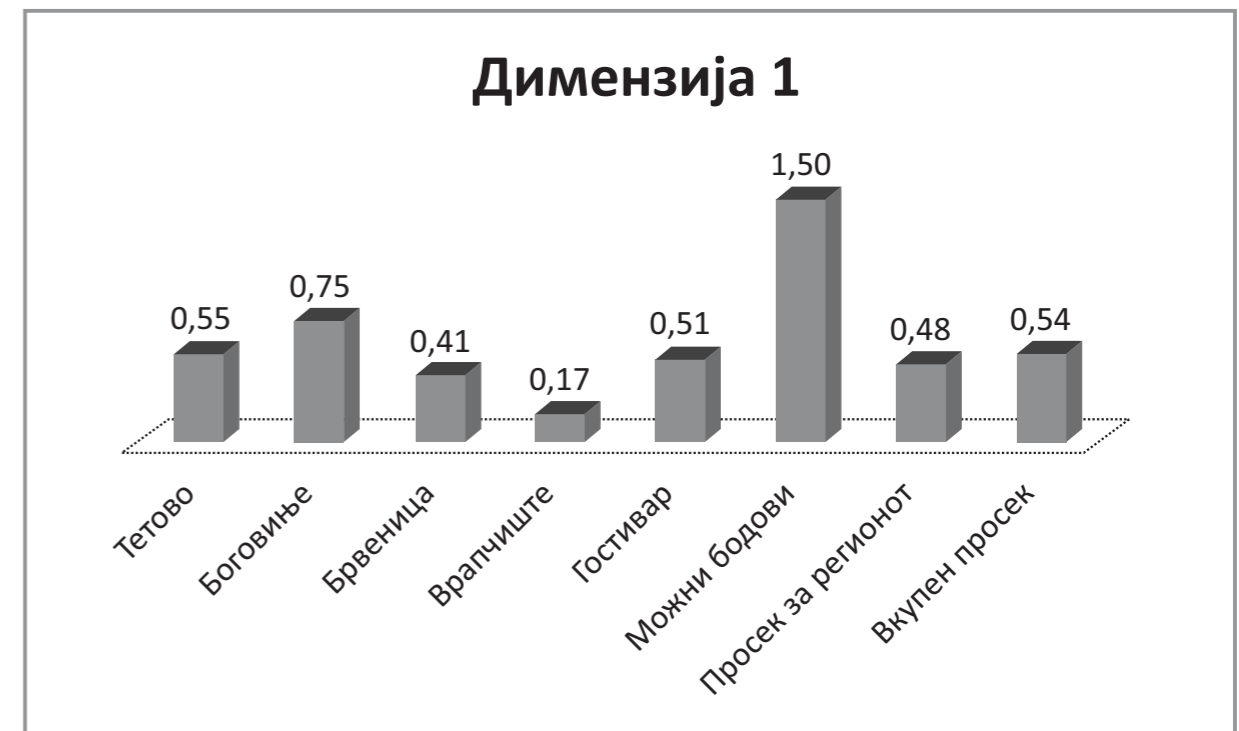
Општина	Класификација	Скала на добро владеење
	Одлично владееани	9.51-10.00
	Многу добро владееани	7.51-10.00
	Добро владееани	5.51-7.50
<b>Тетово</b>	<b>4,89</b>	Доволно добро владееани
		3.51-5.50
<b>Боговиње</b>	<b>2,91</b>	Недоволно добро владееани
<b>Врапчиште</b>	<b>2,18</b>	
<b>Гостивар</b>	<b>1,57</b>	
<b>Брвеница</b>	<b>1,12</b>	Многу лошо владееани
		0.0-1.50

Според класификацијата на добро владеење на локално ниво, ниту една од општините во Полошкиот регион не спаѓа во групата на одлично, многу добро или пак добро владееани општини. Тетово се наоѓа во групата на доволно добро владееани, Боговиње, Врапчиште и Гостивар се во групата на недоволно добро владееани општини, додека Брвеница е во групата на многу лошо управувана општина.

## 2.2 Резултати по димензии

Најдобар резултат во првата димензија - **Отвореност и транспарентност при работењето на Советот на општината и на Градоначалникот и општинската администрација**, од општините во овој регион има остварено Боговиње со 0,75, а потоа следуваат Тетово со 0,55, Гостивар 0,51, Брвеница со 0,41, Просекот во оваа димензија за општините од Полошкиот регион е 0,48 што е релативно низок ако се земе предвид дека просекот за оваа димензија помеѓу 43те општини кој што изнесува 0,54. Понатаму, ова значи и дека ниту една од општините го нема надминато прагот за преодна оценка од 50% на исполнетост на индикаторите од оваа димензија или 0,75.

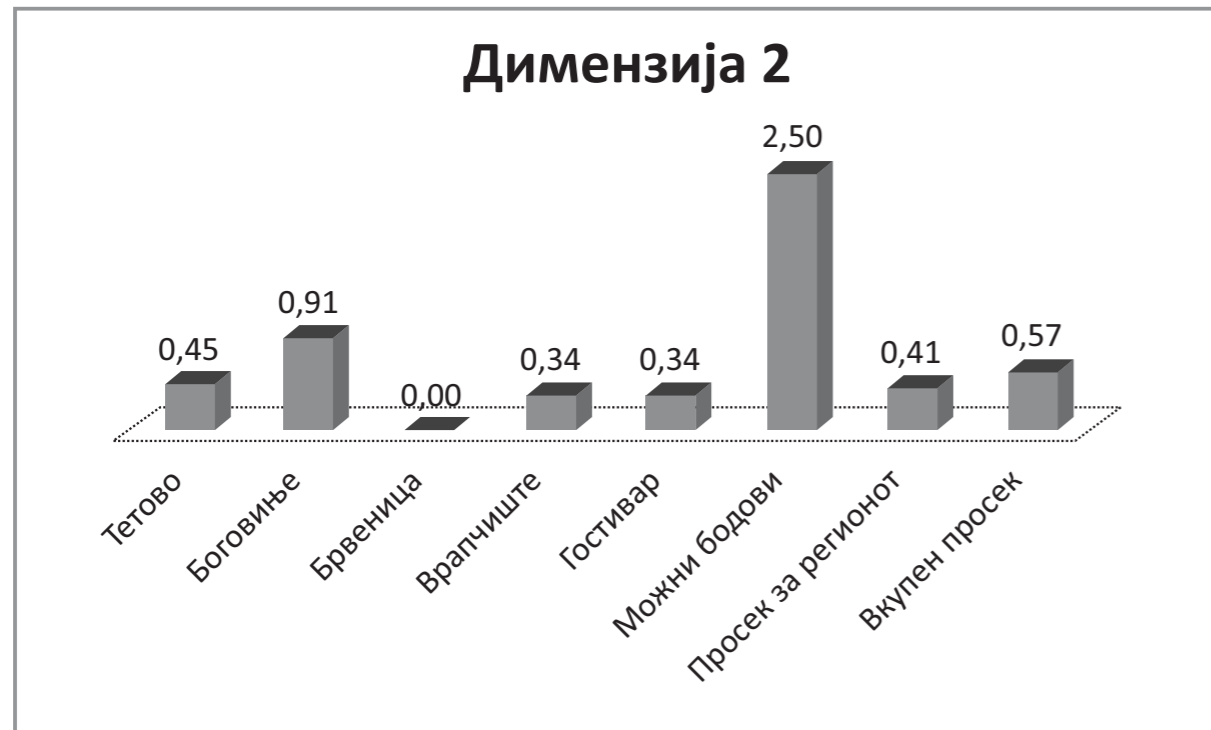
Графикон 5: Резултати на општините од Полошки регион во Димензија 1 - Отвореност и транспарентност при работењето на Советот на општината и на Градоначалникот и општинската администрација



Анализата на исполнетост на индикаторите од оваа димензија укажува на неколку недостатоци во имплементација на практиките за добро владеење. Ниту една од општините нема донесено Правилник и План за јавност во работењето. Советнички прашања се регулирани само во актите на Боговиње, а само оваа општина има објавено финансиски документи, и финансиски документи за општината на јазик разбирлив за граѓаните на општината. Дневниот ред и работните материјали се достапни за граѓаните само во општината Брвеница, а за членовите на советот навремено се доставуваат само во општина Тетово.

Во втората димензија - **Учество на граѓаните и граѓанските здруженија во процесот на донесување одлуки и имплементација на локалните политики (Соработка со граѓани и граѓански здруженија и други форми на здружување на граѓаните)** најдобри резултати има остварено Боговиње со 0,91 бодови, а по неа следува општина Тетово со 0,45 бодови. Просекот помеѓу општини за оваа димензија изнесува 0,41 што е под просекот во рамки на истражувањето кој што изнесува 0,57.

Графикон 6: Резултати на општините од Полошки регион во Димензија 2  
- Учество на граѓаните и граѓанските здруженија во процесот на донесување одлуки и имплементација на локалните политики (Соработка со граѓани и граѓански здруженија и други форми на здружување на граѓаните)

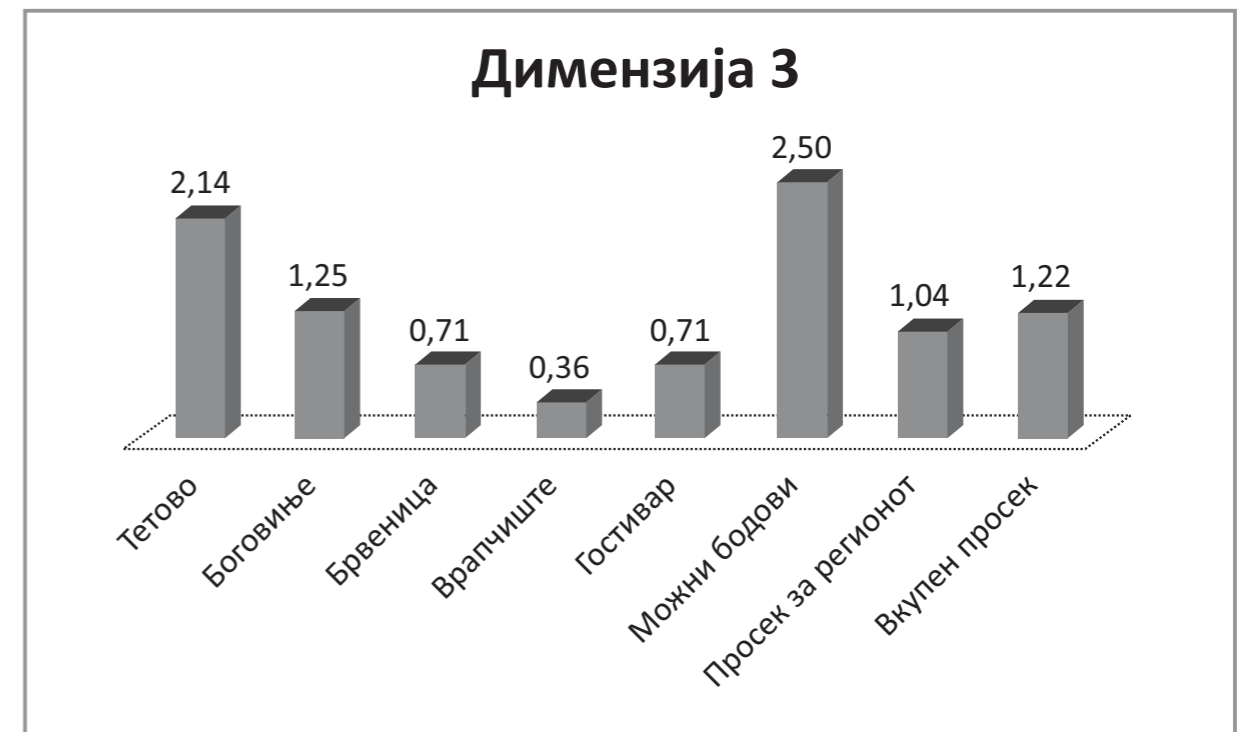


Според анализата на исполнетост на индикаторите во оваа димензија, најслаба точка на општините од овој регион е објавувањето на критериуми за доделување на финансиски средства на граѓанските организации. Овде пред сè се мисли на пишан документ кој што е достапен на граѓаните, и според кој граѓанските организации однапред ќе можат да се самоevalуираат за тоа дали ги исполнуваат критериумите или не. Понатаму, ниту една од општините не објавува список на граѓански организации кои што добиле финансиска поддршка од општината за претходната година.

Покани пак, до граѓанските организации за учество во процесот на донесување на одлуки, според нашите информации од истражувањето, имаат доставено само општините Тетово и Боговиње

Резултатите на општините од Полошкиот регион за третата димензија - **Пресретлива и отчетна општинска администрација**, се следниве: општина Тетово има 2,14 од можни 2,5, потоа следува Боговиње со 1,25. Просекот за оваа димензија изнесува 1,04 додека најслабо рангираната општина има остварено резултат од 0,36.

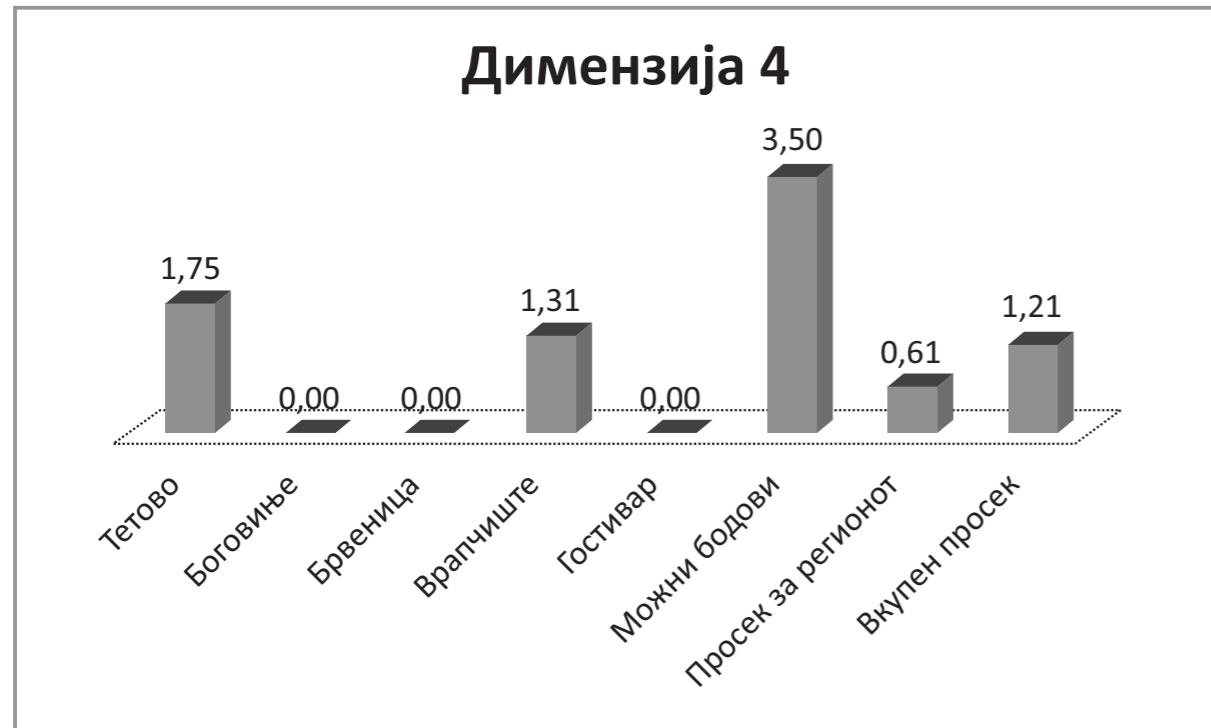
Графикон 7: Резултати на општините од Полошки регион во Димензија 3  
- Пресретлива и отчетна општинска администрација



Според анализата, општините од овој регион многу малку користат прашалници за задоволство од услугите за општините. Единствена општина која што го прави ова е општината Тетово, а истата општина и им го овозможува правота на слободен пристап на информации од јавен карактер на своите граѓани. Од анализата може да изведе и заклучок дека општините од овој регион не ги информираат доволно граѓаните за напредокот на политиките кои произлегле на нивни иницијативи, што е показател за тоа колку општините се отчетни и одговорни пред своите граѓани кога станува збор за нивно вклучување во процесот на донесување на одлуки на локално ниво. Или со други зборови, колку суштински се зимаат предвид иницијативите од страна на граѓаните.

Според резултатите од четвртата димензија која што ја мери **Ефективност, ефикасност и отчетност на локалната самоуправа** најмногу бодови има општина Тетово – 1,75. Просекот за оваа димензија е 0,61, а дури три општини немаат исполнето ниту еден индикатор од оваа димензија. Општината Гостивар има резултат од 1,31 што е помалку од половината од индикаторите за оваа димензија

Графикон 8: Резултати на општините од Полошки регион во Димензија 4 – Ефикасност, ефективност и отчетност на локалната самоуправа



Податоците од бодовите на четвртата димензија кај сите општини покажува неопходност од подобрување. Само две општини ги објавуваат ребалансите на општинските буџети, а само една општина ја има објавено завршната сметка за претходната година.. Голем дел од податоците за финансиското работење на општините не се објавени или се недоволно прегледни, а и немаме информации за распределба на тие средства по сектори и како се трошат истите во рамки на годишните работни програми.

## ПРЕПОРАКИ

Генерални препораки за сите општини од регионот се следниве:

- Темелните акти на општината да бидат достапни за граѓаните
  - o на нивно барање
  - o на веб страната на општината
- Општините навремено да ја известуваат јавноста за одржување на седници на советот и да го почитуваат законски определениот рок од минимум 7 дена пред одржување на седниците на советот.
- Општините да донесат план и правилник за јавност во работењето на општината
- Записниците од седниците на Советот јавно да се објавуваат
- Да се преземат мерки за вклучување на јавноста во процесот на донесување на одлуки на локално ниво
- Критериумите за доделување на финансиски средства за граѓанските организации јавно да се објавуваат
- Општинските веб страни редовно да се ажурираат и со корисни информации за граѓаните

- Да се користат прашалници за задоволство од услугите кои што ги нудат
- Формулари за барања на граѓаните, со јасни чекори за доставување да се бидат достапни на граѓаните
- Завршните сметки за претходната година редовно да се објавуваат

### Општина Тетово

- Да се регулираат советничките прашања, и да се одржуваат на почетокот од секоја седница на советот
- Потпишани договори за јавни набавки да се објавуваат редовно
- Да се објави список со економски оператори кои што не се подобни да учествуваат во процедура за јавни набавки заради судир на интереси
- Да се зајакне соработката со сите заинтересирани страни преку испраќање на покани за следење на седниците во доменот на нивниот интерес
- Општината да усвои и да истакне на видно место етички кодекс за однесување на општинските службеници
- Да информира редовно за напредокот на политиките, особено оние кои што се поднесени од страна на граѓаните и граѓанските здруженија

### Општина Боговиње

- Да се изготви процедура за следење на седниците на советот која што ќе биде достапна за граѓаните
- Потпишани договори за јавни набавки да се објавуваат редовно
- Да се објави список со економски оператори кои што не се подобни да учествуваат во процедура за јавни набавки заради судир на интереси
- Да се зајакне соработката со сите заинтересирани страни преку испраќање на покани за следење на седниците во доменот на нивниот интерес
- Да се зајакне отчетноста и пресретливоста на општината
  - o преку користење на прашалници за услугите
  - o објавување на завршна сметка
  - o известување за напредокот на одредени политики

### Општина Брвеница

- Да се воспостави практика за одржување на колегиуми кај градоначалникот врз основа на претходно дефинирана агенда
- Потпишани договори за јавни набавки да се објавуваат редовно
- Да се објави список со економски оператори кои што не се подобни да учествуваат во процедура за јавни набавки заради судир на интереси
- Да се зајакне соработката со сите заинтересирани страни преку испраќање на покани за следење на седниците во доменот на нивниот интерес
- Редовно да се одржуваат консултации со јавноста за спроведување на политиките на локално ниво
- Да се објави листа на информации од јавен карактер
- да се овозможи пристап до информациите од јавен карактер преку изготвување на формулари и да се запазува предвидениот законски рок за одговор на барањата
- Општината да објави завршна сметка

### Општина Врапчиште

- Да се воспостави практика за одржување на колегиуми кај градоначалникот врз основа на претходно дефинирана агенда
- Потпишани договори за јавни набавки да се објавуваат редовно
- Да се објави список со економски оператори кои што не се подобни да учествуваат

- во процедура за јавни набавки заради судир на интереси
- Да се зајакне соработката со сите заинтересирани страни преку испраќање на покани за следење на седниците во доменот на нивниот интерес
- Да се почитува правото на граѓаните за претставка и поплака пред општината и да се овозможи нивна непречена примена
- Редовно да се одржуваат консултации со јавноста за спроведување на политиките на локално ниво
- Да се објави листа на информации од јавен карактер
- Да се изготвуваат и објавуваат извештаи за напредокот на имплементација на политиките на локално ниво

#### Општина Гостивар

- Општините навремено да ја известуваат јавноста за одржување на седници на советот и да го почитуваат законски определениот рок од минимум 7 дена пред одржување на седниците на советот.
- Општините да донесат план и правилник за јавност во работењето на општината
- Записниците од седниците на Советот јавно да се објавуваат
- Да се преземат мерки за вклучување на јавноста во процесот на донесување на одлуки на локално ниво
- Да се објавуваат финансиски извештаи во форма разбирлива за обичниот граѓанин
- Критериумите за доделување на финансиски средства за граѓанските организации јавно да се објавуваат
- Општинските веб страни редовно да се ажурираат и со корисни информации за граѓаните
- Да се користат прашалници за задоволство од услугите кои што ги нудат

### Североисточен плански регион

истражувач: Габријела Бошков

#### 1. Предизвици при собирањето на податоци

Со истражувањето во рамки на ЛОТОС студија во Североисточниот плански регион беа опфатени општините **Куманово, Старо Нагоричане, Липково и Крива Паланка**. Истражувањето се реализираше во периодот мај – октомври 2014 год., по што следуваше период на обработка на податоците и нивна анализа според претходно утврдената методи и динамика. Првичните резултати потоа беа контролирани од контролор кој што имаше задача да го оцени процесот на оценување и доделување на бодови за исполнетост на индикаторите. Резултатите потоа им беа испратени на општините, и им беше даден рок да достават докази за исполнетост на индикаторите доколку сметаат дека некои индикатори ги имаат исполнето, а истражувачот не ги зел предвид.

Користењето на различните алатки за собирање на податоци во ова истражување, придонесе за поголема доверливост на податоците што ја зголемува и нивната веродостојност, и за тоа цел се користеа неколку различни методи за прибирање на информации: прашалници, теренското истражување, информациите од следење на веб страните како и користењето на алатката „тајни купувачи“.

Графикон 1.Процент на достапност на извори на податоци за општините од Североисточен регион



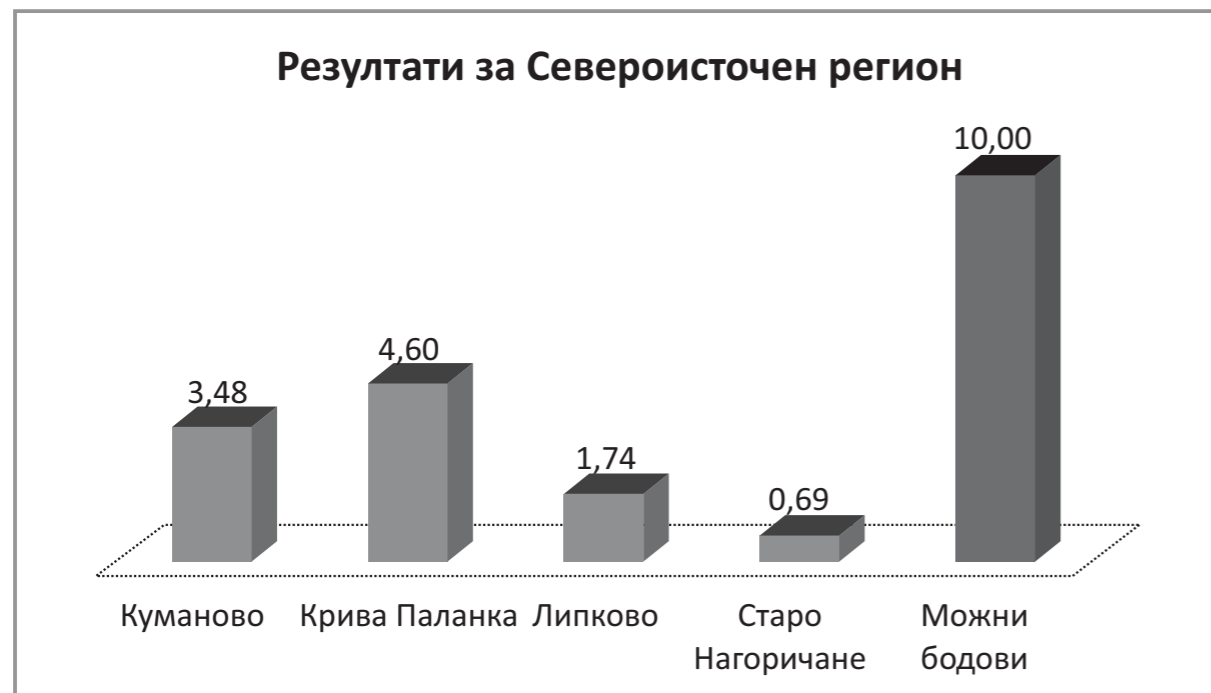
Како што може да се види од графиконот погоре, во текот на истражувањето успеавме да ги обезбедиме најголем дел од извори на податоци од општините, освен деловникот од општините Крива Паланка и Старо Нагоричане. Понатаму, од општината Липково не успеавме да го обезбедиме службениот гласник, а оваа општина нема ниту функционална веб страна. Мора да се напомене дека во општината Липково, каде што службен јазик е албанскиот јазик, повеќето од информациите се на албански јазик што претставуваше дополнителна потешкотија при собирањето на податоците за оваа општина.

#### 2. Резултати од истражувањето

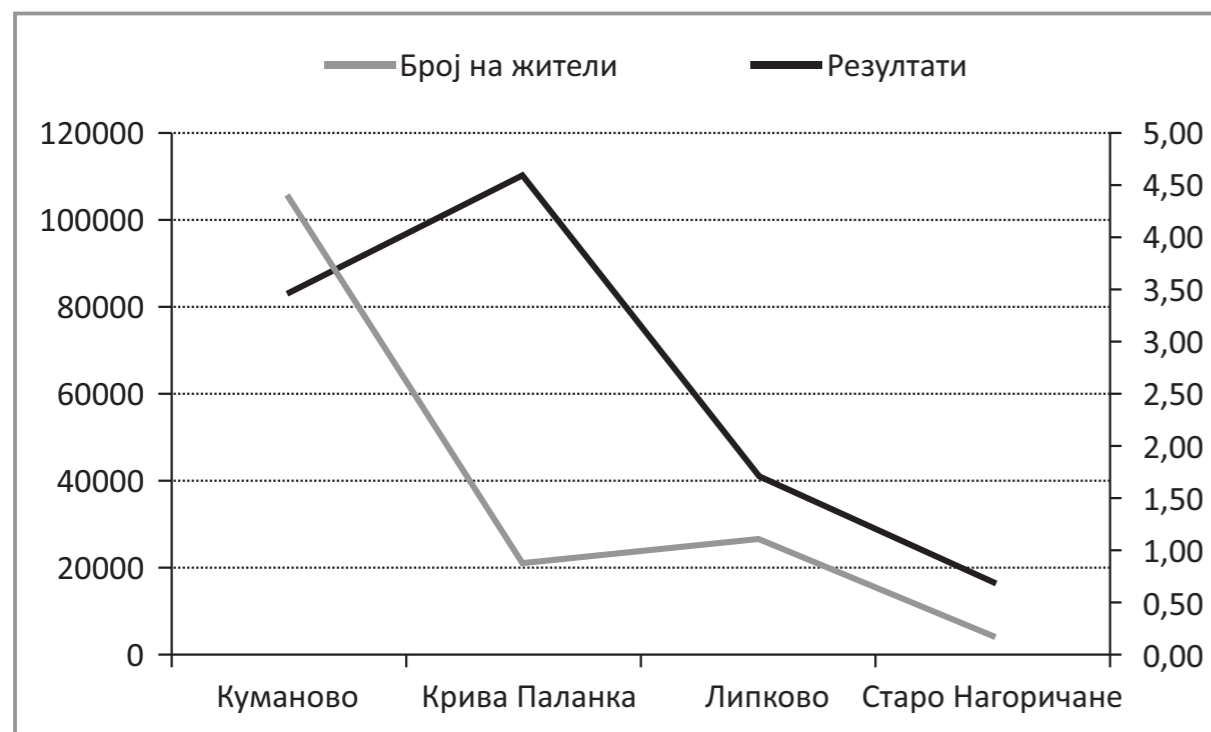
##### 2.1 Вкупно остварени резултати во Североисточен регион

Во Североисточниот регион, најдобри вкупни резултати има остварено Крива Паланка со освоени 4,60, а потоа следуваат Куманово со 3,48, Липково со 1,73 и Старо Нагоричане со 0,69. Просекот за овој регион е доста низок и изнесува 2,63, што е за 0,93 под просекот за сите 43 општини вкупно, а кој изнесува 3,53. Загрижувачки е исто така, што ниту една од овие општини не го помина прагот од 50% на исполнетост на индикаторите.

Графикон 2. Резултати за општините од Југоисточен регион во однос на вкупниот и регионалниот просек



Графикон 3: Резултати во однос на број на жители



Во поглед на корелацијата помеѓу бројот на жители и имплементацијата на практиките за добро владеење, од графиконот горе може да се види дека генерално линијата на број на жители ја следи линијата на резултати остварени во ЛОТОС2014. Меѓутоа, исто така е воочливо дека кај Крива Паланка постои широк јаз помеѓу овие два параметри, што наведува на заклучок дека и покрај релативно помалиот број на жители и број на вработени во општинската администрација оваа општина има остварено доста високи резултати. Ова не е случај со општината Липково, која што пак има доста ниски резултати и во регионот и во рамки на истражувањето. Сепак, мора да се напомене и дека општина Крива Паланка има седиште во урбано место, а додека седиштето на Липково е во рурално место, што во истражувањето се покажа дека влијае на резултатите при исполнувањето на индикаторите за добро владеење.

Класификација на општините според степенот на добро владеење изгледа вака:

Табела 1. Групирање на општините според степенот на добро владеење на локално ниво

Општина	Класификација	Скала на добро владеење
	Одлично владени	9.51-10.00
	Многу добро владени	7.51-10.00
	Добро владени	5.51-7.50
Крива Паланка	4.60	Доволно добро владени
Куманово	3.48	
Липково	1.74	Недоволно добро владени
Старо Нагоричане	0.69	Многу лошо владени
		0.0-1.50

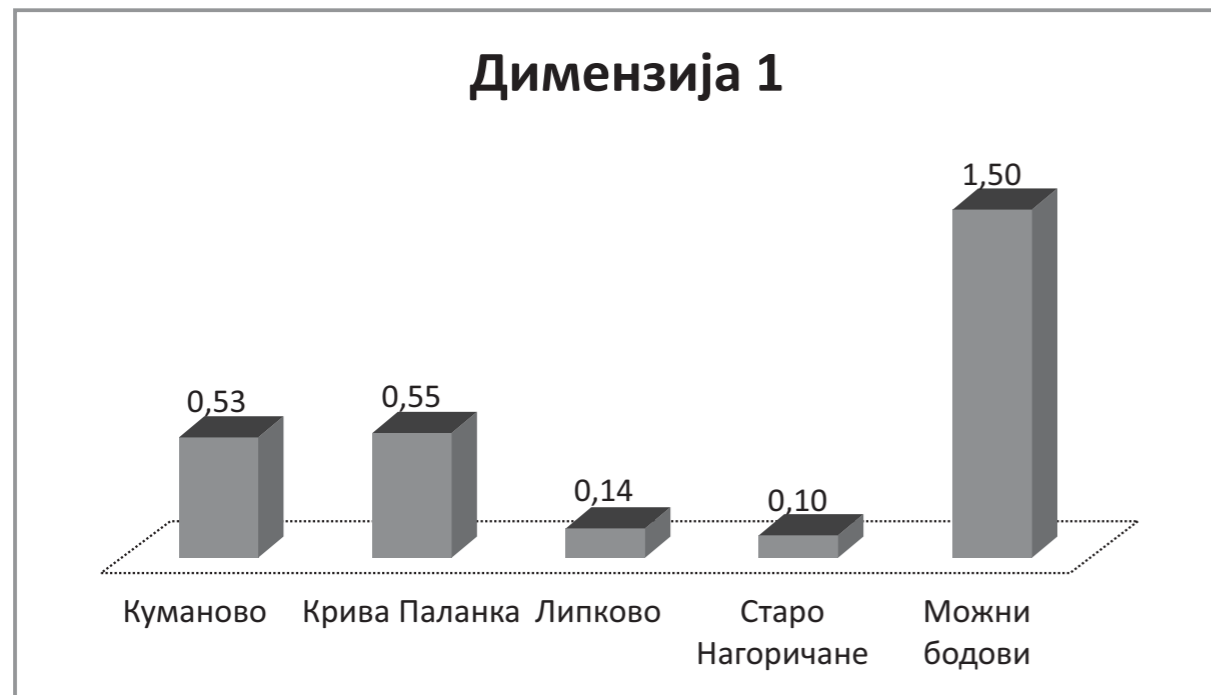
Според класификацијата на добро владеење на локално ниво, ниту една од општините во Североисточниот регион не спаѓа во групата на одлично, многу добро или пак добро владени општини. Куманово и Крива Паланка се во групата на доволно добро владени, Липково е недоволно добро управувана општина, додека Старо Нагоричане е многу лошо управувана.

## 2.2 Резултати по димензии

Најдобар резултат во првата димензија - **Отвореност и транспарентност при работењето на Советот на општината и на Градоначалникот и општинската администрација**, од општините во овој регион има остварено Крива Паланка со 0,55, а веднаш зад неа е Куманово со 0,53. Просекот во оваа димензија за општините од Североисточен регион е 0,33 што е доста низок ако се земе предвид дека просекот за оваа димензија помеѓу 43те општини кој што изнесува 0,54. Понатаму, ова значи и дека ниту една од општините го нема надминато прагот за преодна оценка од 50% на исполнетост на индикаторите од оваа димензија или 0,75.



Графикон 5: Резултати на општините од Североисточен регион во Димензија 1 - Отвореност и транспарентност при работењето на Советот на општината и на Градоначалникот и општинската администрација



Од приложената табела лесно е воочливо дека најјака страна на општина Куманово е транспарентното владеење и работата на Советот и Градоначалникот на општината. Впрочем Советот одржува редовни седници и редовно се објавуваат Службени гласници иако не се редовно ажурираат. Се одржуваат состаноци на колегиуми кај градоначалникот од кои постојат пишани документи. Во општината лицето за односи со јавноста е достапно и деловникот за работа на општината е достапен до јавноста. Сепак, врз основа на вкупниот број на освоени бодови, може да се каже дека сеуште има огромен простор за поправање и зголемување на транспарентноста во општина Куманово. Пред се, општината нема усвоено План за јавност во работењето во кое се операционализирани процедурите за јавност во владеењето. Голем недостаток е и работата на Советот на општината. Не е обезбедена јавност во работењето на советот бидејќи не постојат јавни снимки од седниците, ниту пак преноси во живо. Не е обезбедена навремено најава на седниците и дневниот ред ниту пак постои тренд на редовно давање соопштенија и извештаи од одржаните седници до јавноста. Општината има усвоен Правилник за јавност во работењето на Советот во кој се дефинирани, регулирани и систематизирани процедурите за подигање на транспарентноста на општината, но истиот не беше достапен на наше барање. Постојат записници од сите одржани колегиуми кај градоначалникот со раководители на сектори, јавни претпријатија и јавни служби заради подобар проток на информации помеѓу администрацијата и за зголемување на транспарентност на општината. Силна страна на општината е информираноста на граѓаните за услугите кои ги нуди општината со сите пропратни документи и информации. Исто така општинските буџети се достапни на

јавноста иако не во форма разбирлива за граѓаните.

Општината Крива Паланка иако доста транспарентна во своето функционирање, нема назначено лице за односи со јавноста чија задача е да ја информира јавноста за работата на општината.

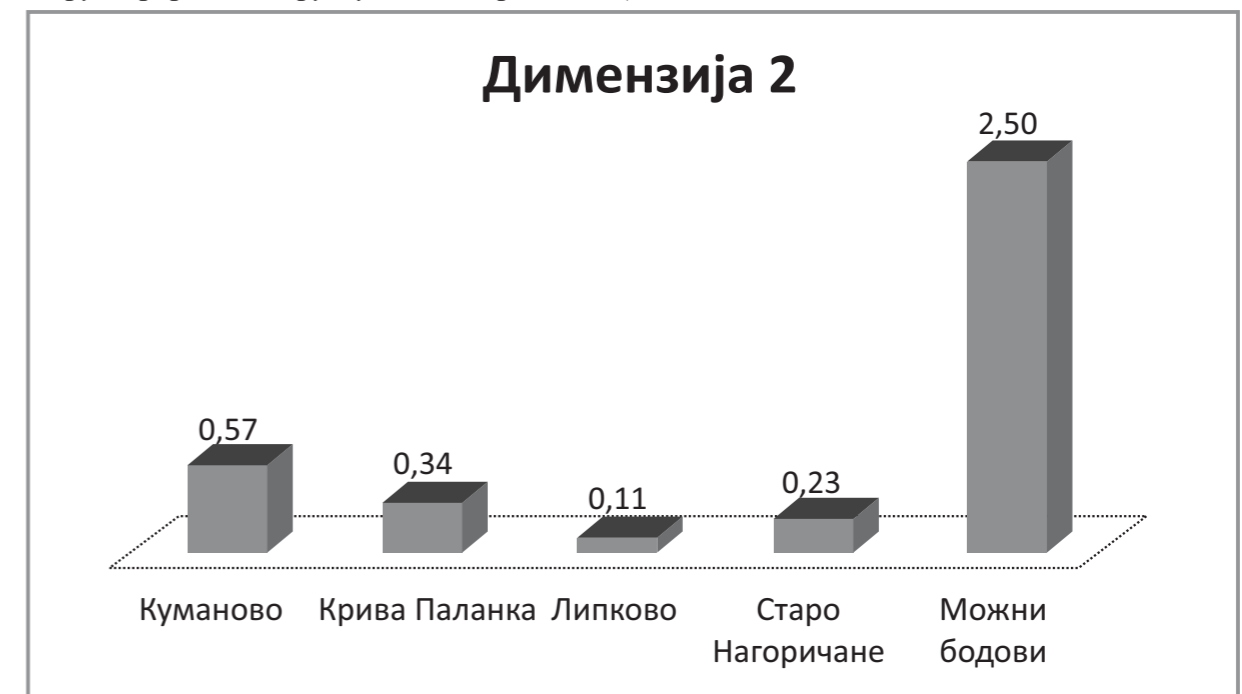
Следењето на седниците на советот не се регулирани со процедура како пишан документ, сепак до претседателот на советот на општината е испратено електронско барање за објаснување на начинот за пријава на присуство на седница на советот од страна на граѓанско лице бидејќи со деск топ истражување на општинската интернет страна не се најде ваков вид информација.

Во однос на работата на Советот, не постојат снимки од работата од истиот за увид од јавноста која исто така нема увид во работните материјали за седниците на советот. И не постои практика за известување на јавноста од одржаните седници.

Општината Старо Нагоричане има толку малку поени што се чини транспарентноста скоро и да е отсутна, односно потребна е работа на сите аспекти од димензија 1

Во втората димензија - **Учество на граѓаните и граѓанските здруженија во процесот на донесување одлуки и имплементација на локалните политики (Соработка со граѓани и граѓански здруженија и други форми на здружување на граѓаните)** најдобри резултати има остварено Куманово со 0,57 бодови, а по неа следува општина Крива Паланка со 0,34 бодови. Просекот помеѓу општини за оваа димензија изнесува 0,31 што е далеку под просекот во рамки на истражувањето кој што изнесува 0,57.

Графикон 6: Резултати на општините од Североисточен регион во Димензија 2 - Учество на граѓаните и граѓанските здруженија во процесот на донесување одлуки и имплементација на локалните политики (Соработка со граѓани и граѓански здруженија и други форми на здружување на граѓаните)

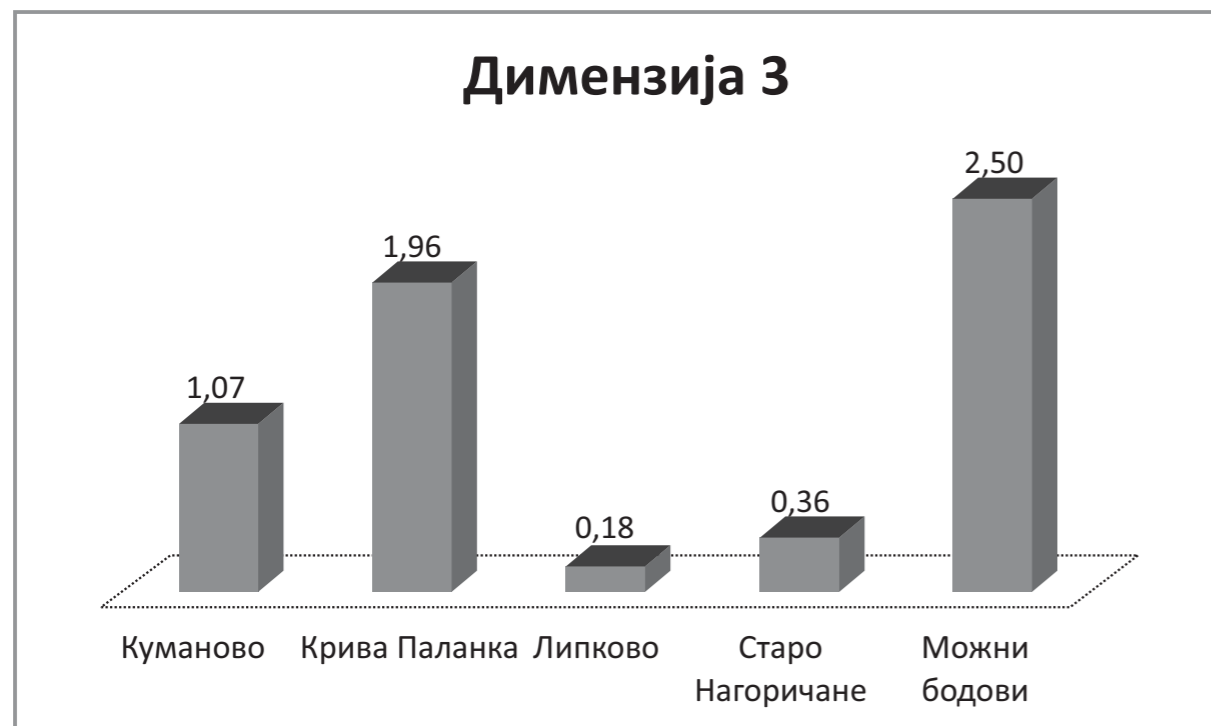


Бодовниот преглед на оваа димензија покажува слаби резултати кај сите општини. Разликата помеѓу општините од рурална и урбана средина е во однос на соработката со граѓанските организации како и консултација со граѓаните во однос на ГУП и ДУП што во исто време е и законска обврска на општината да ги консултираат граѓаните во однос на измените

Негативниот аспект кај сите општини е нетранспарентноста во однос на конституирање на месните заедници и нивното функционирање.

Резултатите на општините од Североисточниот регион за третата димензија - **Пресретлива и отчетна општинска администрација**, се следниве: општина Крива Паланка има 1,96 од можни 2,5, потоа следува Куманово со 1,07. Просекот за оваа димензија изнесува 0,89 додека најслабо рангираните општини Липково и Старо Нагоричане имаат остварено резултати од 0,18 односно 0,36.

Графикон 7: Резултати на општините од Североисточен регион во Димензија 3 - Пресретлива и отчетна општинска администрација



Општина Куманово има потреба од поправање на пресретливоста и отчетноста на општинската администрација. Пред се правото на поплаки и претставки на граѓаните не е лесно остварливо, ниту пак е можно да се оствари правото на слободен пристап на информации од јавен карактер поради недостапност на информации на општинските страни и гласила. Општината нема објавен Етички кодекс.

Кога станува збор за отчетност и пресретливост на општинската општина Крива Паланка предначи пред истражуваните општини од регионот. Општината иако нема усвоена процедура за организирање на консултации со јавноста, сепак редовно одржува јавно консултации со јавноста, и прави проценки на потребите на локалната заедница.

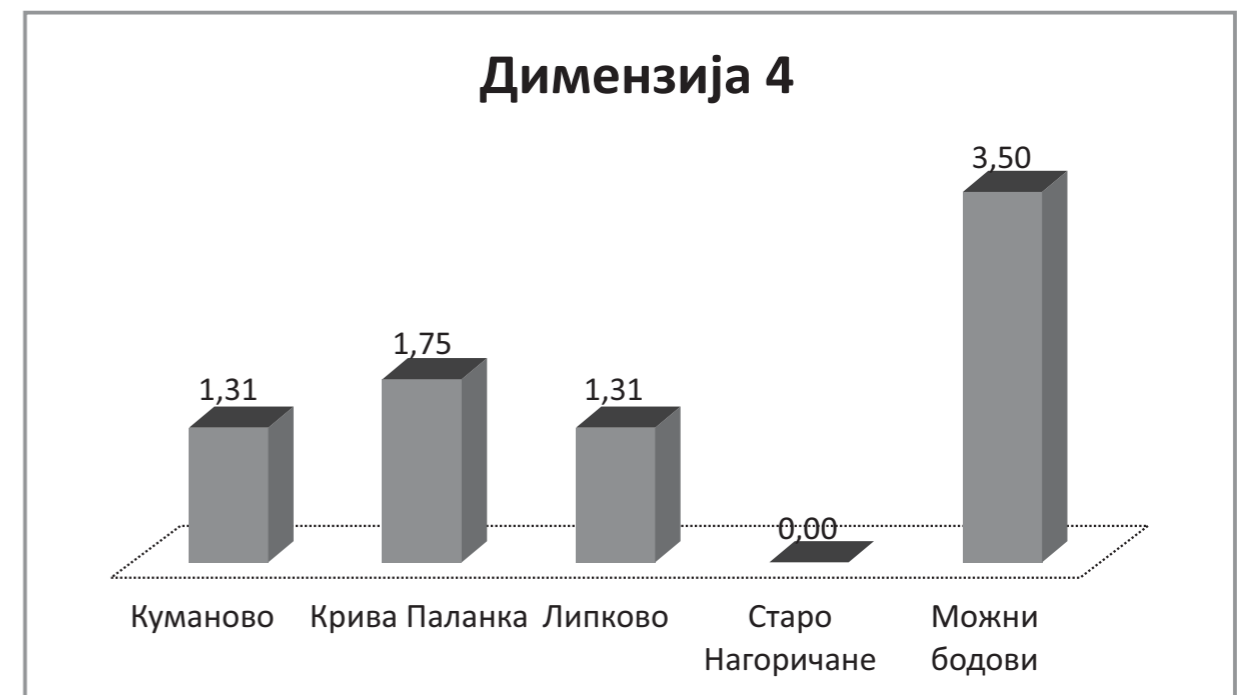
И секако достапноста на формулари и деталната процедура за поднесување на жалби, претставки и пофалби во голема мера ги олеснува функционирањето на граѓаните.

Остваруваат и правото на слободен пристап до информации од јавен карактер е целосно регулирано и се остварува. Сепак етичкиот кодекс на општината не е достапен, односно не е објавен на видно место во општината ниту пак го има објавено на сопствената интернет страна

Резултатите на оваа димензија за општина Старо Нагоричане се многу слаби и е потребна работа на сите сегменти за да се зголеми пресретливоста и отчетноста на општинската администрација. Пред се потребно е да се олесни правото на поплаки и претставки, достапноста на информации на огласните табла како и пристапот до информации од јавен карактер.

Според резултатите од четвртата димензија која што ја мери **Ефективност, ефикасност и отчетност на локалната самоуправа** најмногу бодови има општина Крива Паланка – 1,75. Просекот за оваа димензија е 1,09, а најслаб резултат има општина Старо Нагоричане со ниту еден исполнет индикатор. Куманово има 1,31, а Липково има 1,31.

Графикон 8: Резултати на општините од Североисточен регион во Димензија 4 – Ефикасност, ефективност и отчетност на локалната самоуправа



Податоците од бодовите на четвртата димензија кај сите општини покажува неопходност од подобрување. Само урбаните општини ги објавуваат општинските буџети, за разлика од руралните општини кои немаат никаква информација во однос на овие податоци. Притоа тие податоци се недоволно прегледни, односно се само површни и неразбирливи за обичниот граѓанин, а во исто време немаме распределба на тие средства по сектори и како се трошат истите во рамки на годишните работни програми.

## Заклучок

Транспарентноста и отчетноста на општините на општините Куманово, Крива Паланка, Старо Нагоричане и Липково е во рамки на црвената зона, поточно овој регион има потреба од огромни промени во однос на работењето и тоа во однос на сите димензии.

Се чини општините се уште функционираат без да бидат доволно свесни за нивната „затвореност“ или достапност на обичниот граѓанин. Огласните табли се недоволно снабдени со нови информации, со бројни информации и најважно неопходни информации за полесно извршување на нивните обврски и остварување на услугите кои ги нуди општината.

Советите на општините се недоволно транспарентни со нивната работа, односно немаат снимки од седниците ниту пак има извештаи за она што го сработеле. Граѓаните немаат увид во начинот на донесувањето на одлуките и важноста на истите.

Консултации со граѓаните и проценка на потребите на локалната заедница не се прават освен за јавните консултации за ГУП и ДУП што е и законски предвидено.

Соработките со граѓанските организации е само на ниво на меморандуми што значи краткорочни и еднократни соработки најчесто по иницијатива на самите граѓански организации.

Буџетското работење е само навидум транспарентно кај сите 4 општини. Објавените усвоени буџети и завршни сметки се неразбирливи за обичниот граѓанин односно се во форма на документ кој само добро едуцирани економисти би можеле да ги разберат.

## ПРЕПОРАКИ

*Општините од Североисточен плански регион треба да се отворени за граѓаните, потребно е да ја сменат паролата на своето владеење и да ја усвојат паролата дека се Општината е во функција на граѓаните и тоа да им е водилка во работењето.*

### **Огласни табли и достапност на информации**

Сите општини треба да создадат простор за граѓаните во рамки на своите простори.

-Каде ќе се информираат, едуцираат, дознаваат и споделуваат се што се случува во општината.

-Можностите кои ги имаат во општината, услугите, начинот на извршување на услугите, правилниците на функционирање на секторите во општината.

-Правата на граѓаните, достапност до информации од јавен карактер, олеснувања на барањата, начинот на трошење на јавните пари.

-Како и каде да побараат помош, како да се благодарат, како да поттикнат промени и подобрување на локалната заедница и животот во општината

-Објавување на етичкиот кодекс во рамки на кој треба да функционира општината и придржување на истите

-Критериуми за работата и мерки кои се превземаат за подобрување на истата.

-Функционирање без пријателства и љубезност на сите вработени во општината.

### **Работата на Советите и Градоначалникот:**

- Јавност во работата и донесувањето на одлуки да се подигне на високо ниво
- Навремено соопштување за дневниот ред на седниците и достапност на материјалите за истите

- Увид во распределбата и трошење на јавните пари, консултирање со граѓаните и со проценка на потребите на локалната заедница
- Отворени врати на градоначалниците за граѓаните, да се овозможи пријатно чувство и вистинска слика на градските татковци кои се грижат за граѓаните и се спремни да ги сослушаат
- Јасни правила за начинот на работењето и почитување на истите
- Спечување на конфликт на интереси и јавна објава на начинот на кој се прави тоа
- Мониторирање на работата – правила и процедури со кои јавноста е запознаена

### **Информирање на јавноста за работата и постигнувањата**

-Редовно ажурирање на веб страните со сите информации за случувањата

-Објава на критериуми за поделба на средства

-Повикување на постојани јавни консултации на граѓаните и слух за препораките на граѓаните, како и увид во потребите и проценка за остварувањето.

Потребно е целокупно подигнување и на свеста и на самиот граѓанин за неговата улога и важноста од нивна интервенција при работата на општината и општинската администрација.

## Вардарски плански регион

истражувач: Игор Смилев

### **1. Предизвици при собирањето на податоци**

Во Вардарскиот плански регион со истражувањето во рамки на ЛОТОС студијата беа опфатени општините **Велес, Чашка, Градско, Неготино и Лозово**. Според седиштето на општините, 2 се со седиште во урбано населено место, додека 3 од општините седиштето им се наоѓа во рурално населено место.

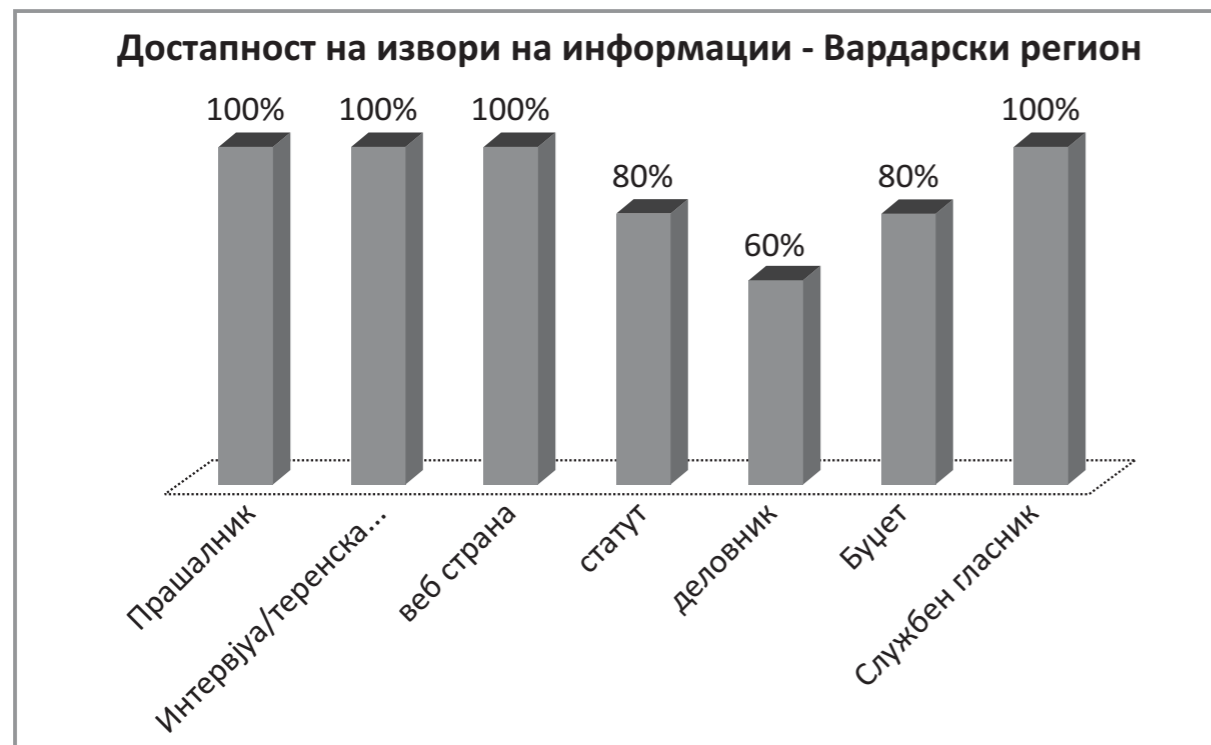
Со официјалното започнување на истражувањето ЛОТОС на 5 мај 2014 година, започнаа и активностите согласно критериумите утврдени на последната координативна средба со организациите партнери одржана на 28 април во МКЦ во Скопје.

Е.Г. Грин Пауер своите активности ги започна во првата недела на мај ( 29 април-5 мај) кога беа остварени телефонски контакти со одговорните лица во општините кои се предмет на истражување. Во краток и срдечен разговор беше остварена лична средба на која беше договорено најдоцна до 15 мај да бидат предадени претходно подготвените прашалници и дописот до градоначалниците во кој се содржани главните цели на истражувањето. На средбата со одговорните лица беа предадени и дел од информативните материјали за дополнителна промоција на активностите.

Во дадениот рок до 30.05.2014 год, општините Велес и Лозово го вратија назад пополнетиот прашалник. Меѓутоа, мора да се напомене дека прашалникот од општина Велес беше добиен делумно пополнет. Прашалниците од останатите општини беа

доставени по неколку наши интервенции и потсетувања во текот на месеците јуни и август. Во духот на отвореноста и транспарентноста (двата принципи кои ги бараме од општините), а и заради поголема релевантност, квалитет и објективност, истражувањето ќе го водат тројца истражувачи - главниот истражувач ќе воспостави директен контакт со секое од одговорните лица при примопредавање на прашалниците, додека вториот истражувач ќе ја набљудува состојбата на терен (огласна табла, начин на комуникација на вработените со граѓаните, отвореност на општината, приемни денови). Третиот истражувач ќе врши постојан мониторинг на веб страниците (desk research) и ќе ја усогласува временската рамка заради поуспешна реализација на индикаторите. Паралелно, сите тројца истражувачи ќе учествуваат во прибирање и обработка на податоците како и во пишувањето редовни месечни и дневни извештаи до Центарот за истражување и креирање политики.

Графикон 1. Процент на достапност на извори на податоци за општините од Вардарски регион



Достапноста на изворите на информација може да се види од горната табела. Статутите и буџетите на општините беа достапни кај 80% од општините, или кај 4 од 5, додека деловникот ни беше на располагање како извор на информација во 60% од општините, односно во 3 од вкупно 5 општини. Секој од податоците беше проверувам преку најмалку 3 извори на информација за да се утврди веродостојноста на податоците. Сепак, мора да се напомене дека собирањето на податоци во голема мера зависи од достапноста на материјали за истражувачите, па може да се случи некој податок односно индикатор да биде исполнет а да не биде забележан од страна на истражувачите. За таа цел на општините им беа дадени резултатите на увид, и им беше даден рок од 5 дена да достават докази за исполнување на некој од индикаторите. После овој рок, за индикаторите за кои немавме

доказ ги оценувавме со 0 бодови.

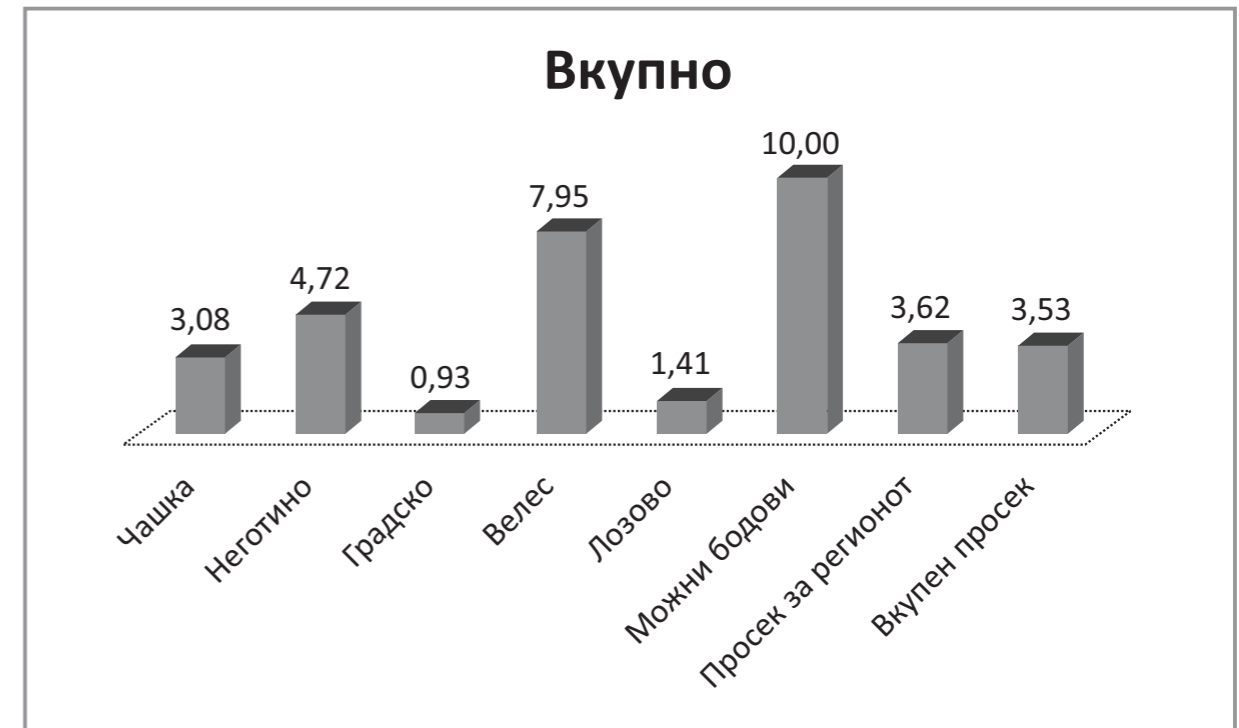
На пратените резултати на увид, единствено Велес и Градско дадоа повратен одговор. Во случајот на Велес, по доставените материјали, резултатите драстично се променија бидејќи на почетокот од истражувањето доставија само делумно одговорен прашалник. Ова практика е во духот на ЛОТОС истражувањето, кое што тргнува од пристапот дека листата со индикатори општината може да ја користи за подобрување на доброто владеење и измеѓу два циклуси на истражување.

## 2. Резултати од истражувањето

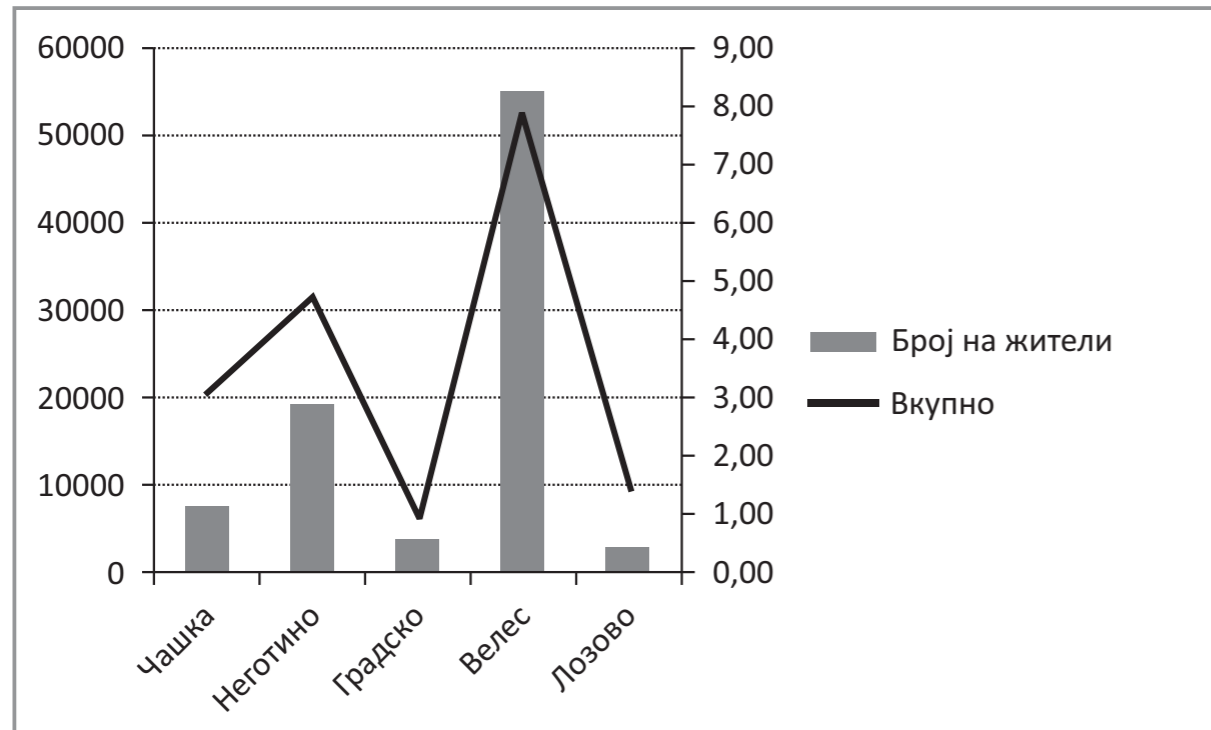
### 2.1 Вкупно остварени резултати во Вардарскиот регион

Во Вардарскиот регион, најдобри вкупни резултати има остварено општина Велес со освоени 7,95 бодови, а потоа следуваат Неготино со 4,72, Чашка со 3,08, Лозово со 1,41 и Градско со 0,93. Просекот за овој регион е нешто над просекот за сите општини и изнесува 3,63. Помеѓу општините од овој регион, само општина Велес го има поминато прагот од 50% на исполнетост на индикаторите за добро владеење на локално ниво.

Графикон 2. Резултати за општините од Вардарски регион во однос на вкупниот и регионалниот просек



Графикон 3: Резултати во однос на број на жители



Во поглед на корелацијата помеѓу бројот на жители и имплементацијата на практиките за добро владеење, од графиконот горе може да се види дека линијата на број на жители ја следи линијата на резултати остварени во ЛОТОС2014. Од оваа корелација се потврдува тезата за тоа дека подобри резултати во однос на практиките за добро владеење остваруваат општините со поголем број на жители, чии што седишта се наоѓаат во урбани средини.

Класификацијата на општините според степенот на добро владеење изгледа вака:

Табела 1. Групирање на општините според степенот на добро владеење на локално ниво

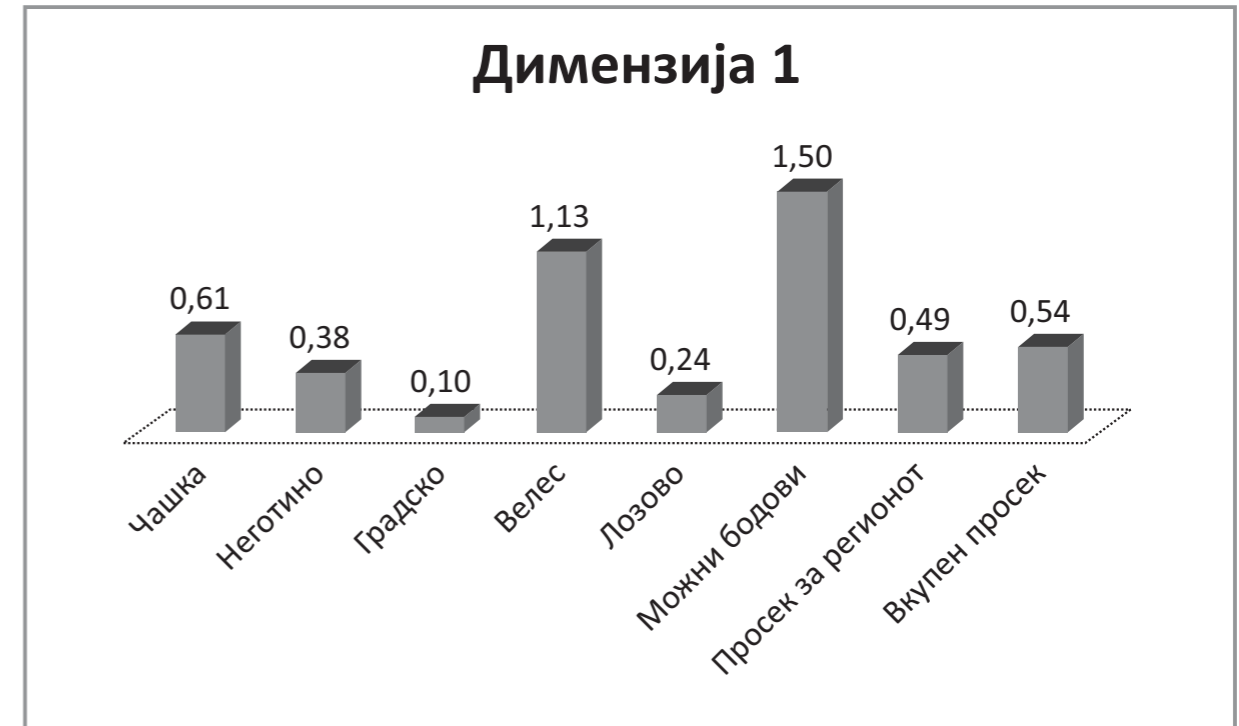
Општина	Класификација	Скала на добро владеење
	Одлично владееани	9.51-10.00
<b>Велес</b>	<b>7,95</b> Многу добро владееани	7.51-10.00
	Добро владееани	5.51-7.50
<b>Неготино</b>	<b>4,72</b> Доволно добро владееани	3.51-5.50
<b>Чашкаа</b>	<b>3,08</b> Недоволно добро владееани	1.51-3.50
<b>Лозово</b>	<b>1,41</b>	0.0-1.50
<b>Градско</b>	<b>0,93</b> Многу лошо владееани	

Според класификацијата на добро владеење на локално ниво, ниту една од општините во Вардарскиот регион не спаѓа во групата на одлично владееани. Во групата на многу добро владееани е општината Велес, а општината Неготино е во групата на добро владееани општини. Чашка се наоѓа во групата на недоволно добро владееани, а општините Лозово и Градско се во групата на многу лошо владееани општини.

## 2.2 Резултати по димензии

Најдобар резултат во првата димензија - **Отвореност и транспарентност при работењето на Советот на општината и на Градоначалникот и општинската администрација**, од општините во овој регион има остварено Велес со 1,13 бодови, а потоа следуваат Чашка со 0,61, Неготино 0,38, Лозово со 0,24 и Градско со 0,10. Просекот во оваа димензија за општините од Вардарскиот регион е 0,49 што е релативно низок ако се земе предвид дека просекот за оваа димензија помеѓу 43те општини кој што изнесува 0,54. Понатаму, ова значи и дека само Велес го има надминато прагот за преодна оценка од 50% на исполнетост на индикаторите од оваа димензија или 0,75.

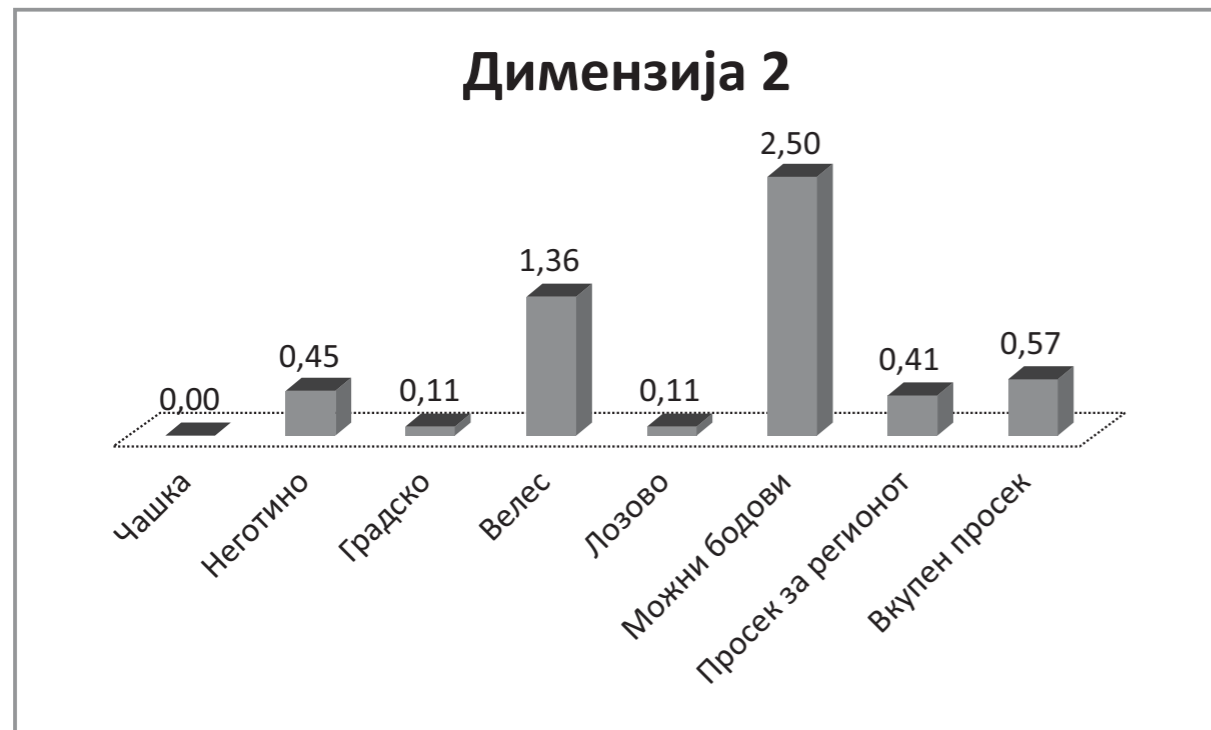
Графикон 5: Резултати на општините од Полошки регион во Димензија 1 - Отвореност и транспарентност при работењето на Советот на општината и на Градоначалникот и општинската администрација



Анализата на индикаторите од оваа димензија говори дека општините од овој регион, кои што се опфатени со истражувањето се соочуваат со одредени предизвици во поглед на исполнувањето на некои од практиките за добро владеење. Така, освен во Велес, во ниту една од останатите општини не се одржуваат колегиуми кај градоначалникот. Процедура за следење на седниците на советот од страна на граѓаните е дефинирана во 1 од 5 општини, а исто само во Велес граѓаните навремено се информираат за одржување на седници на советот. Записниците не се достапни ниту во една општина, а одржување на советнички прашања пред утврдување на дневниот ред на седницата на советот е регулирано само во една општина – Велес.

Во втората димензија - **Учество на граѓаните и граѓанските здруженија во процесот на донесување одлуки и имплементација на локалните политики (Соработка со граѓани и граѓански здруженија и други форми на здружување на граѓаните)** најдобри резултати има остварено Велес со 1,36 бодови, а по неа следува општина Неготино со 0,45 бодови. Просекот помеѓу општини за оваа димензија изнесува 0,41 што е под просекот во рамки на истражувањето кој што изнесува 0,57.

Графикон 6: Резултати на општините од Вардарски регион во Димензија 2 - Учество на граѓаните и граѓанските здруженија во процесот на донесување одлуки и имплементација на локалните политики (Соработка со граѓани и граѓански здруженија и други форми на здружување на граѓаните)



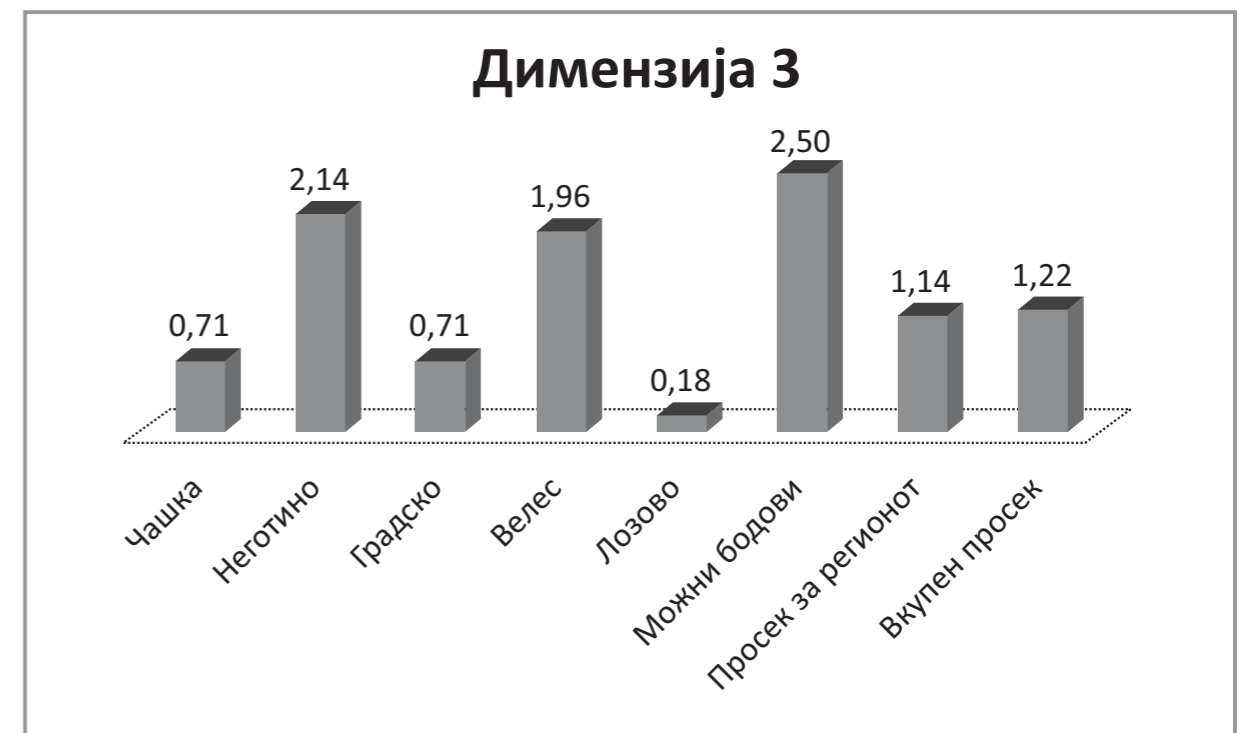
Според анализата на исполнетост на индикаторите во оваа димензија, една од послабите страни на општините од овој регион е објавувањето на критериуми за доделување на финансиски средства на граѓанските организации.

Понатаму, само една од општините има објавено список на граѓански организации кои што добиле финансиска поддршка од општината за претходната година.

Покани пак, до граѓанските организации за учество во процесот на донесување на одлуки, според нашите информации од истражувањето, имаат доставено само општините Велес и Лозово.

Резултатите на општините од Вардарскиот регион за третата димензија - **Пресретлива и отчетна општинска администрација**, се следниве: општина Неготино има 2,14 од можни 2,5, потоа следува Велес со 1,96. Просекот за оваа димензија изнесува 1,14 додека најслабо рангирана општина е Лозово и има остварено резултат од 0,18.

Графикон 7: Резултати на општините од Вардарскиот регион во Димензија 3 - Пресретлива и отчетна општинска администрација



Врз основа на анализата на исполнетост на индикаторите, со најслаб процент на исполнетост е индикаторот кој што мери дали општината има процедура за консултации со јавноста. каде што само општина Велес го има исполнето овој индикатор.

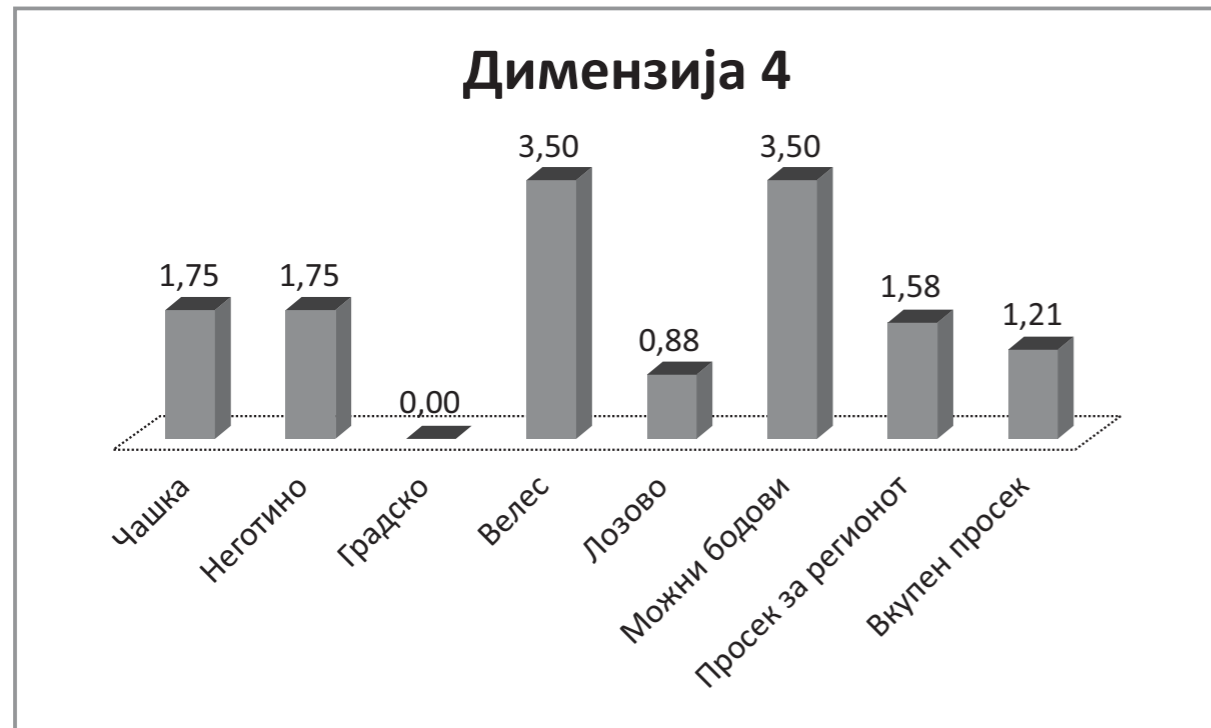
Останатите индикаторите од оваа димензија се исполнети во 2/5 од случаите. Така, во поглед на пресретливоста на локалната администрација, само 2 општини имаат механизам за процесиување на поплаките од страна на граѓаните во врска со некоја услуга која што им ја обезбедува општината.

Етички кодекс, кој што е истакнат на видливо место во општината, имаат само Чашка и Неготино.

Според резултатите од четвртата димензија која што ја мери **Ефективност**,

**ефикасност и отчетност на локалната самоуправа** најмногу бодови има општина Велес – 3,50, а општина Градско нема исполнето ниту еден индикатор од оваа димензија, односно нема освоено ниту еден бод. Просекот за оваа димензија е 1,58, Општините Чашка и Неготино имаат резултат од 1,75 што е половина од индикаторите за оваа димензија

Графикон 8: Резултати на општините од Вардарскиот регион во Димензија 4 – Ефикасност, ефективност и отчетност на локалната самоуправа



Податоците од бодовите добиено со анализа на исполнетост на индикаторите во рамки на четвртата димензија кај сите општини покажува дека постои уште простор за подобрување. Само две општини ги објавуваат ребалансите на општинските буџети. Во споредба со останатите општините во кои што се спроведе истражувањето, 4 општина од овој регион ја имаат објавено завршната сметка за претходната година. Голем дел од податоците за финансиското работење на општините не се објавени или се недоволно прегледни, а и немаме информации за распределба на тие средства по сектори и како се трошат истите во рамки на годишните работни програми.

## ПРЕПОРАКИ

Генералните препораки кои што се однесуваат на сите четири општини од Вардарскиот регион се:

1- Општините да донесат правилници и планови за јавност во работењето со кои формално ќе го регулираат начинот на учество на граѓаните и граѓанските организации во работата на советот на општината и во телата креирани од советот.

- 2- Дефинирање на советничките прашања во рамките на статутот и деловниците за работа на советот и нивно одржување пред усвојување на дневниот ред на седниците
- 3- Објавување на информации за работа на Комисиите формирани од страна на општината
- 4- Општините задолжително да започнат со објавување на договорите за јавни набавки на општинските интернет страници.
- 5- Општините да ги објавуваат огласите за вработувањата како и склучените договори за вработување кои се реализираат во општината.
- 6- Општините да развијат механизми за консултации на граѓаните во процесот на донесување на одлуки

### Општина Чашка

- 7- Општината да ја известува јавноста во законски предвидениот рок од 7 дена пред почетокот на седницата на Советот
- 8- Да се објавуваат записниците од седниците на советот
- 9- Да се дефинираат советничките прашања со актите на општината и истите да се одржуваат пред усвојување на дневниот ред на новата седница
- 10- Договорите за јавни набавки да се објавуваат јавно (на веб страната на општината)
- 11- Да се подигне учеството на граѓаните во процесот на донесување на одлуки преку испраќање на покани до заинтересираните страни
- 12- Да се користат механизмите за консултации со јавноста секогаш кога тоа е можно.

### Општина Неготино

- 13- Општината да донесе план и правилник за јавност во работењето на општината
- 14- Лицето за односи за јавноста да биде оперативно, односно да биде достапно за граѓаните и да одговора на нивните барања
- 15- Да се објавува дневниот ред за седниците на советот на општината во законски предвидениот рок од 7 дена пред почетокот на седниците
- 16- Записниците од седниците на советот да се достапни за јавноста
- 17- Буџетот на општината задолжително да биде достапен за јавноста и да се објави на општинската веб страна
- 18- Да се објавуваат извештаи за напредокот на имплементацијата на политиките на локално ниво

### Општина Градско

- 19- Општината да донесе план и правилник за јавност во работењето на општината
- 20- Лицето за односи за јавноста да биде оперативно, односно да биде достапно за граѓаните и да одговора на нивните барања
- 21- Да се воспостави практика за одржување на колегиуми кај градоначалникот со претходно утврден дневен ред
- 22- Да се објавува дневниот ред за седниците на советот на општината во законски предвидениот рок од 7 дена пред почетокот на седниците
- 23- Статутот и Деловникот за работат на советот да бидат достапни за граѓаните и да бидат објавени на општинската веб страна
- 24- Записниците од седниците на советот да се достапни за јавноста
- 25- Буџетот на општината задолжително да биде достапен за јавноста и да се објави на општинската веб страна
- 26- Да се подобри соработката со граѓанскиот сектор при процесот на донесување на одлуки преку испраќање на покани на засегнатите страни за учество во расправата по одредени прашања

27- Да се објавуваат извештаи за напредокот на имплементацијата на политиките на локално ниво

28- Завршната сметка да се објави на веб страна и да биде достапна на барање на граѓаните

#### Општина Велес

29- Да се донесе План за јавност во работењето на општината

30- Да се воспостави практика на одржување на колегиуми со раководителите на сектори кај градоначалникот според претходно утврдена агенда

31- Записниците од седниците на советот да бидат достапни за граѓаните и да се објават на веб страната

32- Буџетот да се изготвува и објавува и во форма разбирлива за обичниот граѓаните

#### Општина Лозово

33- Општината да донесе план и правилник за јавност во работењето на општината

34- Лицето за односи за јавноста да биде оперативно, односно да биде достапно за граѓаните и да одговора на нивните барања

35- Да се воспостави практика за одржување на колегиуми кај градоначалникот со претходно утврден дневен ред

36- Да се објавува дневниот ред за седниците на советот на општината во законски предвидениот рок од 7 дена пред почетокот на седниците

37- Деловникот за работат на советот да бидат достапни за граѓаните и да бидат објавени на општинската веб страна

38- Записниците од седниците на советот да се достапни за јавноста

39- Да се подобри соработката со граѓанскиот сектор при процесот на донесување на одлуки преку испраќање на покани на засегнатите страни за учество во расправата по одредени прашања

Да се објавуваат извештаи за напредокот на имплементацијата на политиките на локално ниво

## Источен плански регион

истражувач: Јулијана Давкова

### 1. Предизвици при собирањето на податоци

Истражувањето во рамки на ЛОТОС студијата во источниот плански регион се спроведе во општините **Штип, Карбинци, Зрновци и Свети Николе**. Овде мора да се напомене дека општината Свети Николе беше анализирана заедно со општините од Источниот регион, и покрај тоа што спаѓа во Вардарскиот регион, заради рамномерно претставување на руралните и урбани општини за потребите на истражувањето, имајќи во предвид дека бројот на општини беше ограничен на 43.

Процесот на прибирање на податоците од Источниот регион започна во месец мај 2014, а траеше до месец октомври 2014 год. и уште на почетокот се реализираше со одредени предизвици. Во однос на расположението на општините да учествуваат во истражувањето, искуството беше различно. На почетокот, општините прифатија да бидат посетени и да се остварат контакти со лицата за односи со јавност и градоначалниците, но

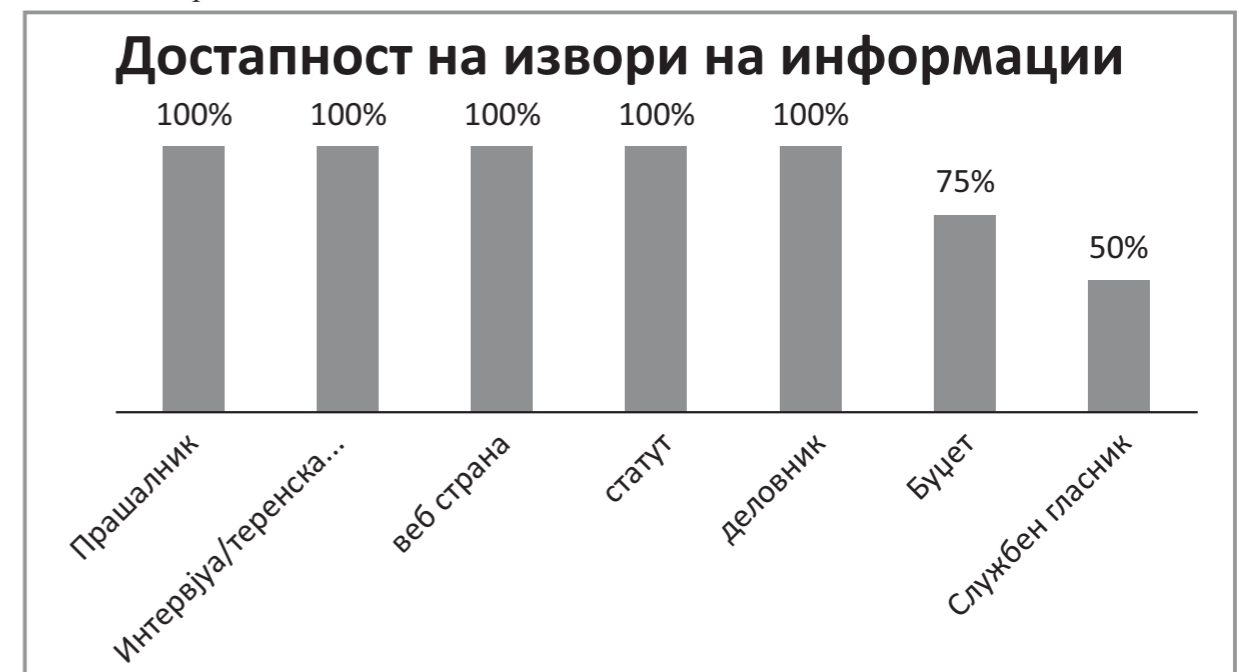
во некои општини мораше да се интервенира по неколку пати додека да се реализираат посетите.

За спроведувањето на истражувањето ЛОТОС и прибирањето на информациите, го користевме прашалникот до општините, теренското истражување - набљудување, секундарно истражување (Desk research) и тајни купувачи (анонимни телефонски јавувања и испраќање на писма (во име на граѓани)).

Истражувањата и искуствата на ЕХО од досегашното работење со општините и сознанијата добиени од одржаните бројни посети и разговори со општинските администрации, укажуваат на тоа дека општините често доставуваат и непроверени информации до истражувачите и затоа беше неопходно преку теренското истражување да се добијат доверливи податоци за потребите на проектот. Се уште како најголем проблем се јавува потребата да се најдат вистинските лица во општината што ќе имаат волја да ги достават бараните податоци на истражувачот. Со оглед на пристапот на истражувањето кои што се реализира од аспект на граѓанинот, односно, се испитува колку од информациите се достапни за обичниот граѓанин, се доаѓа до заклучокот дека пресретливоста на општините треба да се подобри.

Со доставувањето на писмото и прашалникот, се посетија општините и се доби првиот впечаток од теренското набљудување. Со прашалниците, во кои општинските службеници имаа можност да дадат свое гледање за ефикасноста во давањето услуги, се дојде до сознанија за постоење на процедури со кои се гарантира квалитет во работата на општината. Иако прашалниците се доставија во секоја општина во ист временски период, само две од општините кои беа опфатени со истражувањето во Источниот регион го пополнија и доставија прашалникот во предвидениот временски рок. Кај останатите две општини беше потребно дополнително ангажирање на истражувачот за добивање на пополнетиот прашалник.

Графикон 1. Процент на достапност на извори на податоци за општините од Источниот регион





Како што може да се види од графиконот погоре, во текот на истражувањето успеавме да ги обезбедиме повеќето извори на податоци од општините, освен буџетот од општина Карбинци и службените гласници од Карбинци и Зрновци. Ова значи дека при проверка на податоците, можевме да консултираме повеќе извори на информации, но сепак некои информации не ни беа достапни.

Графикон 2. Учество на изворите на информации во истражувањето



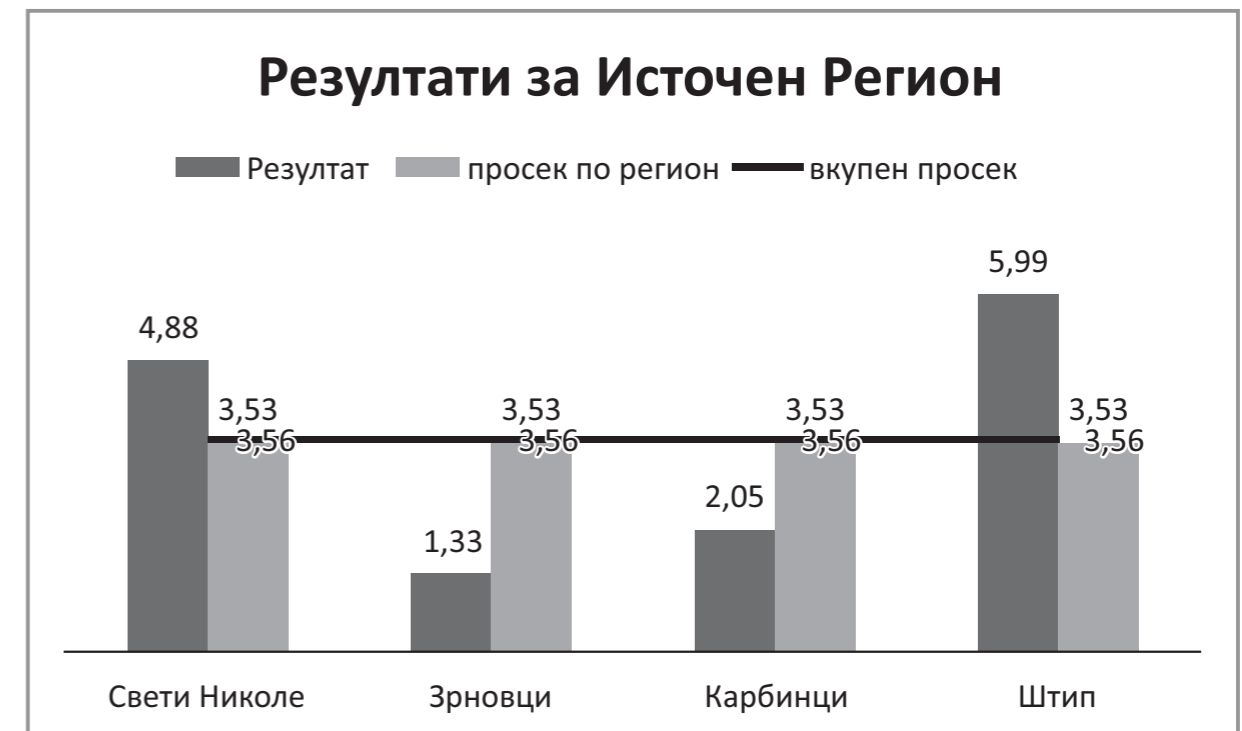
Сите извори на информации ни беа достапни од општините Свети Николе и Штип, додека еден извор на информации недостасуваше од Зрновци, а два од Карбинци. Просекот за регионот за учество на изворите на информации во истражувањето изнесува 89%.

## 2. Резултати од истражувањето

### 2.1 Вкупно остварени резултати во Источен регион

Од општините во Источниот плански регион, вкупни најдобри резултати има остварено општина Штип (5,99) што е 2,46 поени повисок резултат од оној на вкупниот просек, а 2,41 поени повисокиот резултат од оној на регион кој што изнесува 3,58. Според овие резултати Штип е единствена општина од источниот регион кој што ја има остварено преодна оценка, со надминување на прагот од 5,00. По Штип, следуваат општините Свети Николе со 4,88, Карбинци со 2,05 и последна е општина Зрновци со остварен резултат од 1,33.

Графикон 2. Резултати за општините од Источен регион во однос на вкупниот и регионалниот просек



Според сознанијата за моменталната состојба добиени од истражувањето, речиси кај сите аспекти од работењето на општините Штип, Карбинци, Зрновци и Свети Николе има голем простор за подобрување на работењето. Истражувањата, анализите и препораките изработени во рамките на овој проект остануваат да им користат на општините за да го унапредат своето работење, особено во делот на транспарентноста, одговорноста и отчетноста на локалните власти.

Целокупното функционирање на општините треба да биде во насока на креирање на услови за подобар живот и зголемување на довербата спрема локалните власти. Значаен дел од граѓаните не се задоволни од тоа како локалните власти работат на локално ниво, но и од тоа колку и како локалната заедница учествува во процесот на донесување одлуки и креирање на политики.

Степенот на информираност на граѓаните и отчетноста на општината е исклучително важен показател за добро владеење на локалните самоуправи. Уште еден показател е и начинот на кој што граѓаните ги добиваат информациите за услугите на општините, цените за услугите, потребни документи и надлежните службеници.

Професионалноста на општинската администрација останува да биде една од најчувствителните области во локалното владеење. Обврските за транспарентно, отчетно, одговорно и домаќинско работење се регулирани со закони и етички кодекси. Професионалноста на администрацијата се цени преку неколку различни критериуми, кои не се предвидени како децидна законска одредба, туку произлегуваат од општите поими за професионално, одговорно и отчетно работење. Професионалното работење на општинската администрација е повеќе секојдневна посветеност, добро и чесно работење, отколку придржување кон некои конкретни законски одредби.

Графикон 3: Резултати во однос на број на жители



Од горниот график може да се види трендовите на резултатите со бројот на жители на општината. Така, може да се забележи дека растот на бројот на жители го следи растот на резултатот на општината. И во овој случај се потврдува тезата дека урбаните општини со поголем број на жители споредено со општините од самиот регион се подобри во имплементирањето на практиките за добро владеење. Ова пред се се должи на подобриот пристап до човечки и материјални ресурси, од квалитативен и квантитативен аспект, како и на подобрата инфраструктурна развиеност на самата општина.

Табела 1. Групирање на општините според нивото на транспарентност

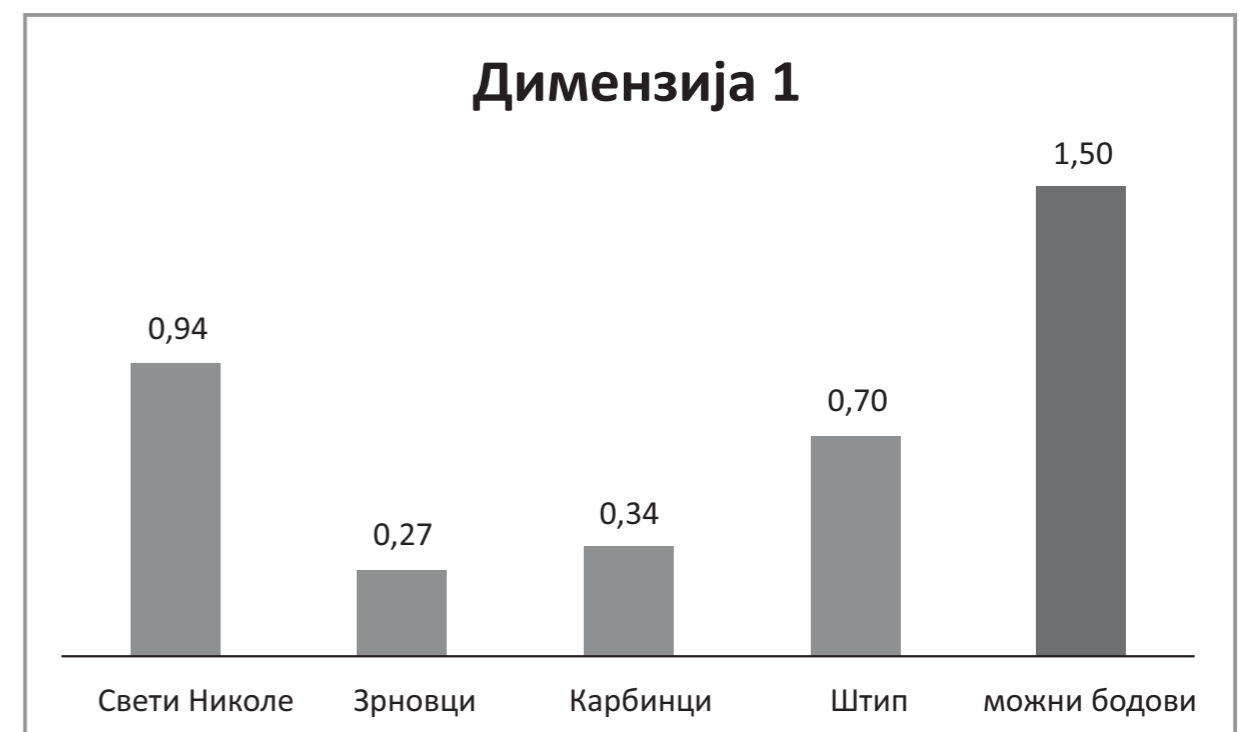
Општина	Класификација	Скала на добро владеење	
	Одлично владеење	9.51-10.00	
	Многу добро владеење	7.51-10.00	
<b>Штип</b>	<b>5.99</b>	Добро владеење	5.51-7.50
<b>Радовиш</b>	<b>4.88</b>	Доволно добро владеење	3.51-5.50
<b>Карбинци</b>	<b>2.05</b>	Недоволно добро владеење	1.51-3.50
<b>Зрновци</b>	<b>1.33</b>	Многу лошо владеење	0.0-1.50

Според класификацијата која што се базира на степенот на транспарентност, ниту една од општините не е во групата на силно транспарентни општини. Општина Штип е во жолтата група на добро владеење општини, Радовиш спаѓа во групата на доволно добро владеење општини, Карбинци во Недоволно добро владеење и општина Зрновци во многу лошо владеење.

## 2.2 Резултати по димензии

Најдобар резултат во првата димензија - **Отвореност и транспарентност при работењето на Советот на општината и на Градоначалникот и општинската администрација**, од општините во овој регион има остварено општина Штип со 0,94 бодови од можните 1,5 во оваа димензија. Просечниот резултат за оваа димензија за Источниот регион изнесува 0,56, што е за само 0,03 повисок од просекот за 43 општини. Две општини имаат остварено резултати под овој просек: Карбинци со 0,34 и Зрновци со 0,27. Општина Свети Николе има 0,70 и за 0,05 нема преодна оценка со исполнување на 50% од индикаторите од оваа димензија.

Графикон 5: Резултати на општините од Источен регион во Димензија 1 - Отвореност и транспарентност при работењето на Советот на општината и на Градоначалникот и општинската администрација



Во поглед на индикаторите од оваа димензија, единствено општина Штип има донесено План и Правилник за јавност во работењето на општината. Колегиуми кај градоначалникот се одржуваат само во Штип и Свети Николе, а дневниот ред се објавува само во општина Штип. Советничките прашања се регулирани кај Свети Николе, Зрновци и Карбинци, а единствено во Штип не е предвидено да се одржуваат на почетокот од седниците. Понатаму, буџетот на општините е достапен во сите општини, освен во општина Карбинци. Од истражувањето може да се види дека сите општини ги објавуваат финансиските документи, а единствено општина Штип објавува финансиски документи во форма разбирлива и за обичниот граѓанин.

Во втората димензија - **Учество на граѓаните и граѓанските здруженија во процесот на донесување одлуки и имплементација на локалните политики (Соработка со граѓани и граѓански здруженија и други форми на здружување на граѓаните)** најдобри резултати повторно има остварено општина Штип со 1,14 бодови, а по неа следуваат општина Свети Николе со 1,02. Карбинци и Зрновци заостануваат со по 0,45 односно 0,34 бодови. Просекот помеѓу општините за оваа димензија изнесува 0,74, што е нешто над просекот во рамки на истражувањето кој што изнесува 0,57.

*Графикон 6: Резултати на општините од Источен регион во Димензија 2 - Учество на граѓаните и граѓанските здруженија во процесот на донесување одлуки и имплементација на локалните политики (Соработка со граѓани и граѓански здруженија и други форми на здружување на граѓаните)*

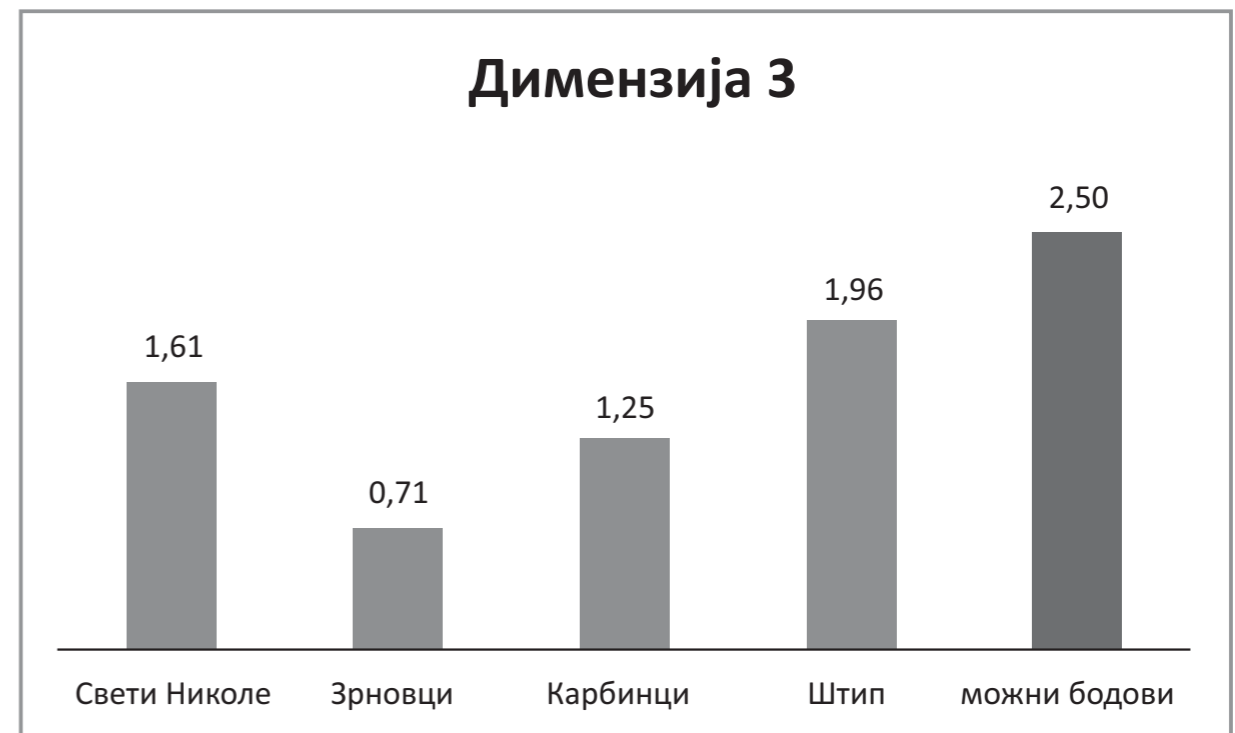


Истражувањето покажа дека во четирите општини постои висок степен на неучество на граѓаните и граѓанските здруженија во процесот на донесување одлуки и имплементација на локалните политики. Слабо е присуството на граѓаните на седниците на Советот, и учество во изготвувањето на буџетот на општината. Од друга страна не постојат обиди на општината за организирање јавни консултации со граѓаните и поттикнување на истите за

активно делување во општината.

Резултатите на општините од Источниот регион за третата димензија - **Пресретлива и отчетна општинска администрација**, се следниве: општина Штип има освоено 1,96 од можни 2,5, потоа следува Свети Николе со 1,61 и Карбинци со 1,25, а последна е Зрновци со 0,71. Според овие резултати, Штип, Свети Николе и Карбинци го поминуваат прагот од 1,25 за преодна оценка во истражувањето.

*Графикон 7: Резултати на општините од Источен регион во Димензија 3 - Пресретлива и отчетна општинска администрација*



Во оваа димензија, само во општина Зрновци не се одржуваат јавни консултации со граѓаните и не се прават проценки на потребите на граѓаните, како форма за вклучување на граѓаните во процесот на донесување на одлуки на локално ниво. Правото за доставување на поплаки и претставки до општинската администрација не е регулирано ниту во една од општините, а формулари за барањата на граѓаните се достапни само во општина Штип. Според резултатите од четвртата димензија која што ја мери **Ефективност, ефикасност и отчетност на локалната самоуправа** најмногу бодови има општина Штип – 2,19. Просекот за оваа димензија е скромни 0,88 за што најмногу придонесуваат општините Карбинци и Зрновци со освоени 0 бодови.

Графикон 8: Резултати на општините од Источен регион во Димензија 4 – Ефикасност, ефективност и отчетност на локалната самоуправа



Во оваа димензија, ниту една од општините не објавува јавно годишна програма по сектори, и ниту една од општините нема објавено податоци за тела за мониторинг на локалните власти.

Само општините Штип и Свети Николе имаат објавено завршни сметки, а единствено општина Штип има определено буџет за секоја планирана активност.

## ПРЕПОРАКИ

За секоја од општините опфатени со проектот се подготвени конкретни препораки за унапредување на транспарентноста на локалното владеење. 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 на локални политики.

Најголеми предизвици во оваа сфера остануваат еднаквиот третман на сите граѓани, судирот на интереси и воопшто професионалноста на општинската администрација.

Следниве препораки произлегуваат како резултат од истражувањата за оценка на состојбите во дадените општини и теренското истражување.

Генерално постои воспоставена практика и начин на работа на општинската администрација и начин на кој се уредени општинските документи, кои не се доволно транспарентни ниту отчетни. Следиве препораки се однесуваат на сите општини.

- Во поглед на известувањето на јавноста потребно е општините да ја променат практиката на неизвестување на јавноста за одржување на седниците на Советот на

општината во исто време (ист ден) со советниците на начин што ќе ја известува јавноста за одржување на седниците во исто време со советниците, а најмалку 7 дена пред одржување на седницата, преку огласната табла, интернет страницата и/или преку други средства за информирање. Оваа препорака важи и за објавување на дневниот ред и работните материјали за седницата на Советот на општината во исто време кога е пратен на советниците, а најмалку 7 дена пред одржување на седницата, преку огласната табла, интернет страницата и/или преку други средства за информирање, како истите би биле навремено достапни за граѓаните.

- Потребно е Советот на општина да усвои Правилник за јавност во работата на општината во кој се дефинирани, регулирани и систематизирани процедурите за подигање на транспарентноста на општината. Исто така, потребно е да се донесе План за јавност во работата на општината во кој се операционализирани процедурите за јавност во работењето на општината.
- Во поглед на усвоените записници од седниците на Советот на општина препорачливо е да се објавуваат сите усвоени записници директно на општинската интернет страница и општинската огласна табла или на некој друг, погоден начин што ќе ги направи достапни за јавноста.
- Кај финансиските извештаи, потребно е општините да објавуваат документи со дополнителни информации, односно завршна сметка за последната година со информации разбирливи за граѓаните, во однос на тоа како се трошат локалните јавни финансии.
- Да се изработи и да се спроведува процедура за процесот на консултации со јавноста при подготовка и донесување на буџетот на општината и на другите стратешки документи.
- Потпишаните договори за јавни набавки треба редовно да се објавуваат на општинската интернет страна.
- Препорачливо е општините да изготвуваат и да објавуваат на интернет страната, на огласна табла или на друг погоден начин, документ со информации за општинскиот буџет за секоја година во форма разбирлива за обичниот граѓанин, со доволно разбирливи информации и објаснувања. За поголема транспарентност во оваа насока, потребно е критериумите и износот за буџетска алокација на општината за трансфери на фондови од националните до локалните институции да се објавуваат на интернет страницата на општината.
- Во поглед на општинските вработувања, потребно е општините да ги објавува на општинската интернет страница како огласите, така и одлуките за вработување.
- Кај учеството и соработката со граѓаните и граѓанските здруженија во процесот на донесување одлуки и имплементација на локалните политики потребно е општините редовно да испраќаат покани за учество на седници на Советот до претставници на граѓански организации.
- Потребно е општините да објавуваат годишна работна програма по сектори во последната година со јасно утврдена временска рамка за имплементација и индикатори за успех. Истото се однесува и за потребата од објавување на предвидениот буџет за секоја активност од годишната програма и за објавувањето на извештаи за напредокот на имплементацијата на активностите.
- Потребно е објавувањето на извештаи за работата на инспекторите кои вршат мониторинг на општинските услуги.

## Општина Штип

- Во поглед на советничките прашања, потребно е со деловникот за работа на Советот на општината да се дефинира кога на седниците на Советот на општината се одржуваат советничките прашања, а најдобро би било кога тие би се дефинирале во деловникот и би се одржувале на почетокот на секоја седница на Советот.
- Иако постојат пишани критериуми за доделување на финансиски средства од страна на општината на граѓанските здруженија во форма на Правилник и истите се достапни за пошироката јавност на официјалната интернет страница, сепак, на интернет страницата не постои документ со листа на граѓански здруженија на кои им се доделени финансиски средства за последната година, ниту објавен список за тоа кои граѓански организации не се подобни за добивање на финансиски средства поради конфликт на интереси.
- Препорачливо е општина Штип да ги поканува претставниците на месните заедници со цел истите да учествуваат во работата на Советот на општина Штип.
- Во однос на правото на поплаки и претставки од страна на граѓаните и остварувањето на истото од страна на граѓаните, потребно е на огласната табла и на интернет страницата на општината да биде објавена информација за службените процеси со јасни чекори за поднесување на поплаки и претставки од страна на граѓаните, како на пример објавен и лесно достапен формулар за поплаки или пријавување на случаи на корупција.

## Општина Свети Николе

- Не постојат пишани критериуми за доделување на финансиски средства од страна на општината на граѓанските здруженија во форма на Правилник и на интернет страницата не постои документ со листа на граѓански здруженија на кои им се доделени финансиски средства за последната година, ниту објавен список за тоа кои граѓански организации не се подобни за добивање на финансиски средства поради конфликт на интереси.
- Одржување на јавни консултации со граѓаните со цел да се направи проценка на потребите на локалната заедница и со тоа би резултирало со барем еден проект на општината.

## Општина Зрновци

- Интернет-страницата на општината да добие поинформативен карактер и да биде насочена кон информирање за услужните дејности на општината, контакти со општинската администрација и контакт со советниците.
- На видни места на влезовите на општината да се истакнат главните надлежности на општината и на подрачните одделенија на министерствата и агенциите.
- На интернет-страницата на општината да се објави буџетот на општината за тековната година и завршната сметка од претходната година.
- Не постојат пишани критериуми за доделување на финансиски средства од страна на општината на граѓанските здруженија во форма на Правилник и на интернет страницата не постои документ со листа на граѓански здруженија на кои им се доделени финансиски средства за последната година, ниту објавен список за тоа кои граѓански организации не се подобни за добивање на финансиски средства поради конфликт на интереси.

Општината да назначи лице за однос со јавноста.

## Општина Карбинци

- Интернет-страницата на општината да добие поинформативен карактер и да биде насочена кон информирање за услужните дејности на општината, контакти со општинската администрација и контакт со советниците.
- На видни места на влезовите на општината и на интернет-страницата на општината да се постават списоци на услугите што ги дава општината и на потребните документи за добивање на тие услуги, формулари за услугите, роковите во кои се добиваат услугите, цените и информации за контакт со одговорните службеници.
- На видни места на влезовите на општината да се истакнат главните надлежности на општината и на подрачните одделенија на министерствата и агенциите

На интернет-страницата на општината да се објави буџетот на општината за тековната година и завршната сметка од претходната година.

## Југозападниот плански регион

истражувач: Елена Михајловска

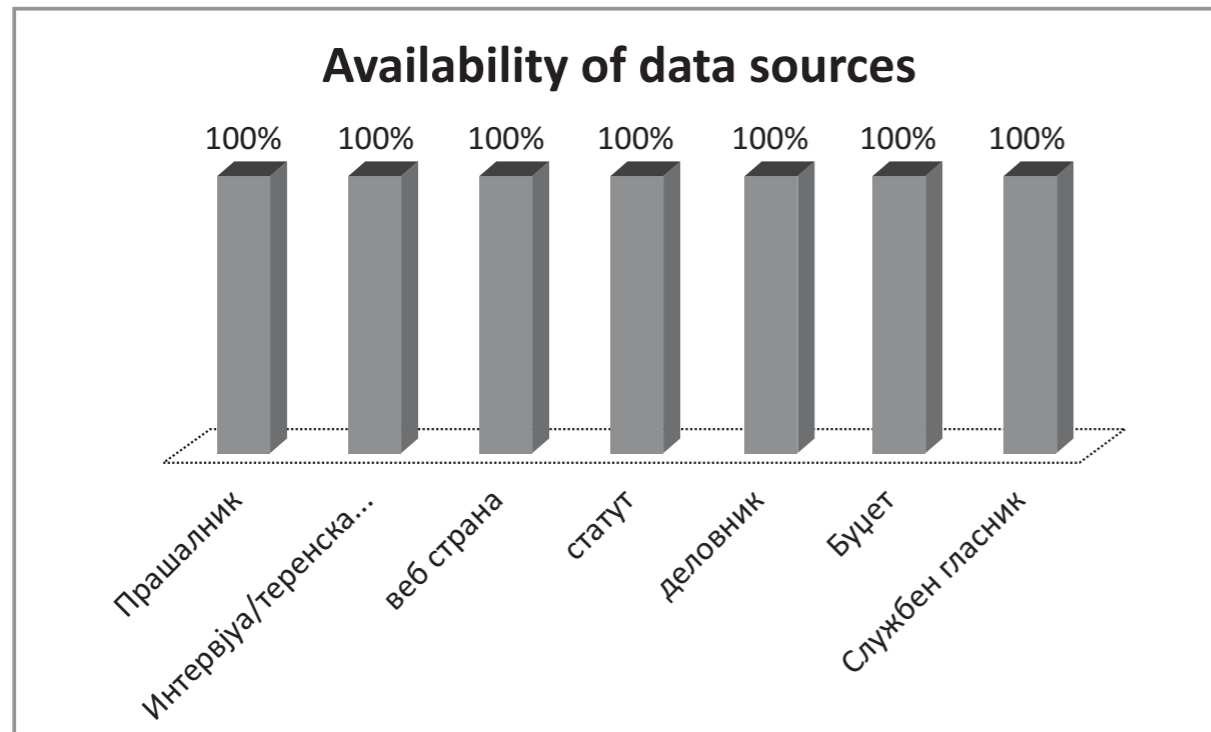
## 1. Предизвици при собирањето на податоци

Во текот на месец мај Локалната Агенција за Развој, партнер на Центарот за истражување и креирање политики на овој проектот го започна истражувањето за потребите на Студијата „ЛОТОС“ во општините **Охрид, Струга, Кичево, Вевчани и Центар Жупа**. Истражувачките активности се реализираа до месец октомври 2014.

Во периодот на првите десет дена, од почетокот на истражувањето беа воспоставени првичните контакти со надлежните за односи со јавност во општините и со одговорните во кабинетите на градоначалниците, на кои им беше соопштено дека нивните општини ќе бидат опфатени во нашето истражување, при што побарав средби со градоначалниците, на кои имав план лично да им ги врачам прашалниците и дописот.

Но поради обврски, кај дел од градоначалници ни закажаа термини за месец јуни, што сметав дека ќе се одрази на нашата временска рамка, па со надлежните од општинските служби се договорив прашалниците и дописите да им ги испратам во електронска форма. Прашалниците им беа испратени на општините на 14.05.2014 год. и им беше даден рок од 15 дена да ги вратат пополнети прашалниците. **Во електронска форма ги добив одговорените прашалници од сите општини од нашиот регион** што укажува на фактот дека општините се доста пресретливи. Прашалниците беа добиени на 15, 16, 20, 23 и 30 мај. Во месецот мај беше отпочната и секундарното истражување и разгледување на општинските веб-страници, а беше побарано од општините да достават и документи за потребите на истражувањето како статутите и деловниците за работа на советите на општините буџети и слично.

Графикон 1. Процент на достапност на извори на податоци за општините од Југозападен регион



Како што може да се види и од табела, сите основни извори на информации беа обезбедени за општините од овој регион. Позитивната слика за општините ја надополнува и одличната соработка која што ја имавме со општините во текот на спроведувањето на истражувањето. Така, веродостојноста на податоците беше обезбедена од најмалку 3 извора на информации, а по доделувањето на бодови, резултатите им беа испратени на општините да ги проверат и доколку сметаат дека исполнуваат некој индикатор, а тоа не било земено предвид, да можат да достават материјали кои што ќе го поткрепат ова нивно тврдење. Сепак, ниту една од општините не достави дополнителни коментари, во дадениот рок од 5 дена од испраќање на материјалите.

## 2. Резултати од истражувањето

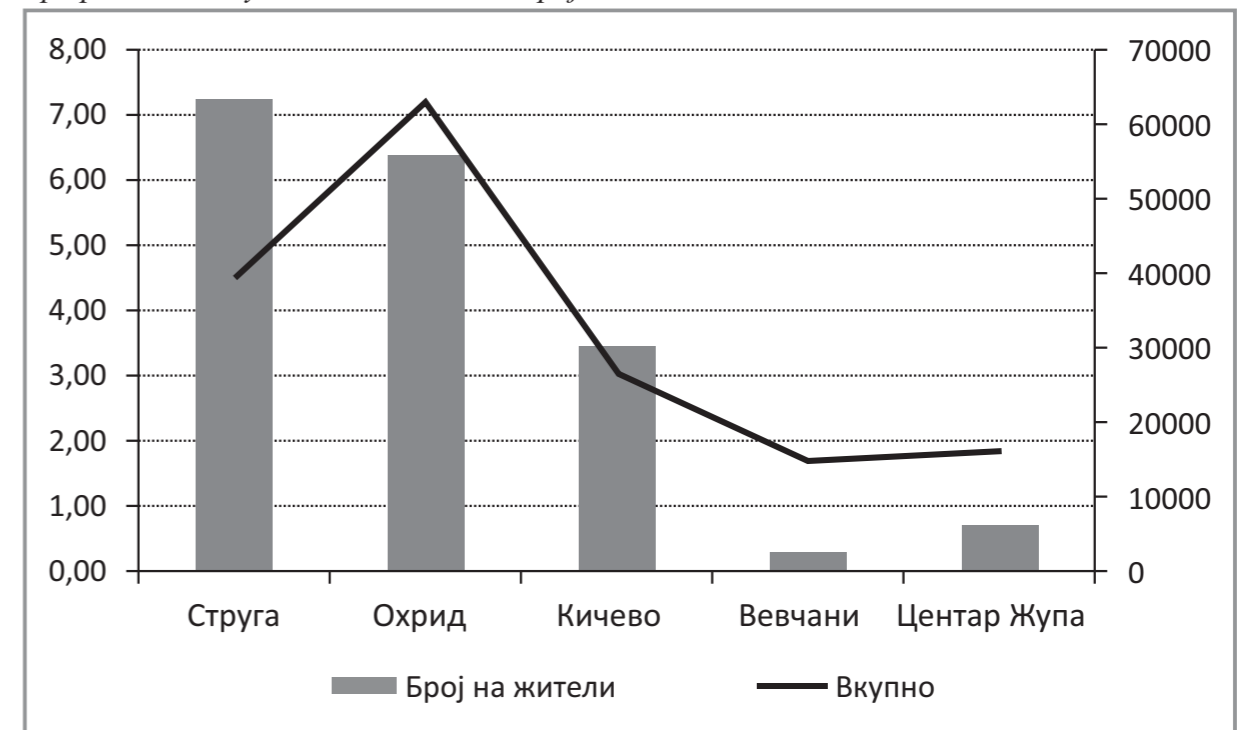
### 2.1 Вкупно остварени резултати во Југозападниот регион

Во Југозападниот регион, најдобри вкупни резултати има остварено општина Охрид со освоени 7,22 бодови, а потоа следуваат Струга со 4,49, Кичево со 3,04, Центар Жупа со 1,85 и последна е Вевчани со 1,70. Просекот за овој регион е нешто над просекот за сите општини и изнесува 3,66. Помеѓу општините од овој регион, само општина Охрид го има поминато прагот од 50% на исполнетост на индикаторите за добро владеење на локално ниво.

Графикон 2. Резултати за општините од Југозападниот регион во однос на вкупниот и регионалниот просек



Графикон 3: Резултати во однос на број на жители



Графиконот 3 ги споредува резултатите остварени во рамки на ЛОТОС2014 истражувањето со бројот на жители во општините за да ја испита корелацијата помеѓу овие два параметри. Од графиконот се гледа дека линијата на која што се претставени резултатите, освен кај општина Струга која што во случајов е исклучок, го следи трендот на линијата на број на жители, со што се поткрепува тезата на пропорционално растење на остварените резултати со бројот на жители. Поголемиот број на жители кореспондира со поголемиот број на вработени во општината, што всушност претставува главна варијабла во оваа корелација.

Табела 1. Групирање на општините според степенот на добро владеење на локално ниво

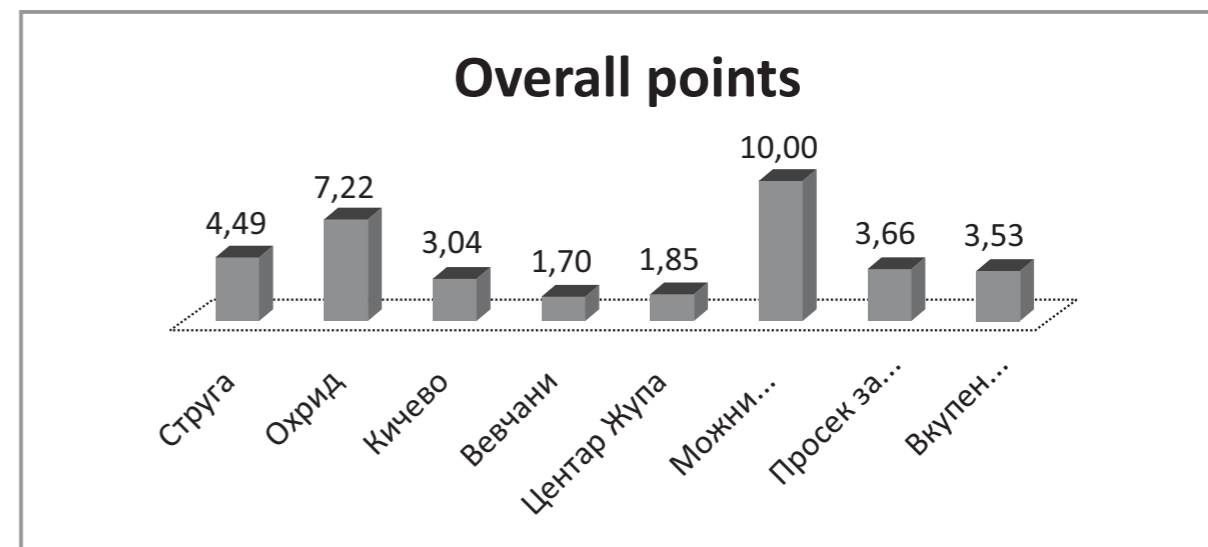
Општина	Класификација	Скала на добро владеење	
	Одлично владееани	9.51-10.00	
	Многу добро владееани	7.51-10.00	
Охрид	7.22	Добро владееани	5.51-7.50
Струга	4.49	Доволно добро владееани	3.51-5.50
Кичево	3.04	Недоволно добро владееани	1.51-3.50
Вевчани	1.70		
Центар Жупа	1.85		
	Многу лошо владееани	0.0-1.50	

Според класификацијата на добро владеење на локално ниво, ниту една од општините во Југоисточниот регион не спаѓа во групата на одлично владееани или многу добро владееани. Во групата на добро владееани е општината Охрид, а општината Струга е во групата на добро владееани општини. Три општини од овој регион се наоѓаат во групата на недоволно добро владееани – Кичево, Вевчани и Центар Жупа. Куриозитет е што ниту една од овие општини не е во групата на многу лошо владееани.

## 2.2 Резултати по димензии

Најдобар резултат во првата димензија - **Отвореност и транспарентност при работењето на Советот на општината и на Градоначалникот и општинската администрација**, од општините во овој регион има остварено Охрид со 1,09, а потоа следуваат Струга (0,51), Кичево (0,48), Центар Жупа (0,38), Просекот во оваа димензија за општините од Југозападниот регион е 0,56 што е нешто над просекот за оваа димензија помеѓу 43те општини кој што изнесува 0,54. Понатаму, од резултатите може да се види дека само една од општините го има надминато прагот за преодна оценка од 50% на исполнетост на индикаторите од оваа димензија или 0,75.

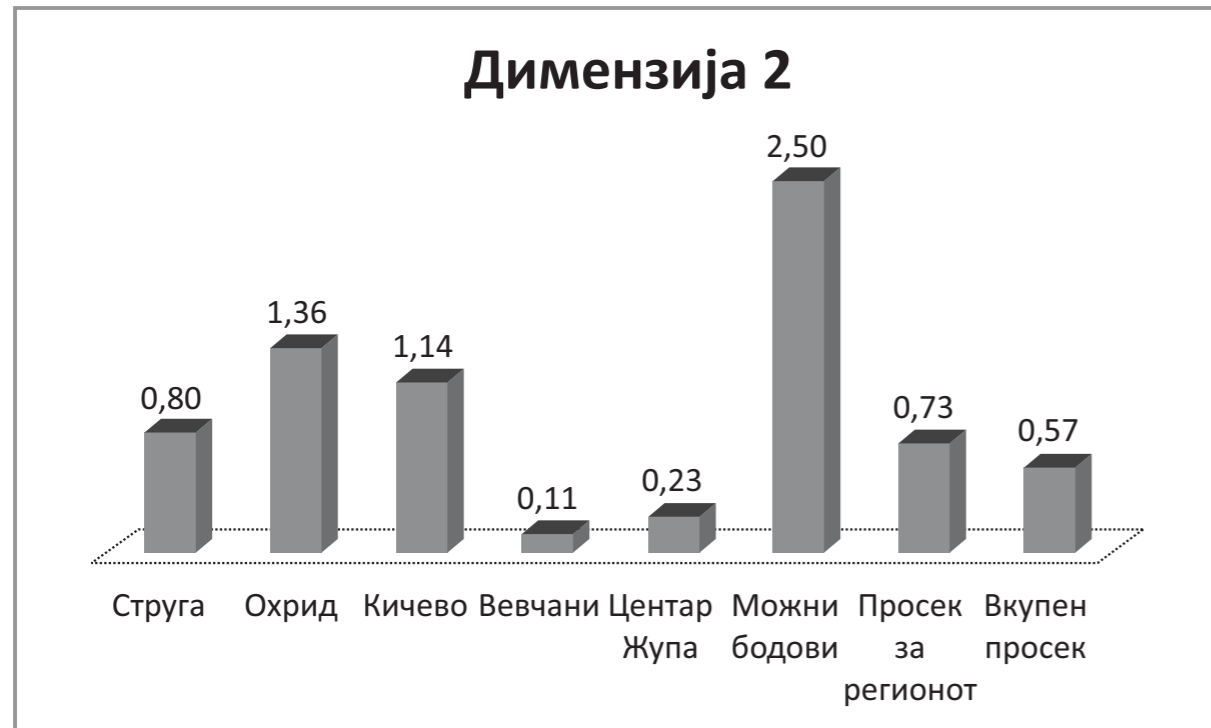
Графикон 5: Резултати на општините од Југозападниот регион во Димензија 1 - Отвореност и транспарентност при работењето на Советот на општината и на Градоначалникот и општинската администрација



Подетална анализа на индикаторите од првата димензија открива дека ниту една општините не ги објавува потпишаните договори за јавни набавки. Понатаму, ниту една од општините нема донесено План и правилник за јавност во работењето на општината. Кога станува збор за финансиски документи во форма разбирлива за обичниот граѓанин, само општина Охрид има објавено т.н. граѓански буџет, а иста е ситуацијата со објавување на огласи за вработувања во општината.

Советничките прашања се регулирани во актите на општини Охрид и Центар Жупа, а кај останатите општини овој институт не е регулиран со одредба да се одржуваат на почетокот на седниците, пред утврдување на дневниот ред на седницата на советот на општината. Во втората димензија - **Учество на граѓаните и граѓанските здруженија во процесот на донесување одлуки и имплементација на локалните политики (Соработка со граѓани и граѓански здруженија и други форми на здружување на граѓаните)** најдобри резултати има остварено Охрид со 1,36 бодови, а по неа следува општина Кичево со 1,45 бодови, Струга со 0,80. Центар Жупа е претпоследна со 0,23. На самото дно е општината Вевчани со 0,11. Просекот помеѓу општини за оваа димензија изнесува 0,73 што е над просекот во рамки на истражувањето кој што изнесува 0,57.

Графикон 6: Резултати на општините од Југозападниот регион во Димензија 2  
- Учество на граѓаните и граѓанските здруженија во процесот на донесување одлуки и имплементација на локалните политики (Соработка со граѓани и граѓански здруженија и други форми на здружување на граѓаните)



Во втората димензија општините од југозападен регион имаат остварено релативно солидни резултати ако се има предвид просекот на 43те општини во оваа димензија. Но, место за подобрувања секако дека има, па така би укажале на потребата да се објавуваат информации за комисиите формирани во рамки на општината, но и на советодавните тела. Исто така, граѓанскиот сектор би требало да биде повеќе вклучен во процесот на донесување на одлуки на локално ниво, преку доставување на покани до засегнатите страни за политики од интерес на различни целни групи.

Транспарентноста при доделување на финансиски средства за граѓанските организации исто така би можела да се подобри преку објавување на листа на граѓански организации кои што имаат добиено средства од општината, доколку се разбира, општината има предвидено средства за поддршка на граѓанскиот сектор.

Резултатите на општините од Југозападен регион за третата димензија - **Пресретлива и отчетна општинска администрација**, се следниве: општина Охрид има 2,14 од можни 2,5, потоа следуваат Струга и Кичево со 1,43. Просекот за оваа димензија изнесува 1,50 а со послаби резултати во оваа димензија се општините Центар Жупа и Вевчани со 1,43.

Графикон 7: Резултати на општините од Југозападен во Димензија 3  
- Пресретлива и отчетна општинска администрација

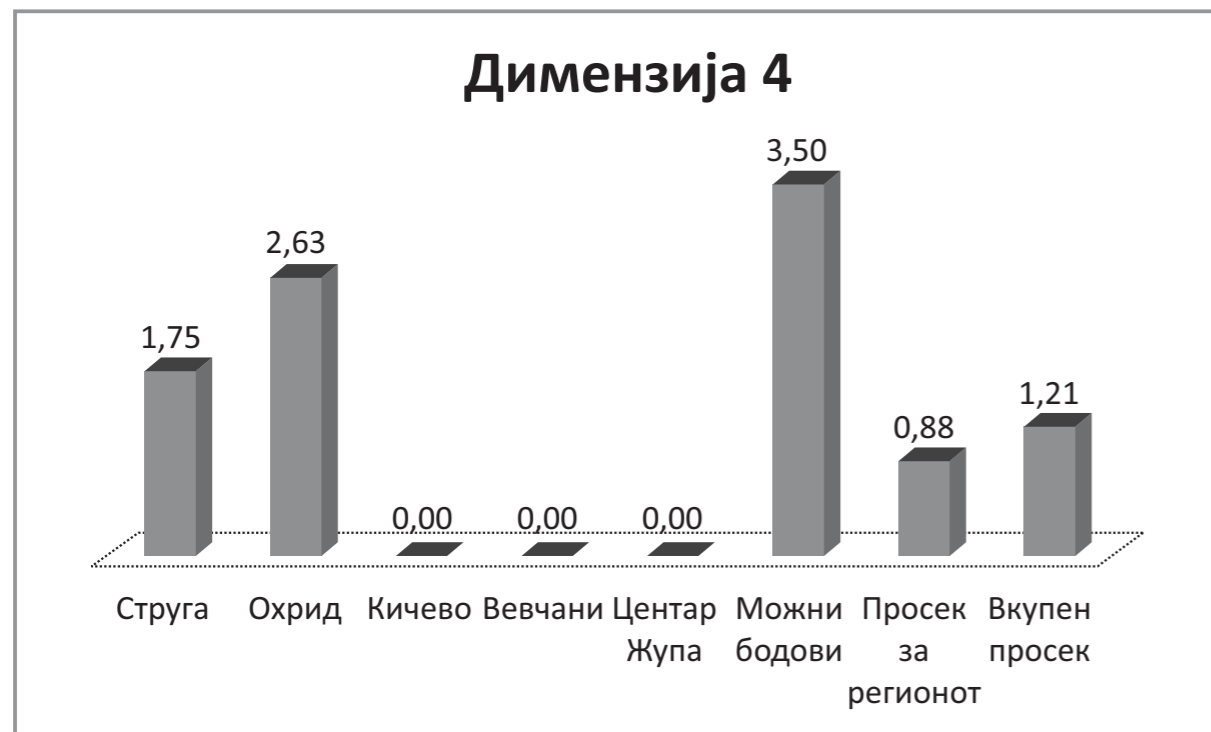


Во однос на пресретливоста на општините, овде би укажале на тоа дека при истражувањето, помалите општини кои располагаат со помал капацитет на администрација беа многу поотворени за соработка од поголемите општини. Можеби ќе треба да го земеме и во предвид рокот на одговарање на прашалниците, бидејќи помалите општини го одговорија за рекордно време, а тоа покажува висок степен на пресретливост и отчетност.

Според резултатите од четвртата димензија која што ја мери **Ефективност, ефикасност и отчетност на локалната самоуправа** најмногу бодови има општина Охрид – 2,63. Просекот за оваа димензија е 0,88, што единствено општина Струга го има надминато со 1,75, а дури три општини (Кичево, Вевчани и Центар Жупа) немаат исполнето ниту еден индикатор од оваа димензија.



Графикон 8: Резултати на општините од Југозападен регион во Димензија 4 – Ефикасност, ефективност и отчетност на локалната самоуправа



Дури три општини во овој регион имаат 0 бодови во оваа димензија. Ова ја наметнува потребата за итни подобрувања на овој план. Пред се, како прв чекор треба да биде објавата на завршни сметки како и информирање за напредокот од имплементација на политиките на иницијатива на граѓаните.

Не помалку значајно за општините доколку имаат волја да го унапредат процесот на добро владеење преку имплементација на добри практики е да се изготвуваат годишни работни програми по сектори со временска рамка за имплементација на политиките.

## ПРЕПОРАКИ

Генералните препораки за општините:

- 1- Општините да донесат правилници и планови за јавност во работењето со кои формално ќе го регулираат начинот на учество на граѓаните и граѓанските организации во работата на советот на општината и во телата креирани од советот.
- 2- Дефинирање на советничките прашања во рамките на статутот и деловниците за работа на советот и нивно одржување пред усвојување на дневниот ред на седниците
- 3- Објавување на информации за работа на Комисиите формирани од страна на општината
- 4- Општините задолжително да започнат со објавување на договорите за јавни набавки на општинските интернет страници.
- 5- Општините да ги објавуваат огласите за вработувањата како и кои склучените договори за вработување кои се реализираат во општината.

- 6- Општините да развијат механизми за консултации на граѓаните во процесот на донесување на одлуки
- 7- Завршните сметки да се објавуваат на веб страната и да бидат достапни на барање на граѓаните

### Општина Струга

- 8- Општината да ја известува јавноста во законски предвидениот рок од 7 дена пред почетокот на седницата на Советот
- 9- Да се дефинира процедура за следење на седници на советот на општината и истите да бидат достапни за јавноста.
- 10- Да се известува јавноста за одржување на седници на советот мин 7 дена пред одржувањето
- 11- Да се објавуваат записниците од седниците на советот
- 12- Да се дефинираат советничките прашања со актите на општината и истите да се одржуваат пред усвојување на дневниот ред на новата седница
- 13- Договорите за јавни набавки да се објавуваат јавно (на веб страната на општината)
- 14- Да се подигне учеството на граѓаните во процесот на донесување на одлуки преку испраќање на покани до заинтересираните страни
- 15- Да се користат механизмите за консултации со јавноста почесто

### Општина Охрид

- 16- Општината да донесе план и правилник за јавност во работењето на општината
- 17- Да се објавуваат договорите за јавни набавки и да се поставуваат на веб страната на општината
- 18- Да се објавува дневниот ред за седниците на советот на општината во законски предвидениот рок од 7 дена пред почетокот на седниците
- 19- Записниците од седниците на советот да се достапни за јавноста
- 20- Да се објавува буџетот на општината во форма разбирлива за граѓаните на веб страна
- 21- Да се овозможи на граѓаните непречено користење на правата за поднесување на поплаки и претставки
- 22- Да се објавуваат извештаи за напредокот на одредени политики (годишни, квартални, итн..)

### Општина Кичево

- 23- Општината да донесе план и правилник за јавност во работењето на општината
- 24- Лицето за односи за јавноста да биде оперативно, односно да биде достапно за граѓаните и да одговора на нивните барања
- 25- Да се објавува дневниот ред за седниците на советот на општината во законски предвидениот рок од 7 дена пред почетокот на седниците
- 26- Да се дефинира и објави процедура за следење на седници на советот за граѓаните
- 27- Записниците од седниците на советот да се достапни за јавноста и на веб страната на општината
- 28- Да се подобри соработката со граѓанскиот сектор при процесот на донесување на одлуки преку испраќање на покани на засегнатите страни за учество во расправата по одредени прашања
- 29- Да се објавуваат извештаи за напредокот на имплементацијата на политиките на локално ниво
- 30- Завршната сметка да се објави на веб страна и да биде достапна на барање на

граѓаните

31- За секоја планирана активност да се објави и предвидениот буџет за реализација на таа активност

#### Општина Вевчани

32- Општината да донесе план и правилник за јавност во работењето на општината

33- Лицето за односи за јавноста да биде оперативно, односно да биде достапно за граѓаните и да одговора на нивните барања

34- Да се објавува дневниот ред за седниците на советот на општината во законски предвидениот рок од 7 дена пред почетокот на седниците

35- Да се дефинира и објави процедура за следење на седници на советот за граѓаните

36- Записниците од седниците на советот да се достапни за јавноста и на веб страната на општината

37- Да се подобри соработката со граѓанскиот сектор при процесот на донесување на одлуки преку испраќање на покани на засегнатите страни за учество во расправата по одредени прашања

38- Да се објавуваат извештаи за напредокот на имплементацијата на политиките на локално ниво

39- Завршната сметка да се објави на веб страна и да биде достапна на барање на граѓаните

40- За секоја планирана активност да се објави и предвидениот буџет за реализација на таа активност

#### Општина Центар Жупа

41- Општината да донесе план и правилник за јавност во работењето на општината

42- Лицето за односи за јавноста да биде оперативно, односно да биде достапно за граѓаните и да одговора на нивните барања

43- Да се објавува дневниот ред за седниците на советот на општината во законски предвидениот рок од 7 дена пред почетокот на седниците

44- Да се дефинира и објави процедура за следење на седници на советот за граѓаните

45- Записниците од седниците на советот да се достапни за јавноста и на веб страната на општината

46- Да се подобри соработката со граѓанскиот сектор при процесот на донесување на одлуки преку испраќање на покани на засегнатите страни за учество во расправата по одредени прашања

47- Да се објавуваат извештаи за напредокот на имплементацијата на политиките на локално ниво

48- Завршната сметка да се објави на веб страна и да биде достапна на барање на граѓаните

За секоја планирана активност да се објави и предвидениот буџет за реализација на таа активност

## Библиографија

Beetham, D. (1994), "Key Principles and Indices for a Democratic Audit" in Beetham, D. (ed) *Defining and Measuring Democracy* (London, Thousand Oaks, New Delhi: SAGE Publications) pp. 25-43

Leftwich, A. (2000), *States of Development - On the Primacy of Politics in Development*, (Malden: Blackwell Publishers Inc.)

European Commission (2001), *European Governance: A White Paper* [online] <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0428&qid=1427373225217&from=EN>

EC (2014) *Progress report Macedonia*

Miošić-Lisjak, N. (2005), *Searching for Godot: A study into good governance practices in Croatia's e-governance*, [online]

[http://s3.amazonaws.com/zanran\\_storage/www.map.hr/ContentPages/43997489.pdf](http://s3.amazonaws.com/zanran_storage/www.map.hr/ContentPages/43997489.pdf)

MCIC 2014 *Corruption Assessment Report Macedonia*

Risteska, M (2013) "The EU role in promotion of good governance in Macedonia: between democratic policy making and effective implementation of policies" in *Nationalities papers*, Vol.41 No.3/2013

SEELDI (2014), *Anti-corruption reloaded: An assessment from South-East Europe*

Листа на анекси достапни на <http://lotos.crpm.org.mk/>:

- Листа на индикатори

- Прашалник

- Допис до општините

- Листа на општините опфатени со ЛОТОС истражување