

Отчетност на институциите во Македонија – помеѓу заложбите и резултатите!

Анализа бр. 37

Скопје, Македонија
декември, 2015

Оваа кратка анализа е дел од проектот:



Издадена од:

Центар за истражување и креирање политики

Цицо Поповиќ 6-2/9, 1000, Скопје

Тел/факс: +389 3109932

www.crpm.org.mk | crpm@crpm.org.mk

Автор:

М-р. Александар Цеков

Уредничка:

Д-р. Марија Ристеска

Техничка подготовка и дизајн:

Produkcija Perspektiva

Печатено во:

MagnaSken

Декември 2015

Скопје, Македонија

Вашите коментари и забелешки се ценети: crpm@crpm.org.mk

Подготовката на оваа публикација беше овозможена со поддршка од Британска амбасада во Скопје, во рамките на проектот финансиран од Европската унија: „Застапување за отворена влада: поставување на агендата на граѓанското општество и мониторирање на владините акциски планови“. Содржината на оваа публикација не секогаш ги одразува мислењата и ставовите на Британската амбасада и Европската унија.

Содржина

1. Вовед	4
2. Отчетност на институциите во Македонија.....	6
2.1. Буџетска транспарентност и отчетност	6
2.2 Следење на прописите и известување за јавните политики	10
2.3 Буџетска транспарентност на Собранието и парламентарен надзор	11
2.4 Перцепции на граѓаните за отчетноста на институциите.....	13
2.5 Перцепцијата на граѓаните за отчетноста на институциите на локално ниво	17
3. Преглед на задолжинијата на ОВП во делот на отчетост	19
4. Заклучок.....	21
5. Препораки	22

1. Вовед

Отчетноста на институциите на централно и локално ниво се смета за еден од клучните елементи во функционирањето и развојот на модерното демократско општество. Како таква, една од првите задачи на академската заедница е да се дефинира самиот концепт со цел појасно да го дефинира неговото значење и практична примена во општеството и државата. Меѓутоа, како што е често случај со концептите во општествено- политичките науки, и отчетноста спаѓа во групата на т.н. „аморфни“ концепти кои што формата ја добиваат во зависност од тоа кој анализира, за какви потреби и со какви цели. Она што може да се сведе на заеднички именител од различните толкувања на концептот е дека отчетноста се јавува како потреба за евалуацијата во односите помеѓу носители на јавни функции или тела на јавната управа и вршењето на задачите, функциите и надлежности кои што се предмет на надзор, наредби или барања за доставување на информации или оправдување за нивната работа.

Од погоре кажаното, може да се заклучи дека отчетноста претставува еден вид на „чадор-концепт“ кој што ги покрива, односно вклучува принципите на транспарентност, одговорност, партиципативност, пресретливост и интегритет во јавната управа. Сфатена на овој начин, отчетноста се доближува до поширокиот концепт на добро управување, каде што всушност, отчетноста е еден од принципите на добро управување. Преклопувањето со концептот на добро управување, кое што е особено карактеристично во трудовите на претставниците на американската школа за политички науки, ја одразува важноста на концептот на отчетност за зајакнување на демократските процеси во државата преку контролирање на институциите и претставниците на граѓаните при извршувањето на нивните функции.

Во суштина, концептот на отчетност опфаќа две различни, но комплементарни фази: *пресретливост* (одговорност) и *спроводливост* на санкции врз институциите или поединци кои што ќе ги прекршат начелата на добро работење, односно кои што работат неефикасно и не ги испорачуваат бараните или очекуваните услуги. Пресретливоста се однесува на должноста за доставување на информации за работењето на институциите или телата, со цел да може да го оправдаат своето работење во поглед на ефикасноста и квалитетот на понудените услуги, додека спроводливоста се однесува на можноста за наметнување на санкции на прекршителите на начелата на отчетност.

Значи, да резимираме, отчетноста е важен механизам за евалуација на тековната ефикасност на институциите или службеници преку кој се осигурува ефикасност во вршењето на јавните функции, обезбедување на квалитетни услуги според принципот најдобра вредност за парите, што пак од друга страна ја зајакнува довербата на граѓаните кон институциите и јавните службеници, давајќи гаранции дека нивните интереси се соодветно и ефикасно претставени што пак овозможува развој на демократските процеси во државата.

Во продолжение на оваа кратка анализа ќе бидат претставени резултатите од истражувањето спроведено од страна на Центарот за истражување и креирање политики за спроведувањето на практиките за добро управување на централно ниво и мерење на перцепцијата на граѓаните во поглед на работата на институциите. Истражувањето беше

спроведено за да се креира Индекс на добро управување во Македонија кој што се темели на 133 индикатори, групирани во 8 категории на добро управување. Резултатите на институциите потоа беа споредени со перцепцијата на граѓаните за работата на институциите, а во поглед на нивните барања, потреби и очекувања добиени преку теренска анкета на примерок од 1101 испитаник.

За потребите на анализата, фокусот ќе биде ставен врз индикаторите кои што ја мерат отчетноста на институциите, особено во поглед на буџетската транспарентност и отчетност, следење на прописи и известување за јавните политики и отвореноста на Парламентот за јавноста и парламентарниот надзор.

Понатаму, отчетноста на институциите ќе биде ставена во контекст на различните форми на отчетност. Имено, во зависност од тоа пред кого даваат отчет институциите, односно пред кога се одговорни, отчетноста може да биде вертикална и хоризонтална. Кај хоризонталната отчетност, институциите се одговорни пред други надлежни државни тела и институции за својата работа, додека вертикалната отчетност се состои од механизми кои им овозможуваат на граѓаните, медиумите, граѓанските организации да бараат одговорност на институциите на државно ниво. Кај хоризонталната отчетност, одговорноста за несоодветно работење може да биде правна и политичка. Во политичката одговорност, централна институција е Собранието, додека за правната одговорност, надлежно е судството.

Во последните неколку декада, се повеќе популарност и значење добива дијагоналната отчетност, каде што на граѓаните им се дава можност да учествуваат во работата на телата кои што бараат хоризонтална одговорност на институциите.

2. Отчетност на институциите во Македонија

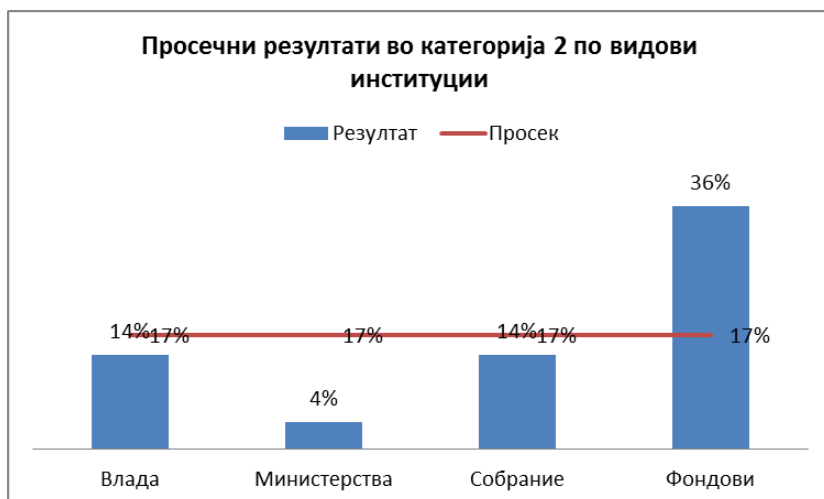
2.1. Буџетска транспарентност и отчетност

Буџетската транспарентност и отчетност е клучна во поглед на обезбедување на информации за граѓаните во поглед на приходите, расходите и планираните трошоци на институциите на централно ниво. Затоа, потребно е институциите да ги објават и да ги направат достапни за граѓаните клучните информации кои што се однесуваат на буџетот и неговата реализација. Врз основа на информациите за буџетските процеси и начинот на трошење на јавните пари може да се дојде до сознание за тоа дали институциите соодветно управуваат со јавните ресурси при обезбедување на услуги или задоволување на потребите на граѓаните.

Во рамки на истражувањето, буџетската транспарентност беше оценувана врз основа на 16 индикатори, од кои што 8 беа интерпретативни и служеа за подобро да се разберат буџетските процеси, а останатите 8 беа бодувани со 0 или 1, во зависност од тоа дали индикаторот е исполнет или не. Врз основа на овие индикатори беа оценувани 19 институции на централно ниво (Владата, 15 министерства, Собранието на Р.М. Фондот за здравствено осигурување и Фондот за пензиско и инвалидско осигурување на Македонија)

На табелата подолу се претставени индикаторите кои што се бодуваат, од чија исполнетост може да се види во колкава мерка институциите ги применуваат практиките за буџетска транспарентност и отчетност. Резултатите кои што ги постигнаа институциите беа претставени како процент од вкупниот број на бодови кои што ги имаат освоено со исполнувањето на индикаторите.

	Индикатор	бод
1.	Институцијата го има објавено својот дел од изгласаниот буџет за тековната година како и проекциите за наредната година на интернет страната	1
2.	Институцијата го има објавено својот полугодишен финансиски извештај за тековната година	1
3.	Институцијата го објавила својот годишен извештај за претходната година на својата интернет страница	1
4.	На интернет страницата на институцијата постои таканаречен граѓански буџет наменет за „нестручна јавност“	1
5.	На интернет страницата на Министерството за финансии постои „граѓански буџет“ наменет за нестручна јавност	1 (само за министерство за финансии)
6.	На интернет страницата постои информација за буџетот за тековната година која ја појаснува врската помеѓу буџетските ставки и стратешките цели на Владата	1
7.	Институцијата, на некаков начин, го има утврдено мислењето на јавноста за 2016	1
8.	Институцијата на некаков начин има испитано што граѓаните сакаат да знаат за буџетот и начинот на кој се трошат средствата од страна на институцијата. На кој начин било испитано мислењето на граѓаните?	1
	Вкупно бодови	8

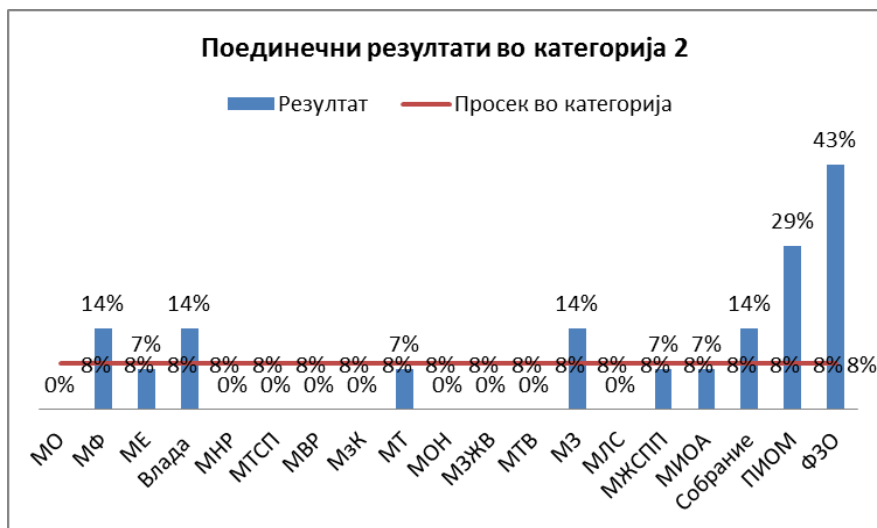


Така, по видови на институции, најдобри резултати во оваа категорија на добро управување имаат остварено двата фондови кои што беа вклучени во истражувањето, односно Фондот за здравство осигурување и Фондот за пензиско и инвалидско осигурување на Македонија со 36% од вкупните бодови во оваа категорија. Потоа следуваат Владата и Собранието со по 14%, а најслаби резултати имаат

остварено министерствата чиј што просек изнесува 4%. Просекот пак, за сите институциите изнесува 17% од вкупниот број на бодови.

Она што дополнително загрижува покрај нискиот процент на резултати во оваа категорија е тоа што постојат огромни разлики во степенот на буџетска транспарентност помеѓу самите институции. Графиконот подолу ги прикажува поединечните резултати на секоја институција.

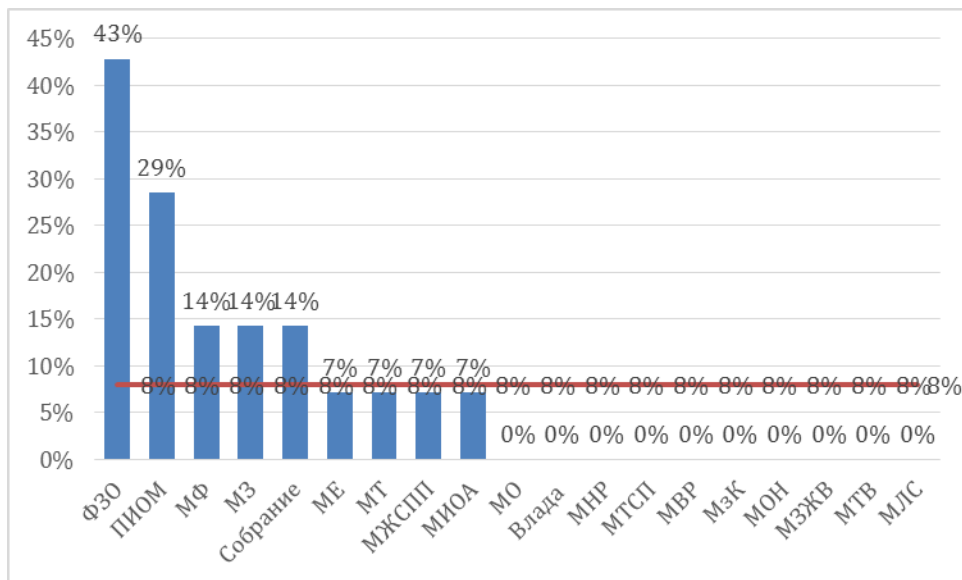
Од графиконот може да се види дека има огромен број на институции кои што немаа исполнето ниту еден од индикаторите.



Тука мора да се напомни и дека во процесот на прибирање на податоци само 4 институции (МВР, Правда, ФЗО, Собрание) доставија податоци преку испратениот прашалник од страна на истражувачите. Меѓутоа, што се однесува до квалитетот на информациите, ниту еден од прашалниците не содржеше потполни информации за буџетските процеси.

Како што веќе рековме, вклучувањето на граѓаните во буџетските процеси зависи од објавувањето на навремени, точни и разбирливи информации од страна институциите. Втората подгрупа на индикатори ја оценува достапноста на овие информации на службените интернет страници на институциите.

Во поглед на објавување на својот дел од буџетот за тековната година, само 13% од институциите го имаат исполнето овој индикатор.



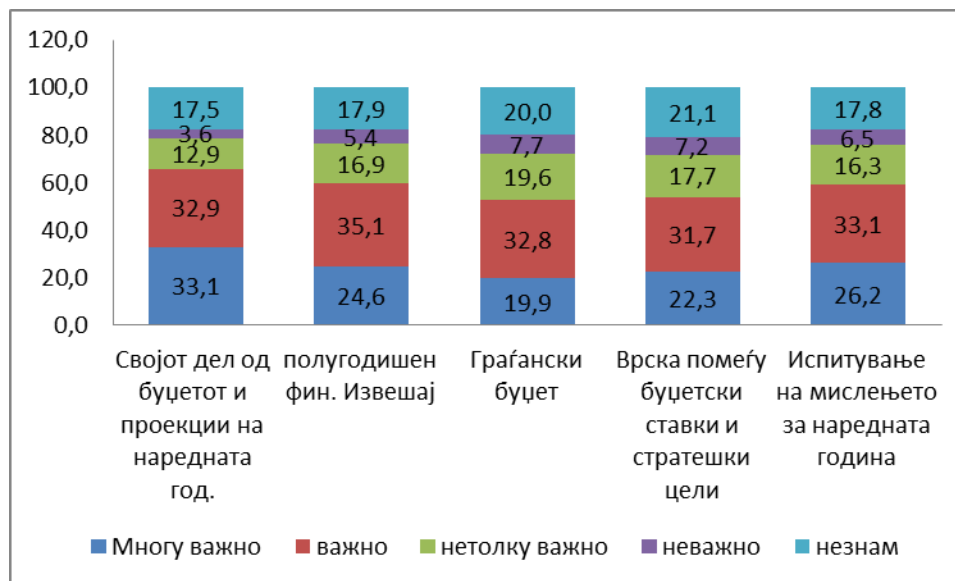
Послаби резултати институциите имаат кај индикаторот кој што го оценува објавувањето на полу-годишните финансиски извештаи, каде што процентот на исполнетост е 8%. Ист процент на исполнетост од 8% имаме и при објавување на годишните финансиски извештаи за изминатата година.

Што се однесува до објавување на т.н. граѓански буџети кои што содржат информации во форма разбирлива за граѓаните, само 5% од институциите кои што беа опфатени со истражувањето го имаат објавено својот буџет во ваква форма. Министерството за финансии, според податоците од истражувањето, нема објавено граѓански буџет, во форма разбирлива за граѓаните.

Утврдувањето на мислењето на граѓаните е клучен предуслов за приоритизирање на потребите на граѓаните. Преку механизмите за утврдување на мислењето, институцијата ќе може поефикасно да ги планира ограничените финансиски ресурси при задоволување на потребите на граѓаните, а во исто време целите што ги поставува би добиле на легитимитет од страна на засегнатите страни. Меѓутоа, вакви алатки има користено само една институција во периодот опфатен со истражувањето. Оттука, институциите би требало да утврдат начин преку кој најдобро ќе се земе предвид мислењето на граѓаните при буџетирање на активностите кој што ќе се користи секогаш кога ќе има можност за тоа. Сепак, институциите постојат за што подобро да ги задоволат потребите на граѓаните.

Нешто подобри се резултатите на институциите во однос на индикаторот за објавување на информации кои што ја појаснуваат врската помеѓу буџетските ставки и стратешките цели. Вкупно 6 институции имаат објавено вакви информации, или изразено во проценти – 32% од институциите кои што се опфатени со истражувањето.

Со цел да се испита мислењето на граѓаните за тоа што би сакале да имаат како информација за тоа како се трошат народните пари, граѓаните беа замолени да ги рангираат следниве информации по важност за нив: Буџетот на институцијата и проекцијата за наредната година, Полугодишните финансиски извештаи на институцијата; врската помеѓу буџетските ставки и стратешките цели на институцијата; испитување на мислењето на граѓаните.



Во однос на првото прашање, за објавување на својот дел од буџетот за институциите, како важно го издвоиле вкупно 65,9%, што воедно претставува и највисок процент од сите наведени информации. Потоа следува финансиските извештаи на институцијата со 59,8%, па испитувањето на јавното мислење при креирање на буџетот за наредната година со 59,2%, врската помеѓу буџетските ставки и стратешките цели на институцијата со 54%. Интересно, за анкетирани граѓани, објавување на граѓански буџет, наменет за нестручната јавност и во разбирлива форма е последно рангирана од овие информации со 52,7% од испитаниците кои што ја рангирале оваа информација.

Приоритизација за оваа група на информации беше извршена според разликата помеѓу исполнетост на индикаторот и перцепцијата на граѓаните. Поголема разлика, значи приоритет во однос на другите информации.

Индикатор	Исполнетост на индикаторот	Перцепција на граѓаните	Приоритет за институциите
Својот дел од буџетот и проекции на наредната год.	13%	65,9	1
Полугодишен финансиски извештај	8%	59,8	2
Граѓански буџет	5%	52,7	4
Врска помеѓу буџетски ставки и стратешки цели	32%	54,0	5
Испитување на мислењето за наредната година	11%	59,3	3

2.2 Следење на прописите и известување за јавните политики

Во поглед на хоризонталната отчетност, битен елемент е и објавувањето на извештаите за отчетност на институциите кои што се изработени од страна на надлежните тела. Така, преку извештаите на овие тела, во прв ред на Државниот завод за ревизија, како и на други независни и надворешни тела, граѓаните добиваат информации за ефикасноста во работењето на институциите на централно ниво. Дополнително, ваквите извештаи се битни и за самите институции бидејќи врз основа на овие извештаи, и препораките кои што произлегуваат од нив, да го подобрат работењето во поглед на ефикасноста и компетентното управување со јавните ресурси. Иста така, во голема мера ваквите извештаи придонесуваат и до подигање на квалитетот на услугите кои што институциите ги обезбедуваат на своите граѓани.

Најдобар резултат во оваа категорија има остварено Фондот за здравствено осигурување со 57%, а потоа следуваат Министерството за правда со 29%, а потоа следува МВР со 14%. Останатите министерства немаат исполнето ниту еден индикатор. Притоа мора да се напомене дека најголем број од министерствата немаа доставено податоци, па нискиот процент на исполнетост е делумно резултат на ниската пресретливост на институциите.

	Индикатор	Бод
1	Во 2015 -та година институцијата испратила до Владата најмалку еден извештај за спроведување на политики, програми и закони.	1
2	Извештај на институцијата од 2014 - та за спроведените политики, програми и закони е поставен на интернет	1
3	Во 2015 - та година институцијата доставила годишен извештај до Владата за работата во 2014та година	1
4	Институцијата поставила на интернет годишен извештај за својата работа во 2014 - та година	1
5	Во текот на 2014 - та институцијата наратила барем една надворешна евалуација за некоја своја секторска програма/политика	1
6	Институцијата поставилна на интернет евалуациски извештај за 2014-та	1
7	Владата има Упатство или друг документ кој што го одредува начинот на следење и известување за работата на одделните министерства	1
8	Институцијата има објавено ревизорски извештај за 2014-та на нејзината веб страна	1

Во однос на поединечните индикатори, само една институција има испратено извештај за спроведување на политики, програми или закон за тековната 2015 година, а три институции имаат поставено извештај за спроведување на политика, програми или закон на нивната интернет страница, односно 18%.

Практиката за ангажирање на надворешна евалуација, според истражувањето не е воспоставена како дел од практиките за добро управување, па така, според податоците и наодите од истражувањето, ниту една институција нема наратено надворешна евалуација на своите програми или проекти.

Она што е уште поинтересно, ниту една од институциите го нема објавено ревизорскиот извештај за претходната 2014 година на својата службена интернет страница.



Во поглед на пресретливоста на централните институции, граѓаните беа прашани дали некогаш имаат контактирано некоја од централните институции со конкретно барање или прашање преку телефон или електронска пошта, и доколку да, дали ги добиле очекувани услуги или информации?

Од анкетираниите граѓани 26,2% одговориле дека имаат контактирано некоја од централните институции од кои што 69,2% одговориле дека ги добиле очекуваните услуги или информации, 30,1% од оние кои што контактирале централна институција не ги добиле очекувани услуги или информации, а 0,7% не дале одговор. Ова би значело дека отприлика секој четврти граѓанин бил во контакт со некоја од институциите на централно ниво на било каков начин, а секој трет од нив не е задоволен од добиената информација или услуга. Така, иако на прв поглед резултатите од пресретливоста на централните институции се на задоволувачко ниво, централните институции треба да ја подигнат ефикасноста во давањето на услуги и информации за граѓаните.

2.3 Буџетска транспарентност на Собранието и парламентарен надзор

Со оглед на фактот дека Собранието е клучна институција во хоризонталната отчетност, каде што избраните претставници на граѓаните бараат политичка одговорност од централните институции, во продолжение на анализата ќе бидат подетално претставени резултатите на собранието во поглед на буџетската транспарентност и отчетност, како и отвореноста на Собранието за граѓаните, и вршењето на Парламентарниот надзор на централните институции. Притоа, отвореноста на парламентот е клучна и за вертикалната отчетност, бидејќи преку отвореноста им се овозможува на граѓаните, медиумите и граѓанските организации да се вклучат во работата на собранието преку јавните расправи, комисији и други механизми преку кои можат да бараат одговорност од централните институции.

Во категоријата буџетска транспарентност Собранието на Република Македонија има остварено најслаби резултати од 14% од можните бодови во споредба со резултатите во останатите категории, што е далеку од просекот на институцијата од 40%, а нешто над просекот на резултатите остварени од сите институции во оваа категорија, кој што изнесува 8%.

За да го подобри резултатот во оваа категорија, Собранието на Р.М. би можело да исполни низа индикатори кои што се однесуваат на: објавување на интернет страната на својот дел од буџетот; објавување на полугодишните и годишните финансиски извештаи; да го испита мислењето на граѓаните во однос на тоа што тие би сакале да знаат за начинот на кој се трошат парите од страна на оваа институција; да се објави граѓански буџет, кој што би бил во форма разбирлива за граѓаните со што ќе им овозможи да полесно да ја разберат врската помеѓу потрошените пари и ефектите кои што се постигнати со дадените активности.

Резултатите на Собранието во категоријата Отвореност на Собранието за јавноста се 43% од можниот број на бодови во оваа категорија, и е повисок од просекот на Собранието во четирите категории кој што изнесува 40%.

Во поглед на поединечните индикаторите, во подгрупата на објавување на информации на интернет, Собранието има објавено информации во поглед на составот, надлежностите и делокругот на работењето на Комисиите и работните групи, како и сумарните резултати по точките на дневен ред. Исто така, за граѓаните е достапна и ажурирана база на акти кои што Собранието ги има разгледувано, а исто така се достапни и видео снимки од пленарните седници како и од седниците на комисиите и други работни тела.

Понатаму во поглед на објавување на контакти од пратеничкиот состав, за јавноста се достапни кратките биографии и контакти од сегашниот состав на парламентот, како и составите на поранешните состави на Собранието на Р.М.

Според податоците од прашалникот кој што беше пополнет од стана на Парламентарниот институт на Собранието на Р.М. и аналитичката служба, во текот на 2014 год. се одржани 6 јавни расправи.

Во поглед на седници на комисии одржани без присуство на јавноста, според член 2 од деловникот на Собранието, една седница има одржано Комисијата за надзор на работата на Управата за безбедност и контраразузнавање. Освен Комисијата за надзор на работата на Управата за безбедност и контраразузнавање во изминатата година, седници без присуство на јавност имаат одржано и Агенцијата за разузнавање и Комисијата за надзор над спроведувањето на посебната истражна мерка следење на комуникациите од страна на МВР, Управата за финансиска полиција, Царинската управа и Министерството за одбрана, а сите други комисии работат со присуство на јавноста, и снимка од нивните седници се достапни за јавноста и се емитуваат на Собранискиот канал.

Собранието иста така нуди можност и за практикантска работа, за што се спроведуваат тромесечни програми за практиканти. А според одговорот во прашалникот од страна на Собранието, во скоро време треба да почне да се спроведува и програмата за практиканти на Парламентарниот институт.

Споредено со останатите категории, најдобри резултати Собранието има остварено во категоријата парламентарен надзор со процент на реализација од 60%, што е релативно задоволувачки резултат, ако се земе предвид дека исполнетоста на индикаторите е повеќе од половината, како и тоа дека е за 17 % повисок резултат од просекот на институцијата во сите четири категории.

Во рамки на оваа категорија беше испитувано ефикасноста при разгледување на извештаите на Владата, Омбудсманот и Државниот завод за ревизија, како и тоа дали Собранието, во заклучоците после расправите, формулира заклучоци во поглед на извештаите, а наменети за институциите. Понатаму, врз основа на индикаторите беше испитувано во колкава мера се користи институтот на интерпелација од страна на пратениците, и дали во интерпелацијата биле вклучени и пратеници од различни политички партии. На крај, беше испитувано во која мера пратениците ја користат можноста за поставување на пратенички прашања, како и тоа, каква е достапноста на прашањата и одговорите на службените интернет страници на Собранието.

Во поглед на извештаите, годишен извештај на Народниот правобранител за степенот на обезбедувањето, почитувањето, унапредувањето и заштитата на човековите слободи и права во 2013 г. е разгледан на седмата седница одржана на 02.07.2014 година, додека годишниот извештај за извршените ревизии и за работењето на Државниот завод за ревизија во 2013 год. е разгледан на дванаесеттата седница одржана на 03. 09. 2014 година. Во поглед на заклучоците, од страна на Собранието добивме одговор дека „...на Комисијата за политички систем и односи меѓу заедниците која го разгледува извештајот на Народниот правобранител се водат содржајни дискусии и даваат содржајни коментари во заклучоците во однос на извештаите“.

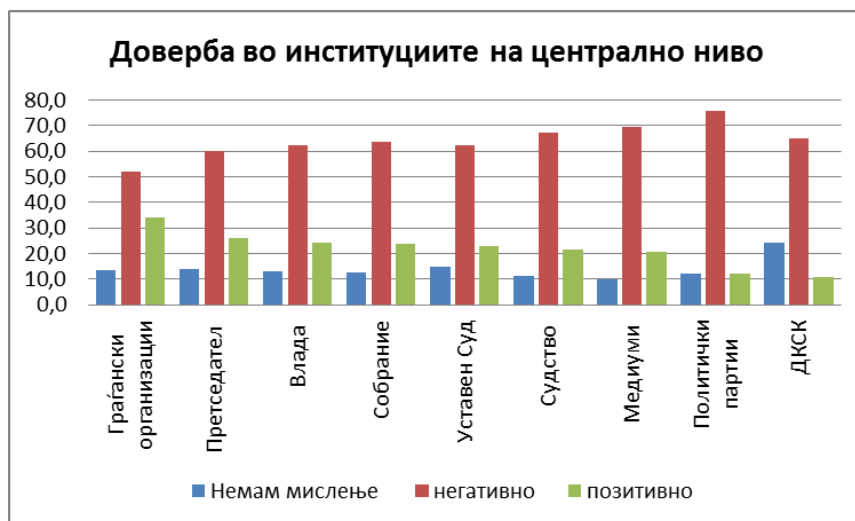
Во однос на интерпелациите, во 2014 година не биле поднесени ниту една интерпелација за работата на министрите или други носители на јавни функции.

Во 2014 година од страна на пратениците во Собранието на Р.М. биле поставени вкупно 150 пратенички прашања од кои 149 биле оговорени, а само едно прашање од страна на пратеникот Рамиз Мерко, не било одговорено. Пратеничките прашања се достапни на интернет страницата на Собранието на Р.М. <http://www.sobranie.mk/pratenicki-prashanja.nsrpx>, што во голема мера придонесува за оценка на работата на членовите на парламентот од страна на граѓаните.

2.4 Перцепции на граѓаните за отчетноста на институциите

Во анализата погоре можеше да се види капацитетот и спремноста на институциите за хоризонтална и дијагонална отчетност, преку индикаторите кои што го мерат доставувањето и објавувањето на информации кои што се неопходни за граѓаните и останатите заинтересирани страни да бараат одговорност од институциите, особено Владата и министерствата, како и вршењето на функцијата во поглед на хоризонтална отчетност од страна на Парламентот преку парламентарниот надзор.

Во анализата подолу ќе биде претставен капацитетот на граѓаните за вклучување во процесите за барање на одговорност и отчетност на институциите, врз основа на резултатите добиени од теренската анкета на репрезентативен примерок од 1101 испитаник во периодот септември – октомври 2015 година.



При барањето на отчетност и одговорност од страна на институциите, клучен предуслов е довербата на граѓаните во однос на институциите на централно ниво.

Така, едно од прашањата за граѓаните беше да ја искажат довербата на институциите на централно ниво.

Како што може да се види од графиконот погоре, граѓаните најмногу доверба имаат граѓанските организации, при што 34,2% се изјасниле дека им веруваат или дека имаат висока доверба. Потоа следува претседателот со позитивна перцепција од граѓаните од 26,1%, Владата со 24,4% а најмала доверба има Државната комисија за спречување на корупцијата со 10,9%.

Што се однесува до Државната комисија за спречување на корупција, ова тело е значајна во хоризонтална отчетност на институциите на централно ниво, бидејќи според мандатот има надлежност да го надгледува работењето на избраните и именувани функционери и службеници заради спречување на корупција и конфликт на интереси и други незаконски дејства. Сепак, ниската доверба на граѓаните кон ова тело е сериозна индиција дека ДКСК ќе мора да преземе соодветни реформи и акции во насока на подигање на ефикасноста во работењето како и зголемување на видливоста на самото тело. Она што дополнително загрижува е доста големиот јаз помеѓу столбовите кои што ја прикажуваат довербата односно недовербата кон оваа институција. Според овие резултати, и фактот дека на пример, граѓаните имаат поголема доверба во политичките партии отколку во ова тело кое што треба да ја надгледува и корупцијата при финансирањето на партии како област со највисок ризик на корупција, сериозно ја поткопува легитимитетот на телото во рамки на хоризонталната отчетност.

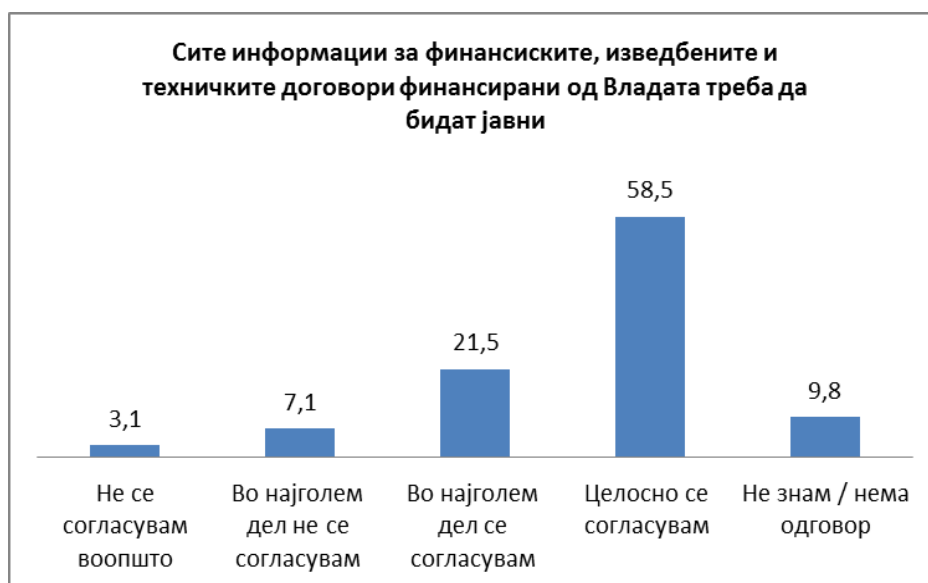
Граѓанските организации од друга страна уживаат значително поголема доверба од граѓаните во споредба со останатите институции, а она што е доста охрабрувачки е што нема голема јаз помеѓу столбовите за позитивно и негативно мислење, како што е случај со медиумите. Ова може да имплицира дека граѓанските организации имаат поголем легитимитет пред граѓаните од на пример медиумите кога се работи за барање на одговорност од институциите на централно ниво во рамки на вертикалната отчетност.

Кога станува пак збор за тоа дали граѓаните имаат капацитет, односно доволно знаење за да оценат дали некоја владина одлука е лоша или добра, истражувањето на јавното мислење, резултатите од 2015 година покажуваат драстично зголемување на довербата помеѓу

самите граѓани дека поседуваат доволно капацитет и знаење да ги оценат политиките на владата.



Така, додека во 2013 година 25,8% од испитаниците, а во 2014 година 33,8%, се согласиле со констатацијата дека граѓаните немаат доволно капацитет да вршат евалуација на владините одлуки, во 2015 година тој процент е драстично опаднат на само 7,9%, што е намалување за 26,1%. Во поглед на барањето за одговорност и отчетност на централните институции и вертикалната отчетност и одговорност, овие резултати сугерираат дека капацитетот на граѓаните (односно, нивната самодоверба) значително се зајакнал во последниве две години. Ова е можен исход од политичката криза во која се најде државата, па поголемата заинтересираност и следењето на политичките случувања (што значи поголема информираност) е можно да се има рефлектирано во подигнување на самодовербата кај граѓаните дека умеат соодветно да ги проценат одлуките на владата. Ваквата перцепција е значајна од аспект на подигање на нивото на вертикалната отчетност, односно барањето за поголема отчетност и одговорност на граѓаните од институциите на централно ниво.



Подигнувањето на очекувањата за отчетност на Владата по вертикала, може да се согледа и од графиконот подолу, каде што се претставени резултатите од прашањето во колкава мерка се согласувате со тврдењето дека сите информации за финансиските, изведбените и техничките договори финансирани од Владата

треба да бидат јавни.

Така, повеќе од половината до анкетираниите, односно 58,5% целосно се согласуваат, а 21,5% се согласуваат во најголем дел со тврдењето. Вкупно, ова би било 80% од испитаниците кои што се согласуваат дека ваквите информации треба да бидат јавни и достапни за граѓаните.

Во поглед на барањето на одговорност од пратениците кои што се избрани од страна на граѓаните да ги претставуваат нивните интереси и интереси во законодавниот дом, поголем дел од граѓаните не се согласуваат дека пратениците при креирањето на политиките се раководат од интересите и потребите на граѓаните.

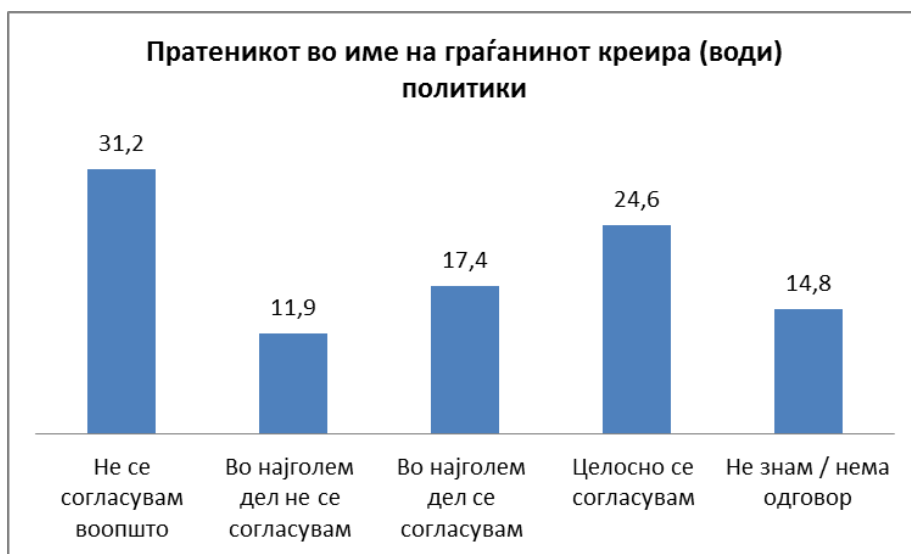
Дури 31,2% од испитаниците не се согласуваат воопшто со тврдењето дека пратеникот креира (води) политики во име на граѓаните, наспроти 24,6% од граѓаните кои што се изјасниле дека се согласуваат со горенаведениот став.

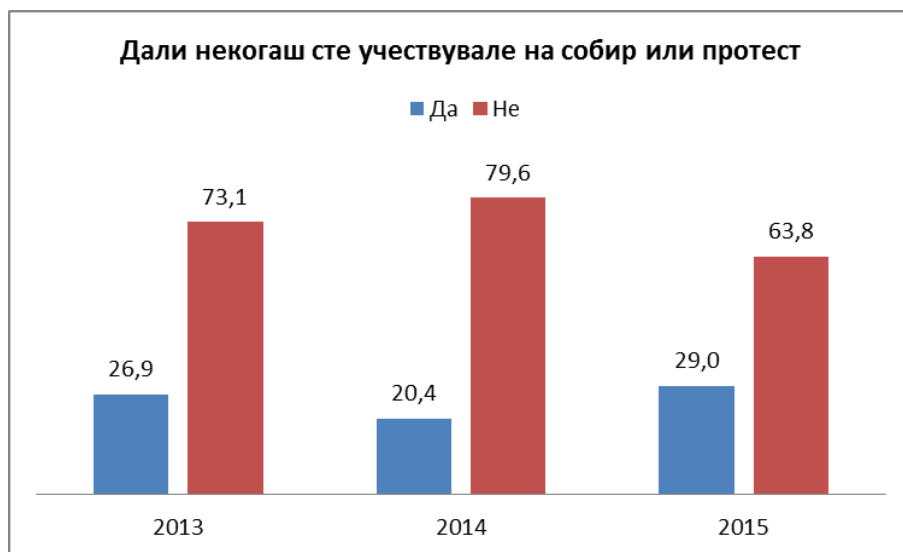
Ваквата не доверба во пратениците кои што се избрани од страна на граѓаните на непосредни избори, и кои што легитимитетот во носењето одлуки го црпат директно од граѓаните наведува на заклучок дека има голема недоверба кон нивната

работа. За да се зајакне довербата на граѓаните, пратениците би требало да бидат поотворени и транспарентни во извршувањето на својата функција и почесто да ги консултираат граѓаните за прашања кои што тие сметаат дека се приоритетни за нив и нивната заедница.

Освен што волјата на граѓаните се изразува на избори при избирање на претставници во законодавниот дом, граѓаните својата волја, барања и приоритети можат да ги изразат и преку обличите на непосредна демократија како што се референдуми, иницијативи, собири и протести, итн. На ваков начин, граѓаните можат директно да побараат одговорност и отчетност од јавните службеници, претставници или институции во рамки на вертикалниот облик на отчетност.

Од графиконот подолу може да се види дека во 2015 година процентот на граѓаните кои што учествувале во протести или собири е највисок споредено со претходните две години и изнесува 29%, или приближно секој трет граѓанин во државата има учествувало во некаков облик на протест или собир. Сепак, мора да се напомене дека овде не е направена разлика помеѓу граѓански протести и собири и партиски организирани протести, па веројатноста е дека во одговорите на граѓаните се вметнати и учествата во последниве, што иако претставува форма на изразување на сопствени ставови и мислење на јавен простор, сепак модерниот демократски дискурс повеќе го вреднува граѓанскиот активизам како поавтентична форма на артикулација и промоција на вертикалната отчетност и одговорност. Во 2015 година имаше доста протести и собири организирани од граѓаните



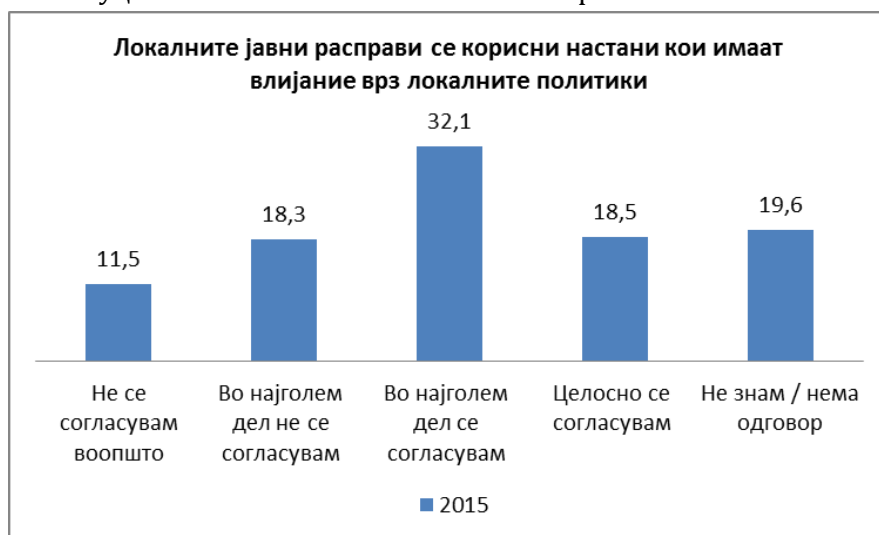


чија што цел беше да изразат незадоволство од одредени владини политики, пред се во здравството, образованието, социјалната правда и други.

Мора, сепак да се спомене и дека паралелно со овие собири беа организирани и собири од граѓани¹ кои што ја изразуваа поддршката за владините политики.

2.5 Перцепцијата на граѓаните за отчетноста на институциите на локално ниво

Како и на централно ниво, барањето на поголема отчетност и одговорност од институциите на локално ниво од страна на граѓаните е условено од објавувањето и достапноста на навремени, точни, разбирливи и целосни информации за работењето. Преку подобрата информираност, граѓаните ќе можат поефикасно да ги искористат механизмите за вертикална отчетност и одговорност на локално ниво, со цел подобрување на услугите и поефикасно задоволување на потребите на заедницата. Она што е карактеристично за институциите на локално ниво е тоа што граѓаните почесто се во контакт со нив, за разлика

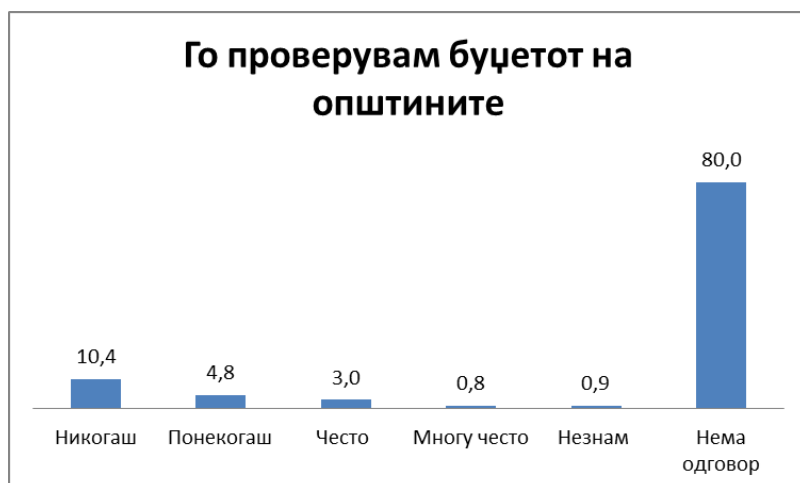


од институциите на централно ниво, заради природата на услугите што ги нудат и потребите што ги задоволуваат, па оттука намалувањето на јазот помеѓу декларираните заложби и остварените резултати би требало да биде од примарно значење за граѓаните. Понатаму, за да имаат подобар увид во

¹Според изјавите на учесниците, протестите биле организирани спонтано од страна на граѓаните, додека од одредени структури во општеството ова беше оценето како собири организирани од владејачката ВМРО-ДПМНЕ. Меѓусебните обвинувања помеѓу ВМРО-ДПМНЕ и СДСМ за организатори во сенка на секој помасовен протест или собир се востанови како своевидна пракса во Македонија, што влијае на масовноста поради стравот од етикетање.

работењето на институциите на локално ниво, граѓаните треба да ги искористат механизмите кои што им се на располагање за поефикасно вклучување во работењето на телата каде што се носат одлуките. Впрочем, демократските поредок и доброто управување како клучен елемент за развој на демократските процеси налагаат поголема партиципативност на граѓаните.

Локалните јавни расправи се одлична можност за граѓаните да ги искажат ставовите за одредени прашања од значење за локалната заедница, како и да се продискутира за приоритетите кои што треба локалната власт да ги исполни.



Во поглед на локалните расправи, мнозинството од граѓаните кои што беа анкетирани ги оценуваат како настани кои што имаат влијание врз локалните политики. Така, 32,1% во најголем дел се согласуваат со ваквиот исказ, 18,5% целосно се согласуваат, додека 29,8% не се согласуваат во најголем дел или воопшто не се согласуваат со таквиот исказ.

Иако повеќе од половината од граѓаните сметаат дека локалните јавни расправи имаат влијание врз локалните политики, доста малку граѓани ги следат седниците на советот на општината и покрај тоа што тие се отворени за јавноста, а посебно е нагласено во Законот за локална самоуправа дека јавноста не може да се исклучи на расправите за буџетот.

Од графиконот погоре може да се види дека само 5.6% од граѓаните ги следат седниците на советот од кои што 4.5% тоа го прават често, додека активно ги следат само 1,1% од граѓаните. На ова може да се додаде и 6,5% од граѓаните кои што тоа го прават понекогаш.



8,4% од граѓаните одговориле дека никогаш не ги следат, а останатите 79% не дале никаков одговор.

Доста мал е и процентот на граѓани кои што го проверуваат буџетот на општината, кој што е достапен, односно би требало да биде достапен на барање на граѓаните или на веб-страниците на општините.

Нискиот процент на граѓани кои што го проверуваат буџетот на општините во најголем дел од случаите се должи на фактот што мал број на граѓани ги разбираат или можат да ги издвојат буџетските ставки во морето од табели и бројки. ЛОТОС истражувањето кое што беше спроведено во текот 2014 година, дојде до сознание дека во општините кои што изготвуваат т.н. „граѓански буџет“, во кој што на поедноставен начин се објаснети и претставени буџетските ставки, граѓаните почесто го проверуваат и се информираат за буџетските расходи и приходи. Добра практика исто така, би било и објавувањето на информации за врската помеѓу поставените цели и буџетското трошење. Ваквата информираност на граѓаните е клучна, за понатака да се следи трошењето на парите и особено да се бара отчетност од институциите за користењето на парите за исполнување на некоја поставена цел.

3. Преглед на задолжинијата на ОВП во делот на отчетост

Отвореното владино пратнерство (ОВП) е важна глобална иницијатива чије влијание врз националниот развој за добро владеење во Македонија постојано се зголемува. ОВП е, пред сè, платформа каде граѓанското општество и државните службеници отворено дискутираат за потребите на институциите и нивниот капацитет да ја подобрат состојбата. Ова взаемно партнерство и одговорност што ОВП го нуди како иницијатива помеѓу државните институции и граѓанското општество е една од главните предности за државава. Тоа е и практично така бидејќи повеќето мерки од акциониот план за ОВП 2014-2016 имаат недостиг на оригиналност и се преземени од други стратешки документи на Владата, што не е случај и со мерките од приоритетот *ефикасен управување со јавните ресурси (фискална транспарентност)*. Постојат вкупно седум мерки од овој приоритет и сите беа изработени преку блиска соработка на државните институции со граѓанското општество, а граѓанското општество исто така беше тесно поврзано и во процесот на спроведување на истите. Иако степенот на спроведување на мерките од овој приоритет е низок, важно е да се нагласи дека тие се пооригинални од останатите мерки на акциониот план и нивната имплементација не зависи многу од финансирањето, туку пред сè од волјата и интересот на вклучните страни за тоа. Подолу нудиме краток преглед на она што беше постигнато до сега во рамки на овој приоритет и дали тоа на некаков начин придонесе за отчетноста на институциите.

Министерството за финансии го објавува буџетот во отворен xml формат веќе неколку години наназад. Како резултат на првите задолженија од овој приоритет, исто така ги објави и промените што беа направени во буџетот во XML формат (покрај PDF форматот), а сето тоа може да се најде на порталот www.otvorenipodatci.gov.mk. Дополнително, беше објавена и целосна верзија на билансната состојба на Буџетот на Република Македонија за 2014. Сепак, работата не пројде така ефикасно кага е во прашање објавување на првиот граѓански буџет во Македонија. Според Министерството за финансии, активностите за ова задолжение се во тек, а распишана е и јавна набавка за избор на компанија која ќе биде задолжена за негова изработка.

Приоритет: ефикасен менаџмент на јавните ресурси (фискална транспарентност)	
Мерки	Ниво на завршеност
3.1.а Министерството за финансии ќе го објави годишниот буџет во отворн формат.	Завршена
3.1.б Министерството за финансии ќе го објави годишниот буџет како „граѓански буџет“.	Ограничена
3.1.в Министерството за здравство ќе ја разгледа можноста за објавување информации за имплементација на здравствените програми(финансиски и narratively).	Ограничена
3.2.а Објавување на годишни планови за јавни набавки, склучени договори и информации за имплементација за потпишаните договори за јавни набавки.	Ограничена
3.2.б Поставување и имплементација на стандардите за транспарентност со листа од минимум информации што секоја институција што спроведува јавни набавки треба да го објави на нејзината веб страница.	?
3.3.а Објавување документи за странски инвестиции во Македонија	Незапочната
3.3.б Објавување податоци за примање и планирање на странска помош.	Незапочната

Од друга страна, на барање на граѓанските организации, Министерството за здравство се согласи да соработува и објавува информации за спроведувањето на неговите програми за превенција и лечење. Последниот постигнат чекор е договорот во којшто стои дека Министерството за здравство ќе подготви нацрт извештаи за секоја од програмите што би биле разгледани заедно сограѓанските организации, но оттогаш не е остварена средба.

Следните три мерки спаѓаат под истото задолжение: подобрување на процесот на јавни набавки. Овие мерки се исто така изготвени преку блиска соработка со граѓанското општество, т.е. како проектни активности на една локална граѓанска организација која се обиде да воспостави добри практики на објавување важна документација од процесот на јавни набавки преку блиска соработка со Бирото јавни набавки. Документите што се очекува да се објават на интернет страниците на институциите вклучуваат планови за јавни набавки, завршни договори за јавни набавки и извештаи за потпишани документи за јавни набавки. Полугодишниот извештај за самооценување на Владата за имплементација на акциониот план за ОВП 2014-2016 ја оценува оваа мерка како скоро завршена. Сепак, мониторингот на ЦИКП покажува дека само една од институциите во нашето истражување има објавено план за јавни набавки на нејзината интернет страница, додека пак сите останатите документи недостасуваат на сите интернет страници кои беа опфатени со истражувањето. Една граѓанска организација има намера да иницира и заедничка изработка на листа за минимум информации што институциите треба да ги објават на нивните интернет страници, но нема извештаи за тоа дали оваа активност била иницирана. Ова не води до главната слабост на методи за известување на државните институции во земјава. Имено, додека ги набројуваат успешно имплементирани активности, не се осврнуваат на предизвиците во тој процес, научените лекции, а уште помалку активностите кои не се започнати.

Последната група мерки се задолженијата за поголема транспарентност околу странската помош и инвестициите. На пример, граѓанските организации побара објавување

на информациите од Централната база на податоци за странска помош во однос на странската помош што ја прими Министерството за здравство од Амбасадата на Холандија преку програмата ORIO. Како што покажува полугодишниот извештај, овие мерки не се отпочнати делумно поради недостигот на координација помеѓу институциите и вклучените граѓански организации, но делумно и поради тоа што внесувањето и објавувањето на податоците за донациите и инвестициите многу зависи од тоа кој го спроведува проект или од самиот инвеститор.

Во голема мера, нивото на имплементација на овој приоритет е ограничен, а значајна слабост што ја истакнува целиот процес е дека застојот во спроведувањето на мерките не е заради финансиски причини, туку заради некоординираноста на вклучените страни, а можеби и поради недостатокот на искрена заложба да се заврши работата. Позитивен страничен ефект е тоа што овие заеднички напори ја охрабрија комуникацијата на граѓанските организации и институциите и досега нема пријавено случај за одбивање соработка. Да се надеваме дека имплементацијата на овие значајни и опипливи мерки ќе напредува како што се приближува истекот на акциониот план, или во најлош случај, ќе бидат спроведени со наредниот акционен план за ОВП 2016-2018.

4. Заклучок

Иако постои значителен напредок во поглед на транспарентноста и отвореноста на институциите на централно и локално ниво во Македонија, што беше нотирано во две одделни истражувања на Центарот за истражување и креирање политики², истото не може да се каже и за отчетноста на институциите. Сепак, мора да се напомни дека ваквиот напредок пред се се должи на законот за слободен пристап до информации од јавен карактер кој што ги подотвори вратите на институциите за граѓаните. Меѓутоа, за навистина да се оцени работењето на институциите, потребно е тие да бидат поотчетни пред граѓаните во однос на ефикасноста во исполнувањето на поставени цели и приоритети. Со други зборови, институциите мора да работат во согласност со начелото – најдобра вредност за парите и да ги информираат граѓаните за секоја фаза од напредокот на спроведување на јавни политики. Понатаму, ефикасно користење на механизмите за отчетност и одговорност од страна на граѓаните изискува објавување на навремени, точни и целосни информации од страна на институциите.

Буџетската транспарентност и отчетност е една од категориите каде што институциите на централно ниво имаат остварено најслаби резултати. Имено, просекот на сите институции во оваа категорија на добро управување изнесува скромни 17%. Од исполнетоста на поединечните индикатори во оваа категорија, може да се види дека најголем број од институциите не ги објавуваат ниту основните информации за буџетските процеси. Она што исто така недостасува е изготвувањето и објавувањето на граѓански буџети, кои што на граѓаните ќе им обезбедат разбирливи информации за буџетот што во значителна мера ќе

²Индекс на добро управување во Македонија – каде што се мерење доброто управување на институциите на централно ниво и ЛОТОС истражувањето – каде што се мереше доброто управување на локално ниво

ги зајакне капацитетите на граѓаните за поефикасно вклучување во буџетските процеси, а оттука и за барањето на поголема отчетност и одговорност при реализација на буџетите. Впрочем, ова се дел и од обврските во рамки на иницијативата за Отворено владино партнерство, кои што треба да бидат надополнети со информации во отворен формат, што ќе овозможи и поголема практична примена на информациите.

Од друга страна, охрабрувачки е тоа што граѓаните се повеќе веруваат во сопствените капацитети за проценка на одлуките на институциите, што се покажа од компаративната анализа од анкетите спроведени во период од три години. Меѓутоа, останува впечатокот дека граѓаните многу малку ги користат механизмите за вертикална отчетност и одговорност. Особено ова важи за институциите на локално ниво, каде што вклученоста на граѓаните во процесите за креирање на политики на локално ниво би требало да биде многу повисока, со оглед на фактот дека токму таму може најмногу да влијаат.

5. Препораки

1. Институциите да го објавуваат својот дел од буџетот за тековната година на своите службени интернет страници
2. Институциите да ги објавуваат годишните финансиски извештаи за претходната година, како и полугодишните финансиски извештаи за тековната година
3. Институциите да го испитуваат мислењето на граѓаните (преку анкети, консултации, дебати со засегнати страни) при изработка на нацрт –буџетот за да што поефикасно ги вклучат барањата, потребите и приоритетите на граѓаните
4. Институциите да изработуваат т.н. „граѓански буџети“ наменети за нестручната јавност, и истиот да се објавува на службените интернет страни.
5. Институциите да го користат надворешната евалуацијата како алатка и резултатите да се објавуваат на службените интернет страници
6. Институциите да ги објавуваат ревизорските извештаи на своите службените интернет страници
7. Институциите да објавуваат Годишни извештаи за својата работа за претходната година на своите службени интернет страници

ПРОЕКТНИ ПАРТНЕРИ

