ДЗР

ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
ENTI SHTETËROR I REVIZIONIT
STATE AUDIT OFFICE

НАЦРТ ИЗВЕШТАЈ
ЗА ИЗВРШЕНА РЕВИЗИЈА НА ИНФОРМАЦИСКИ СИСТЕМИ КАКО РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ НА ТЕМА

Квалитетот на услугите кои ги даваат ЕЛС преку своите ВЕБ портали

08 2020 07 10

Скопје, март 2021 година

С О Д Р Ж И Н А

	Страна
Резиме	1-3
Основни податоци	4 - 8
Цел, опфат и методологија на ревизијата	9 - 11
Ревизорски наоди	12 - 31
Заклучок	32-32
Препораки	33 -35
Прилог Анализа на доставените одговори на Прашалникот и Анализа на веб порталите на ЕЛС	36 - 38

Кратенки користени во извештајот:

ИТ ревизија	Ревизија на информациски системи
ВРИ	Врховна ревизорска институција
ДЗР	Државен завод за ревизија
ЕЛС	Единици на локална самоуправа, општините и Град Скопје
ЗЛС	Закон за локалната самоуправа
МЛС	Министерство за локална самоуправа
МИОА	Министерство за информатичко општество и администрација
РСМ	Република Северна Македонија
ЗОУП	Закон за општа управна постапка
е-услуги	Електронски услуги

ДЗР

ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
ENTI SHTETËROR I REVIZIONIT
STATE AUDIT OFFICE

Број: 23-521/1
Датум: 08.04.2021

НАЦРТ ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

РЕЗИМЕ

Извршивме ревизија на информациски системи како **ревизија на успешност на тема - „Квалитетот на услугите кои ги даваат ЕЛС преку своите веб портали"**, за да одговориме на прашањето **„Дали квалитетот на услугите кои ги даваат ЕЛС преку своите веб портали обезбедуваат ниво на принципи на добра администрација односно дали граѓаните можат да остварат право или да извршат обврска со помалку потрошено време и трошоци? "**

ИТ Ревизијата е извршена согласно Годишната програма за работа на Државниот завод за ревизија за 2019 и 2020 година.

Опфатот и доказите кои се обезбедени по пат на спроведување на техниките и методологијата од страна на ревизорите даваат основа за да го изразиме следниот заклучок:

Постојниот квалитет на услугите кои ги обезбедуваат ЕЛС на веб порталите не обезбедува ефективна и брза услуга. Не е овозможен ист третман и еднаков пристап и достапност за секој граѓанин.
Достапноста на е-услугите преку интернет со примена на Стандардите за веб пристапност на е-услугите сеуште не е на задоволително ниво. Обезбедувањето на е-услуги не е унифицирано. Пристапот до одредена услуга е отежнат, како и движењето низ веб порталите. Достапноста до информациите, упатствата, формуларите за одредена услуга, како и пребарувањето на веб содржините не е воедначена кај сите ЕЛС.
Ваквата состојба не овозможува услугите да се имплементираат на ефективен начин, со еднаков третман, пристап и достапност за секој граѓанин.

Воведување на што поголем број дигитални односно електронски јавни и административни услуги, објавување на сите законски пропишани информации и податоци на општинските веб портали, тековно ажурирање на веб порталите и

следење на Стандардите за содржински распоред на порталите, ќе овозможат еднаков, полесен и побрз пристап до јавните и административните услуги за граѓаните и други засегнати страни, транспарентност и отчетност на ЕЛС.
Дополнително, потребно е подигнување на јавната свест за користење на услугите по електронски пат, како и едукација во делот на придобивките од ваквиот начин на реализирање на услугите наместо на традиционалниот начин.

Ревизијата на успешност го опфати периодот од 2016 до 2020 година, како и одредени области, прашања и настани пред 2016 година и последователно до денот на известување за извршената ревизија.

Оваа ревизија на успешност беше насочена кон следните области:

- ИТ управување
- ИТ операции и екстернализација.

Со извршената ревизија констатиравме одредени состојби во областите предмет на ревизија, од кои како позначајни се:

- отсуство на основните информации и упатства за услугите кои им се достапни на граѓаните односно информации за услугите што им ги обезбедуваат на граѓаните на веб порталите на ЕЛС;
- проблеми со достапноста на веб порталите и редовно следење на истите;
- недостасува воспоставен целосен регистар односно листа на услуги/е-услуги кои ги обезбедуваат ЕЛС за граѓаните и правните лица;
- услугите/е-услугите кои се обезбедуваат, не сите ЕЛС ги објавуваат на веб порталите;
- отсуство на обрасци за сите услуги кои ги обезбедуваат и нивно континуирано ажурирање;
- веб порталите не се адаптирани за пристапност за лицата со попреченост;
- отсуство на стратешко планирање за локален економски развој кај ЕЛС, како и стратешкото планирање на употребата на информатичката технологија;
- нефункционално решение за следење на состојбата на давање услуги од субјектите кои вршат јавни услуги, како и отсуство на редовно следење на квалитетот на јавните услуги на локално ниво;
- не е обезбеден безбедносен HTTPS протокол за пристап до веб порталите кај сите ЕЛС;
- отсуство на службени маил адреси со доменот „.mk" или „gov.mk";
- недоволна имплементација на основни стандарди за управување со квалитет;
- не постои унифициран/воедначен пристап во однос на услугите кои ЕЛС ги даваат преку своите веб портали, ЕЛС не ги следат стандардите за веб пристапност, а веб порталите не овозможуваат лесна навигација и пристапност до услугите и информациите;

- недоволни човечки и материјални ресурси, потребни за воспоставување е-услуги, како и непостоење на анализа и утврдени минимални потребни ресурси неопходни за непречено обезбедување на квалитетни услуги преку веб порталите на ЕЛС;
- поголем број ЕЛС, посебно помалите, се соочуваат со големи предизвици во обезбедување на потребните капацитети и ресурси за да можат да обезбедат е-услуги.

За надминување на утврдените состојби ревизијата даде препораки кои се насочени кон надлежните институции, и се во функција на подобрување и унапредување на квалитетот на услугите кои ги даваат ЕЛС преку своите веб портали.

I. ОСНОВНИ ПОДАТОЦИ

1. Вовед

1.1. Развојот на дигиталните технологии и потребите на граѓаните согласно современото живеење, го менуваат начинот на комуникација на граѓаните со институциите. Новите технологии се од голема помош и поддршка на институциите во делот на дистрибуција на информациите кои ги поседуваат, како и во делот на реализација на електронски услуги (Е-услуги) од нивна надлежност, кои се од корист за граѓаните и овозможуваат да бидат лесно достапни. Неминовно се наметнува потреба да се обезбедат повеќе услуги преку интернет, кои побрзо и со помалку трошоци за институциите и граѓаните ќе овозможат да се реализира одредено барање или обврска. Овие Е-услуги кои се обезбедуваат преку интернет, односно веб порталите, брзо се развиваат и истите треба да се непречено достапни за корисниците.

Веб порталите сé повеќе се користат како средство за испорака на различни услуги и начин на комуникација. Креирање и обезбедување достапност на веб-портали или интернет страници, кои ќе ги вклучуваат сите информации и услуги кои инаку би се обезбедувале на физичка локација, е ефективно решение во поглед на трошоците, а и времето потребно за реализирање на услугите.
ВЕБ порталите даваат можност да се надминат бирократските бариери во пристапот до информации и податоци.

Обезбедување и давање на е-услуги преку интернет наместо преку шалтерите на ЕЛС, по пошта или пак преку телефон ќе биде од голема корист како за корисниците на тие услуги, така и за ЕЛС. Придобивките за корисниците се полесно остварување на услугата, за покус рок и со пониски трошоци. Придобивките за ЕЛС се во можноста за испорака на повеќе услуги за повеќе корисници, побрзо, со помал обем на работа и со намалени трошоци.

Со ревизијата извршивме анализа на веб порталите на единиците за локална самоуправа. Доставивме Прашалник до сите 81 ЕЛС, спроведовме интервјуа со дел од ЕЛС и со претставници на МИОА и МЛС, за да утврдиме дали услугите кои ги обезбедуваат ЕЛС преку своите веб портали се:
- јасно објавени и образложени на нивните веб страни/портали;
- достапни за граѓаните;
- во целост дигитализирани, информативни, фрагментирани или нецелосни;
- лесно/едноставно достапни;
- достапни на една или на повеќе локации на иста веб-страна и

- ажурирани со потребните релевантни информации, упатства и обрасци.

2. Законска регулатива

2.1. Законски, подзаконски акти, правилници и стратешки документи кои се релевантни за предметот на ревизија се:

Законска регулатива:
- Закон за локалната самоуправа[1]
- Закон за територијалната организација на локалната самоуправа во Република Македонија[2]
- Закон за Градот Скопје[3]
- Закон за електронско управување[4]
- Закон за електронско управување и електронски услуги[5]
- Закон за користење на податоците од јавниот сектор[6]
- Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер[7]
- Закон за воведување на систем за управување со квалитетот и заедничката рамка за процена на работењето и давањето на услуги во државната служба[8]
- Закон за комуналните дејности[9]
- Закон за општа управна постапка[10]
- Закон за буџетите[11]
- Законот за сметководството за буџетите и буџетските корисници[12]
- Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа[13]

Подзаконска регулатива:
- Правилник за техничките барања за обезбедување на пристап до административните услуги по електронски пат и политиката на давателот за

[1] „Службен весник на РМ" бр. 5/02
[2] „Службен Весник на РМ" 55/04,12/05, 98/08, 106/08 и 149/14
[3] „Службен Весник на РМ" 55/04 и 158/11
[4] „Службен весник на РМ" бр. 105/09, 47/11, 193/15, 52/16 и 99/18
[5] „Службен весник на РСМ" бр. 98/19 и 244/19
[6] „Службен весник на РМ" бр. 27/14
[7] „Службен весник на РСМ" бр. 101/19
[8] „Службен весник на РМ" бр. 69/13 и 193/15
[9] „Службен весник на РМ" бр. 95/12, 163/13, 42/14, 147/15, 31/16 и 64/18 и „Службен весник на РСМ" 302/20
[10] „Службен весник на РМ" 124/15 и 65/18 и „Службен весник на РСМ" 76/20
[11] „Службен весник на РМ" бр.64/05, 04/08, 103/08, 156/09, 95/10, 180/11, 171/12, 192/15 и 167/16 и „Службен весник на РСМ" 79/20
[12] „Службен весник на РМ" 61/02, 98/02, 81/05, 24/11, 145/15 и 117/17
[13] „Службен весник на РМ" 61/04, 96/04, 67/07, 156/09, 47/11, 192/15 и 209/18 и „Службен весник на РСМ" 244/19 и 82/20

користените графички и други портали на информацискиот систем[14];
- Насоки за техничките барања за обезбедување пристап до административните услуги по електронски пат и политики на давателот за користените графички и други портали на информацискиот систем[15];
- Правилник за минималните технички барања и стандарди за обезбедување на електронски услуги[16];
- Статути на општините и на Град Скопје.

Стратешки документи:
- Стратешки план на општините и Град Скопје;
- Стратегија за локален економски развој;
- Стратегија за реформа на јавната администрација 2018-2022[17];
- Национален акциски план за Отворено владино партнерство[18];
- Програма за одржлив локален развој и децентрализација на РМ 2015-2020[19].

Други документи:
- Напатствија за пристапност до веб содржини (НПВС) 2.0[20];
- Стандарди за е-транспарентност во единиците на локалната самоуправа[21];
- Стандарди за веб-транспарентност – Преглед на информациите по области за објавување на веб-страниците на ЕЛС;
- Веб-страница наместо шалтер – сите информации со 3 клика[22];
- Водич за адаптација на веб страни за зголемена пристапност на лицата со попреченост Проект: Пристапни и достапни-Јавни информации и услуги[23];
- Анализа на отвореноста на локалната самоуправа во Македонија и регионот[24].

[14]„Службен весник на РМ" бр. 105/09 и 83/10;
[15]http://arhiva.mioa.gov.mk/files/pdf/dokumenti/pravilnik/nasoki/Nasoki-tehnicki_baranja.pdf
[16]„Службен весник на РСМ" бр. 263/19
[17]https://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/strategies/srja_2018-2022_20022018_mk.pdf
[18]https://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/ogp/vtor_nacrt_nap_4_ogp.docx
[19]http://mls.gov.mk/images/documents/lokalnasamouprava/MK_WEB/PROGRAMA_MK_WEB.pdf
[20]http://wcag.mioa.gov.mk/
[21]http://www.cup.org.mk/publication/standards-for-e-transparency-in-the-local-self-governments
[22]https://civicamobilitas.mk/wp-content/uploads/2018/03/Buklet_Web-stranica-namesto-salter_MK.pdf
[23]http://inkluziva.mk/wp-content/uploads/2019/02/Vodic-za-adaptacija-na-web-strani.pdf
[24]https://metamorphosis.org.mk/wp-content/uploads/2017/06/Analiza-na-otvorenosta-na-lokalnata-samouprava-vo-MK-i-regionot_MKD.pdf

3. Информации за субјектите предмет на ревизија

Единици на локална самоуправа – ЕЛС

Суштината на функционирањето на општините е да бидат „во служба" на граѓаните, да се транспарентни во своето работење, транспарентноста да ја темелат на отворени податоци и информации, да имаат јасни процедури за партиципативно одлучување и јасни процедури за добивање на јавните услуги, со цел отчетност во на користењето на јавните пари кои им биле на располагање и начинот на кој го подобриле животот во заедниците. Транспарентноста обезбедува поголема одговорност на локалните функционери во донесувањето на одлуки, зголемување на ефикасноста во процесот на донесување одлуки, што ќе придонесе кон зајакнување на односот меѓу граѓаните и општините како и градењето доверба. Локалната самоуправа е една од темелните и значајни вредности на уставниот поредок на РСМ. Во Уставот на РСМ[25] се содржани одредби со кои се дефинира концептот на локалната самоуправа, се гарантира независноста на општините во остварувањето на нивните надлежности и специфичниот статус на Град Скопје како главен град на државата.

Согласно Законот за локална самоуправа, ЕЛС надлежни се за извршување на работи од различни области и дејности како урбанистичкото планирање, издавањето на одобрение за градење на објекти од локално значење, уредувањето на просторот и на градежното земјиште, преземање мерки за заштита на животната средина и природата, како и за заштита и спасување на граѓаните и материјалните добра од воени разурнувања, природни непогоди и други несреќи, низа активности за локалниот економски развој, широк спектар на работи и активности од комуналните дејности, како и од областа на културата, образованието, социјалната заштита, спортот, противпожарната заштита. Своите надлежности општините ги вршат преку општинската администрација или преку основање на локални јавни претпријатија и јавни установи, а можат да го делегираат вршењето на одредени работи на други правни или физички лица, врз основа на договор за извршување на работи од јавен интерес, во согласност со закон.

ЕЛС се одговорни и за давање на основните информации за услугите што им ги обезбедуваат на граѓаните и правните лица, на начин и под услови уредени со статутот на општината. Во статутот на општината и во нејзините програмски документи е утврдена политика на општината за креирање и испорака на јавни услуги според потребите на граѓаните.
За следење на состојбата на давање услуги од страна на јавните установи, решавање проблеми, доколку граѓаните ги имаат при користење на услугите од

[25] Службен весник на РМ, 52/91, 1/92, 31/98, 107/05, 3/09, 13/09, 49/11, 6/19, 36/19

субјектите кои вршат јавни услуги, како и за унапредување и подобрување на односот на службениците кон корисниците на услуги, во општините се формира Совет на потрошувачите.

Основите на транспарентноста и отчетноста во работата на општинските совети се предвидени во Законот за локална самоуправа, Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер и Законот за користење на податоци од јавниот сектор. Според Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер иматели на информации од јавен карактер се и органите на општините, на Градот Скопје и на општините во градот Скопје. Под информација од јавен карактер се подразбира информација во која било форма која ја создал и со која располага имателот на информацијата, односно со неа располага само имателот на информацијата во согласност со неговите надлежности. Со Законот за користење на податоци од јавниот сектор се утврдува обврската на органите и институциите од јавниот сектор за јавно објавување на податоците кои ги создаваат во остварувањето на своите надлежности, во согласност со законите.

Град Скопје

Како посебна единица на локалната самоуправа, Градот Скопје го сочинуваат подрачјата на општините: Аеродром, Бутел, Гази Баба, Ѓорче Петров, Карпош, Кисела Вода, Сарај, Центар, Чаир и Шуто Оризари, во границите утврдени со Законот за Градот Скопје. Градот Скопје е најзначаен административен, економски, културен и образовен центар и главен град на Република Северна Македонија.

Соодносот меѓу градот и општините во Град Скопје е дефиниран со Законот за градот Скопје. Во градот Скопје, надлежностите во областите утврдени со Уставот на Република Северна Македонија ги извршуваат органите на градот Скопје и органите на општините во градот Скопје. Притоа, работите од локално значење што се функционално неделиви и подеднакво значајни за целото подрачје на градот Скопје, ги вршат органите на градот Скопје.

Согласно Законот за Град Скопје, градот е надлежен за: планирање и уредување на просторот, заштита на животната средина и природата, локален економски развој, комунални дејности, култура, образование, спорт, социјална и детска заштита, здравствена заштита, противпожарна заштита, заштита и спасување, надзор.

Согласно член 11 од истиот Закон: Градот Скопје во вршењето на работите од своја надлежност, донесува и обезбедува примена на единствена регулатива, се грижи за исто ниво на услуги и подеднаква достапност до граѓаните, со примена на исти стандарди. Градот Скопје испорачува одредени е-услуги преку својот веб портал.

II. ЦЕЛИ, ОПФАТ И МЕТОДОЛОГИЈА НА РЕВИЗИЈА

1. Цели на ревизијата

1.1. Целта на ревизијата е да даде оценка за воспоставените е-услуги кои се реализираат преку веб порталите на ЕЛС,

- дали истите се достапни во секое време,
- дали се целосно електронски или фрагментирани и
- дали граѓаните можат да остварат право или да извршат обврска со помалку потрошено време и без неоправдани формалности и трошоци?

1.2. ИТ Ревизијата како ревизија на успешност е извршена согласно Годишната програма за работа на Државниот завод за ревизија за 2019 и 2020 година на тема: **„Квалитетот на услугите кои ги даваат ЕЛС преку своите ВЕБ портали"** со цел дадеме одговор на прашањето **„Дали квалитетот на услуги кои ги даваат ЕЛС преку своите веб портали обезбедуваат ниво на принципи на добра администрација, односно дали граѓаните можат да остварат право или да извршат обврска со помалку потрошено време и трошоци"**.

1.3. Ревизорските активности кои ревизорскиот тим ги спроведе со ревизијата беа насочени кон следните области:

- Област ИТ управување;
- Област ИТ операции и екстернализација[26].

2. Опфат на ревизија

2.1. Со ИТ ревизијата беа опфатени:

- Единиците на локалната самоуправа - општините и градот Скопје;
- Министерство за информатичко општество и администрација;
- Министерство за локална самоуправа;

2.2. Со цел зголемување на опфатот, ревизијата достави онлајн Прашалник до сите ЕЛС во РСМ, за прибирање податоци за квалитетот на услугите кои ЕЛС ги обезбедува преку своите веб портали. По доставениот прашалник одговорија 77 ЕЛС. Одговор на прашалникот не доставија следниве ЕЛС: Арачиново, Сарај, Студеничани и Кичево.

2.3. Со ИТ ревизијата, како ревизија на успешност го опфативме период од 2016 година до 2020 година, како и одредени области, прашања и настани пред 2016 и последователно до денот на известувањето од извршената ревизија.

[26]Outsourcing ангажирање на надворешно договорени трети страни

3. Методологија

3.1. ИТ ревизијата како ревизија на успешност е извршена во согласност со стандардите за државна ревизија на Меѓународната организација на ВРИ (INTOSAI) кои се пропишани за примена во РСМ при вршењето на државната ревизија и методолошките акти за вршење на ИТ ревизија во Државниот завод за ревизија.

3.2. ИТ ревизијата како ревизија на успешност е независно испитување на ефикасноста и ефективноста на владините активности, програми или организации, со оправдана почит кон економијата и целта која води кон подобрувања. ИТ ревизијата е процес на прибирање и оценување на докази за да се утврди дали еден информациски систем ги штити средствата, овозможува интегритет на податоците, поттикнува ефективно остварување на организациските цели и ефикасно ги употребува ресурсите.

3.3. Оваа ИТ ревизија преставува објективна и систематска проверка на докази со цел обезбедување на независна проценка дали квалитетот на услуги кои ги даваат ЕЛС преку своите веб портали обезбедуваат ниво на принципи на добра администрација, односно дали граѓаните можат да остварат право или да извршат обврска колку што е можно со помалку потрошено време и колку што е можно без неоправдани формалности и трошоци?"

3.4. Заклучокот од оваа ревизија на успешност ќе придонесе за унапредување на квалитетот на услугите кои ги даваат ЕЛС преку своите веб портали, како и за носење одлуки, стандарди за е-услуги и зголемување на обемот на е-услуги.

3.5. Кај оваа ИТ ревизија ги следевме и ги комбиниравме пристапите ориентирани кон системите, проблемите и резултатите. Ревизијата беше насочена кон проверка, анализа и испитување на донесените одлуки и стандарди за воспоставување на е-услуги и обезбедување на квалитетни услуги, како и кон анализа на веб порталите на ЕЛС, како основна алатка за обезбедување на е-услуги.

3.6. Со цел добивање на релевантни и доволни ревизорски докази кои водат кон ревизорските наоди, заклучоци и препораки ги користевме техниките на ИТ ревизија како ревизија на успешност:

- Анализа на законските и подзаконските акти поврзани со темата на ревизија;
- Прибирање на податоци и информации од ЕЛС, МЛС и МИОА;
- Разговори/интервјуа со одговорни лица во ЕЛС, МЛС и МИОА;
- Анализа на веб порталите на ЕЛС;

- Прибирање на податоци и информации преку прашалник доставен до сите ЕЛС, како и анализа на добиените одговори;
- Вршење компаративна анализа;
- Пребарување низ литература и публикации поврзани со темата на ревизија.

3.7. ИТ ревизијата е извршена во периодот од 02.09.2019 до 31.12.2020 година, од тим на Државниот завод за ревизија во состав:

- м-р Сашо Јаковчевски – Помошник на главниот државен ревизор и овластен државен ревизор
- м-р Марија Бачовска Тренчевска – Виш ревизор и овластен државен ревизор
- Горан Попоски – Виш ревизор
- м-р Владимир Николоски – Виш ревизор и овластен државен ревизор

3.8. Резултатите од спроведената ревизија на успешност беа презентирани на завршен состанок на ден 29.01.2021 година.

3.9. Прелиминарните истражувања беа насочени кон следните области:

Област 1 - ИТ Управување како обезбедување, односно објавување на основните информации за услугите кои ги даваат ЕЛС, начинот на давање на услугите, објавување на Формуларите и Административните такси за услугите, достапност на веб порталот, регистар на услугите кои ги нудат ЕЛС и стратешко планирање за воспоставување и зголемување на бројот на услуги кои се испорачуваат преку веб порталите.

Област 2 - ИТ операции и екстернализација како обезбедување услуги по електронски пат, навигација на веб порталите, ажурирање на информациите, податоците и обрасците за услугите и надлежностите кои ги даваат ЕЛС преку своите веб порталите, пристап до информации од јавен карактер, имплементирање на стандарди за управување со квалитет и ресурсите со кои располагаат ЕЛС за давање на квалитетни услуги преку веб порталите.

III. РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

Ревизорска област 1 - ИТ Управување

1.1. Основни информации за услугите кои ги даваат општините

Една од целите на постоењето на ЕЛС е да биде во служба на граѓаните, да е транспарентна во своето работење, преку отворени податоци и информации, да има воспоставено јасни процедури за одлучување, јасни процедури за добивање на јавните и административните услуги, да обезбедува отчетност за користење на јавните средства и подобрување на животот во заедниците. Транспарентноста подразбира и објавување на навремени информации за планираните активности, донесените одлуки и реализираните чекори.

Развојот на дигиталната технологија и користењето на интернетот даваат можност за зголемена транспарентност и отчетност на ЕЛС и објавување голем број на информации, податоци, документи со релативно мали трошоци. На веб-порталите на ЕЛС треба да се објавуваат информациите за услугите коишто можат да ги реализираат граѓаните, како и за начинот и времето за обезбедување на услугата, контакт на одговорното лице во соодветната организациска единица. Општината е должна на граѓаните да им овозможи пристап кон основните информации за услугите што им ги обезбедува, на начин и под услови уредени со Статутот[27].

Информациите за јавните и административните услуги, документите потребни за определена административна услуга и процедура, вклучувајќи ги трошоците и начините на поднесување приговор, треба да бидат достапни за корисниците на услугите. ЕЛС треба да објавуваат целосни информации, со кои ќе дадат упатства за услугите кои ги обезбедуваат кон корисниците на услугите.

Анализата на веб порталите на ЕЛС покажува дека пристапот кон основните информации за услугите што ги обезбедува ЕЛС на своите веб порталите на граѓаните не е јасен, информациите не се лесно достапни, навигацијата низ веб порталите е отежната (не е user friendly) или пак има отсуство од информации за услугите на веб порталите.

Кај 38 ЕЛС или 48% воопшто не се наведени информации за услугите, додека кај останатите се наведени информации за услугите за градежно земјиште и градежна дозвола, услуги од Министерство за транспорт и врски, и услугата е-урбанизам а има и информации за услуги од надлежност на ЕЛС, веб порталите на две ЕЛС не беа достапни при анализата.

[27]Според член 8, став 2 од Законот за локалната самоуправа

Во текот на вршење на оваа анализа, веб порталите на две ЕЛС[28] воопшто не беа достапни, па затоа за овие општини не може да дадеме соодветен податок. За да можат граѓаните да реализираат одредена услуга пред се мора да знаат каде може истата да се обезбеди (онлајн на веб порталот или на традиционален начин на шалтер, односно каде е достапна услугата), како и каде може да ги добијат соодветните информации и упатства за начинот и постапката на кој услугата може да ја извршат.

Од добиените одговори на прашалникот од 77 ЕЛС, ревизијата утврди дека, на веб порталите на 35 ЕЛС или кај 45,5% од ЕЛС не се наведени сите информации и упатства, како и начинот за реализирање одредена услуга. (Прилог)

Претходните состојби укажуваат дека основните информации за услугите што ги обезбедуваат ЕЛС, не се целосни на веб порталите. Информациите за услугите не се лесно достапни и не е овозможен ист третман на пристап и достапност за секој граѓанин, од различна ЕЛС. Информации за услугите кои ги обезбедуваат општините, ќе бидат пристапни за граѓаните и може да бидат достапни во секое време и од секое место, ако истите се објавени на веб порталите. Наведените состојби не овозможуваат целосен пристап кон основните информации за услугите што ги обезбедува ЕЛС.

1.2. Регистар/листа на услуги

Во Стандардите за е-транспарентност во ЕЛС даден е преглед на информации и податоци кои треба да се објавуваат на веб порталите, според кој на веб порталите треба да бидат објавени и сите услуги кои ЕЛС ги обезбедуваат за крајните корисници, како и начинот на испорака на услугата, на традиционален начин или по електронски пат. Доколку услугата се испорачува електронски треба да се наведе и соодветен линк до истата.

Според добиените податоци од 77 ЕЛС, кои одговорија на доставениот прашалник, само 26 ЕЛС или 33,8..% имаат листа на услуги, односно водат регистар на услуги кои ги обезбедуваат за крајните корисници, а останатите 66,2%, односно 51 ЕЛС не воспоставиле ваков регистар (Прилог). Исто така констатиравме дека 39 ЕЛС или 50,6% на веб порталите ги објавуваат услуги кои ги обезбедуваат за граѓаните и начинот на нивната испорака.

Ревизијата истакнува дека од декември 2019 година, во употреба е пуштен Националниот портал за е-услуги, кој треба да биде единствената врска на граѓаните со институциите. На порталот https://uslugi.gov.mk/ во текот на

[28] ЕЛС Арачиново и ЕЛС Старо Нагоричани

извршување на ревизија има понудени 810 услуги, од тоа 151 електронска услуга (е-услуги), од различни дејности и институции, но нема електронски услуги кои се од надлежност на ЕЛС.[29]

Претходно утврдената состојба укажува дека веб порталите не се користат од страна на ЕЛС како алатка за информирање на граѓаните, а уште помалку како средство за обезбедување одредена информација за услугите и средство за давање административна или јавна услуга, односно не е овозможено редовно информирање на јавноста за услугите кои ги обезбедуваат општините.

1.3. Пропишани формулари/обрасци за услугите

Формуларите/обрасците или Барањата, се значајна информација за реализација на јавна услуга, затоа што секоја услуга започнува со пополнување на барање/формулар за истата. ЕЛС треба да обезбедат точни, ажурирани формулари (обрасци) за услугите. Органите и институциите од јавниот сектор се должни податоците да ги ажурираат согласно со динамиката што сами ја утврдуваат, обезбедувајќи точност на податоците.[30]

Истражувањата за нивото на транспарентност на ЕЛС преку интернет[31] објавени во публикацијата „Барометар за ВЕБ транспарентност 2020"[32] кое е спроведено за период јуни-ноември 2018 година, покажуваат дека 73,08% од ЕЛС немаат објавено „Упатства за обезбедување на услугите". Додека 35,90% од ЕЛС немаат објавено „Формулари/Обрасци за услугата". Резултатите од истражувањето се следни:

Информација	2018			2020		
	Објавена			Објавена		
	Да	Делумно	Не	Да	Делумно	Не
Упатства за обезбедување на услугите	20,00%	13,00%	67,00%	23,08%	3,85%	73,08%
Формулари/Обрасци за услугата	39,00%	20,00%	41,00%	58,97%	5,13%	35,90%

[29]Состојбата со утврдениот број на услуги/е-услуги на Националниот портал https://uslugi.gov.mk/ е од 25.12.2020 година

[30]член 5 од Законот за користење на податоците од јавниот сектор,

[31]Истражувања направени од Здружението за развој "Центар за управување со промени" кое ги следи веб порталите на ЕЛС, со цел да го утврди нивото на транспарентност преку интернет односно нивото на објавување информации во сите област кои ги рефлектираат надлежностите на општините, спроведени јуни - ноември 2018 година и февруари-март 2020 https://cup.org.mk/publication/Transparentnost%20i%20finansii%20vo%20ELS_mk.pdf

[32]https://cup.org.mk/publication/web-transparency-barometer-2020

Од анализата на доставените одговори од 77 ЕЛС, ревизијата утврди дека кај 21 ЕЛС или 27,3% отсуствуваат пропишани формулари за услугите кои ги обезбедуваат (Прилог). Следејќи го начелото на транспарентност, 41 ЕЛС или 53,2% овие Формулари ги објавила на својот ВЕБ портал и редовно ги ажурираат (со секоја настаната промена) (Прилог).

Ваквите состојби на непостоење на пропишани формулари / обрасци за услугите кај дел од ЕЛС, го отежнуваат процесот на реализирање на услугата, бидејќи граѓаните немаат информација за начинот на формулирање на барањето и негово соодветно пополнување, па поради непотполност на формуларот или не соодветно пополнет формулар, може да има потреба и неколку пати да ги посетат општинските шалтери. Нередовното ажурирање на формуларите/обрасците исто влијае на времето и квалитетот на извршување на услугите односно врз ефективноста во давањето на услуги од страна на ЕЛС.

1.4. Административни такси за услугите

Имателот на информации е должен да ја информира јавноста преку својата интернет страница со тарифници за надоместоци за издавање на реални акти.[33]
Значајна информација за граѓаните, а поврзана со одредена услуга, е и износот на административните такси, како и начинот и сметката на која треба да се уплатат. Ревизијата констатира дека од одговорените прашалници на 77 ЕЛС, 39 ЕЛС или 50,65% не ги објавиле информациите за административните такси на своите веб портали (Прилог).
Доколку износот за административните такси е објавен на веб порталите на ЕЛС, заинтересираните граѓани и правни лица, ќе се информираат далечински, наместо да одат во ЕЛС за да ја добијат таа информација, што влијае на времето потребно за реализација на услугата, а и на еднаквиот пристап до информациите во врска со услугите за секој граѓанин, односно правно лице.

1.5. Достапност на информациите, услугите односно содржините на ВЕБ порталите

Согласно Правилникот за минималните технички барања и стандарди за обезбедување на електронски услуги, корисничкиот интерфејс за обезбедување на услуги по електронски пат треба да овозможи и достапност на информациите за услугите и достапност на услугите. За да можат корисниците да имаат пристап до информациите, упатствата, формуларите, услугите по електронски пат, односно содржините објавени на веб порталите, пред се треба да бидат достапни на веб портали на ЕЛС.

[33]Согласно член 10 од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер

Бројот на ЕЛС кои ја следат достапноста на своите веб портали е 49 ЕЛС или 63,6% од 77 ЕЛС кои доставија одговор на прашалникот, додека пак 28 ЕЛС или 36,4% не ја следат достапноста на своите веб портали (Прилог).
Само 8 ЕЛС[34] или 9,1% водат евиденција за прекините во обезбедувањето на веб сервисите и прекините во достапноста на веб порталот, како и причините за истите (Прилог).

Ревизијата истакнува дека во текот на ревизорскиот процес, при спроведување анализа на веб порталите, веб порталите на две ЕЛС воопшто не беа достапни во фазата на извршување на ревизијата[35]. Во овие ЕЛС граѓаните не можат да пристапат ниту до информациите, формуларите, содржините, ниту до услугите по електронски пат. Веб порталот на една од овие две ЕЛС[36], во фазата на подготовка на извештајот е достапен, но повеќето од деловите/табовите на порталот се или празни или нефункционални, додека пак веб порталот на другата ЕЛС и во оваа фаза е недостапен. Исто така, при спроведувањето на анализата на другите веб портали, се случуваше веб порталите на некои ЕЛС во одреден момент да не се достапни, но по повторен обид по одреден временски период, да може да се достапи до нив.

Континуираното следење на достапноста на веб порталите, евидентирањето на настанатите прекини во достапноста, како и утврдување на причините кои довеле до истите, во голема мера ќе допринесат за надминување на проблемите со достапноста, односно обезбедување на континуиран пристап до веб порталите.

Овие состојби укажуваат дека информациите, упатствата, формуларите, содржините како и самите услуги не се постојано и непречено достапни, што доведува до тоа реализацијата на услугите да не може да се обезбеди со лесен, брз, непречен и едноставен пристап, односно невозможен е електронски пристап до истите, па граѓаните услугите ги реализираат на традиционален начин, на општинските шалтери.

1.6. Совет за заштита на потрошувачи и електронско пријавување проблем при користење на услугите од надлежност на ЕЛС

ЕЛС се надлежни за обезбедување услуги во областите коишто суштински го определуваат квалитетот на животот на граѓаните. Обезбедувањето на услугите треба да го следи и процесот на континуирано подобрување на услугите, како и еднаков пристап до услугите за сите граѓани. Своите надлежности ЕЛС ги вршат

[34]ЕЛС К.Паланка во Прашалникот даде негативен одговор, но достави евиденција за прекините во достапноста на ВЕБ порталот
[35]ЕЛС Арачино и ЕЛС Старо Нагоричане
[36]ЕЛС Старо Нагоричане

преку општинската администрација и преку основање на локални јавни претпријатија и јавни установи.

За разгледување прашања и утврдување предлози кои што се однесуваат на квалитетот на услугите на јавните служби на општината, може да се формира Совет за заштита на потрошувачите[37], чија главна задача е да ја следи состојбата на давање услуги од страна на јавните установи, да решава проблеми доколку граѓаните ги имаат при користење на услуги од субјектите кои вршат јавни услуги, како и да врши унапредување на односот на вработените кон корисниците на услугите.

Ревизијата утврди дека од добиените одговори од 77 ЕЛС, само 15 ЕЛС или 19,5% формирале Совет за заштита на потрошувачите.
Граѓаните треба да бидат информирани за тоа како да се справат, односно како да постапат доколку имаат одреден проблем во однос на обезбедувањето на јавните услуги, како и кој е надлежен за решавање на истиот.

За зголемена проактивност на граѓаните, на веб порталите на општините има дел односно таб „Пријави проблем", или во некои општини „Систем48", преку кој граѓаните електронски може да пријават одреден проблем или незадоволство од јавните услуги (улично осветлување, изнесување на смет, загадување и слично) или друг проблем од надлежноста на општините, кој треба да придонесе за подобрување на квалитетот на услугите на локално ниво. На овој начин се овозможува побрза и лесно пристапна комуникацијата меѓу граѓаните и локалната самоуправа во однос на проблемите и недостатоците на услугите, а во насока на подобрување на нивниот квалитет и задоволството на корисниците на услугите.

Ревизијата утврди дека 56 ЕЛС на својот веб портал имаат воспоставен функционален дел/таб „Пријави проблем", за електронско пријавување проблем. Кај една општина иако е воспоставен истиот е нефункционален, додека кај 23 ЕЛС не е поставен дел на веб порталот за електронско пријавување на проблем (Прилог).

Транспарентноста на ЕЛС исто така значи и подготвеност да се одговори на секое прашање/барање од интерес на граѓаните, добивање на одговори, со што ќе се овозможи достапност на бараните информации за одреден проблем или незадоволство од услугите, можност да се контактира со надлежниот за конкретниот проблем, а проблемите на граѓаните да бидат навремено и соодветно разрешени.

[37] член 56 од Законот за локалната самоуправа

ЕЛС, по пријавените проблеми од страна на граѓаните, треба да постапат во одреден временски рок.

Согласно анализата од податоците на добиените одговори од 77 ЕЛС, ревизијата утврди дека на веб порталите на 44 ЕЛС или 57,1% граѓаните имаат увид во статусот на пријавениот проблем/барање, додека на веб порталите на 33 ЕЛС или 42,9% не е овозможена оваа функционалност за граѓаните (Прилог), додека пак само 11 ЕЛС или 14,3% водат евиденција за бројот на примени, решени и нерешени проблеми.

Евиденцијата на пријавените проблеми, а уште повеќе и на нерешените проблеми на граѓаните во врска со јавните услуги на локално ниво, ќе придонесе ЕЛС согласно своите надлежности да преземат мерки и активности да се решат што поголем број проблеми и да се подобри квалитетот на услугите и комуникацијата и односот од страна на вработените кон граѓаните. Следењето на квалитетот на испорачаните услуги влијае на подобрување на квалитетот на услугите, довербата на граѓаните кон локалните власти и подобрување на условите за живеење.

1.7. Политика/постапка за креирање и испорака на јавни услуги, Анкети на граѓаните

Утврдената политика односно постапка за креирање и испорака на услуги има значајна улога во следење на процесот на обезбедување услуги, унапредување на квалитетот на услугите, можност за зголемување на бројот на испорачани услуги, добивање услуги по електронски пат.

Бидејќи услугите се воспоставуваат за да можат граѓаните да остварат право или реализираат обврска, процесот на креирање политики за испорака на услуги на локално ниво, во основа треба да ги следи потребите на граѓаните и да ги земе предвид нивните предлози, мислења и сугестии. Вклученоста на граѓаните во креирањето на политики за испорака на услуги, со нивни предлози и идеи, ќе придонесе да се унапреди квалитетот на услугите, да се надминат одредени недостатоци и пропуст при процесот на обезбедување на услугите кои се во надлежност на локалната самоуправа Потребно е континуирано следење на потребите на граѓаните, мерење на задоволството од услугите и прибирање сугестии и мислења, што би се обезбедило со спроведување анкети за граѓаните за квалитетот и опсегот на услугите.

Во Акцискиот план на Програмата за локален економски развој за периодот 2018-2020[38] година планирана е активност „Оценување на задоволството на граѓаните со

[38]https://mls.gov.mk/images/documents/regionalenrazvoj/1.%20%20%20%20Akciski%20plan%20na%20Programarta-Final-MKD%20+%20Kratenki-PDF.pdf

локалните услуги преку годишни истражувања", а како надлежна институција за спроведување на истата е МЛС, додека вклучени институции се ЕЛС.
Ревизијата утврди дека недостасуваат годишни истражувања за оценување на задоволството на граѓаните за квалитетот на услугите кои ги испорачуваат општините.

Исто така само 11 ЕЛС или 14,3% имаат спроведено сопствени анкети за оценување и мерење на задоволството на граѓаните со локалните услуги (Прилог).
Само 7 ЕЛС или 9,1% од 77 ЕЛС кои доставиле одговор на прашалникот имаат донесено Политика односно постапка за креирање и испорака на јавни услуги.

Мерењето на задоволството на граѓаните од квалитетот, достапноста и брзината на обезбедување на локалните услуги секако е значаен индикатор кој може во голема мера да придонесе за подобрување на квалитетот и брзината на реализирање на услугите, за зголемување на бројот на услуги/е-услуги и за унифицирање на услугите на локално ниво и во крајна фаза нивно инкорпорирање на Националниот портал за услуги.

2. Ревизорска област 2 - ИТ операции и екстернализација

2.1. Електронски услуги

Ревизијата од направената анализа утврди дека постојат унифицирани електронски услуги кои се организирани и се функционални во сите ЕЛС. Тоа се услуги кои се воспоставени од други државни институции, а такви се услугите:

- е-одобрение за градење,
- е-урбанизам,
- е-градежно земјиште и
- Б-интегрирани дозволи.

Најголем дел од ЕЛС на своите веб портали имаат воспоставено дел за електронска комуникација со Градоначалникот - „Прашај го градоначалникот" и дел за пријавување проблем по електронски пат – „Пријави проблем" или „Систем48".

Испорачување на услуги како наплата на даноци и надоместоци, утврдување на комунална такса, еднократна помош, услуга за планирање на простор, извод од урбанистички план, е со објавување на потребни формулари на веб порталите, додека реализацијата е преку печатење на истите, а пополнетите се поднесуваат до општинските шалтери. Формулари за овие услуги се:

- Барање за даночна пријава,
- Даночна пријава за данок на наследство и подарок,
- Даночна пријава за данок на промет,

- Даночна пријава за утврдување на данок на имот,
- Даночна пријава за утврдување на комунална такса,
- Барање за еднократна помош,
- Барање за извод од урбанистички план и други.

Процесот на остварување на услугата само започнува по електронски пат, односно преземање на формулари од страна на корисникот на услугата а продолжува на традиционален начин, печатење во хартиена форма, нивно пополнување и физичко поднесување на пополнетата документација во ЕЛС.

Една од четирите приоритетни цели на програмата за одржлив Локален развој и децентрализација 2015-2020 (во која е операционализирана определбата на нашата земја да продолжи со поттикнување на одржливиот локален развој и доброто локално владеење) е инклузивен раст - преку овозможување еднаков пристап до локалните услуги за сите граѓани. Планирана активност за оваа приоритетна цел за периодот 2015-2017, била и изготвување на Студија за постоечките е-услуги на локално ниво и потребите и можностите за воведување на нови е-услуги, изготвување на насоки за зголемување на нивото на е-услугите на локално ниво, постепено трансформирање на дел од локалните услуги во е-услуги, поттикнување на употребата на дигитални технологии на локално ниво, јакнење на капацитетите на вработените во општинската администрација, локалните установи и јавните претпријатија за подготовка и испорака на е – услуги. За периодот 2018-2020 година за зголемена употреба на е-услуги на локално ниво планирани се: обезбедување на ИТ решенија за административни процедури и процеси за единиците на локална самоуправа, поддршка за изработка на веб-страници за општините коишто немаат веб-страници.

Ревизијата утврди дека недостасува Студија за постоечките услуги и е-услуги на локално ниво, која ќе придонесе за трансформирање на поголем број услуги во е-услуги, целосно дигитализирање на услуги, можности за воведување на нови е-услуги уште повеќе, вклучување на постојните општински е-услуги, како и на општинските услуги кои ќе се развијат, на Националниот портал за услуги. Развојот на е-услуги и користењето на општински е-услуги како и обезбедувањето транспарентност преку општинските веб портали е сеуште на ниско ниво.

Наведените состојби укажуваат дека ЕЛС нудат голем дел на услуги кои не се целосно дигитализирани, поради што не може да се обезбеди брзо, лесно и едноставно реализирање на услугите, со помалку трошоци и време, како и достапност на услугите во секое време и од било кое место.

2.2. Систем за управување со квалитет

Законот за воведување на систем за управување со квалитетот и заедничката рамка за процена на работењето и давањето на услуги во државната служба, за подобрување на управувањето со квалитетот во работењето и давањето на услуги, во органите на државната и локалната власт, ја обезбедуваат основата за воведување на најмалку основниот стандард ИСО 9001 за управување со квалитетот.

Од добиените одговори од 77 ЕЛС, утврдивме дека само 26 ЕЛС односно 33,8% го вовеле основниот стандард за квалитет ИСО 9001, а кај една ЕЛС, е отпочнат процесот за ИСО сертификација (Прилог).

Следејќи ја транспарентноста во работењето на 18 ЕЛС, на својот веб портал го објавиле ИСО сертификатот.

Од добиените податоци од МИОА[39], кои се однесуваат на Заедничката рамка за проценка – ЦАФ моделот[40], како прв европски инструмент за управување со квалитет специјално прилагоден и изработен за јавниот сектор, ревизијата утврди дека 13 ЕЛС се заведени во Регистарот на институции во кои е имплементиран овој модел. Од овие 13 ЕЛС, 6 ЕЛС се евидентирани и во бројката 26 ЕЛС кои го вовеле и основниот ИСО стандард за квалитет.

Споредбено податоците за 2017 и 2020 година во однос на системот за квалитет на услуги се следни:

Имплементиран стандард за квалитет		
	2017 година	2020 година
ISO 9001	18%	33,80%
CAF модел	9%	16%

[39]http://kvalitet.mioa.gov.mk/quality-model/caf/
[40]Common Assessment Framework – CAF

Податоците упатуваат дека и по период од три години состојбата со Стандардите за квалитет и ЦАФ – Заедничката рамка за проценка, односно со Системот за управување со квалитет, не е многу подобрена.

Оваа состојба, односно отсуството на стандарди за квалитет, влијае на подобрување на квалитетот на услугите кои ги даваат ЕЛС согласно своите надлежности. Стандардите за квалитет, ќе овозможат дефинирање на потребните процедури во ЕЛС, подобрување на организацијата на ЕЛС, а со крајна цел подобрување на услугите кои се обезбедуваат и испорачуваат за граѓаните.

2.3. Стратегии на единиците на локалната самоуправа

Една од надлежности на ЕЛС е планирање на локалниот економски развој, утврдување на развојните и структурните приоритети.[41] ЕЛС за извршување на своите активности се задолжени да дефинираат цели кои претставуваат генерални планови на ентитетот. Стратегиите се приоди со кои раководството има намера да ги постигне целите. Целите и стратегиите може да се менуваат со текот на времето.

Граѓаните имаат право да ги добијат сите информации од јавен карактер кои ги поседуваат ЕЛС, а воедно ЕЛС треба да ја информира јавноста преку својата интернет страница, објавувајќи ги стратешките планови и стратегиите за работа[42].

Ревизијата утврди дека 35 ЕЛС или 45,5%од 77 ЕЛС, кои одговориле на прашалникот немаат донесено Стратегија за локален економски развој, додека 42 ЕЛС или 54,5% ја извршиле оваа обврска (Прилог).

Од анализата на веб порталите на сите ЕЛС, ревизијата утврди дека 54 ЕЛС не ја објавиле Стратегијата за локален економски развој на својот веб портал, а веб порталите на 2 ЕЛС не се достапни во текот на спроведување на анализата и за нив не може да се даде соодветен податок.

Од 77 ЕЛС, кои доставиле одговор на прашалникот, само 10 ЕЛС или 13% имаат донесено Стратегија за развој на информацискиот систем и употребата на информатичката технологија.

Отсуството на стратегии може да доведе до несоодветно утврдени генерални планови на ентитетот, не адекватно планирање на локалниот економски развој, односно несоодветно утврдување на развојните и структурните приоритети на

[41]член 22 од Законот за локална самоуправа

[42]Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер

ЕЛС, што секако влијае на квалитетот на услугите и на условите кои се обезбедуваат во секоја ЕЛС.

2.4. Пристап до информации од јавен карактер

Рамката за обезбедување јавност во работењето на јавниот сектор е уредена со Уставот на РСМ, Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, Законот за користење на податоците од јавниот сектор и Законот за локалната самоуправа.

Имателите на информации се должни редовно да водат и да ја ажурираат листата на информации со кои тие располагаат и да ги објавуваат на начин достапен за јавноста: интернет страница, огласна табла и друго. Барањето за пристап до информации барателот има право да го поднесе и во електронска форма. Овој начин на поднесување на барање ќе обезбеди лесен, брз и едноставен пристап до информациите што се од важност за животот и работата на граѓаните во општините.[43]

Од доставените податоци од 77 ЕЛС, 14 ЕЛС на веб порталот немаат обезбеден пристап односно таб до Информации од јавен карактер, додека кај 63 ЕЛС е обезбеден дел Информации од јавен карактер.

Со анализа на веб порталите на сите ЕЛС, ревизијата утврди дека

- 39 ЕЛС имаат функционален дел за "Слободен пристап до информации од јавен карактер", каде се објавени сите потребни податоци: Листа на информации од јавен карактер, назначено лице, Образец за барање, Образец за жалба и друго.
- на веб порталите на 14 ЕЛС делумно се објавени податоци како лице одговорно за информации од јавен карактер и/или листа на информации од јавен карактер.
- кај 5 ЕЛС иако имаат линк за "Слободен пристап до информации од јавен карактер", истиот не е функционален.
- Кај 22 ЕЛС на веб порталот не постои дел/таб "Слободен пристап до информации од јавен карактер.
- веб порталот на една ЕЛС не е достапен и за таа не може да се даде точен податок.

Информациите за сите активности на локалните власти и локалната администрација, како и податоците кои што ги создаваат или со кои располагаат, треба да бидат достапни за граѓаните, а и да има можност за нивно користење.

[43] Член 9 и член 15 од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер

ЕЛС, во рамките на своите надлежности собираат и продуцираат голем број податоци и информации. Работата на ЕЛС се финансира од граѓаните, сите податоци (освен личните податоци и класифицирани информации) им припаѓаат на граѓаните и треба да се објават.

Според начелото на транспарентност на ЕЛС и согласно Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, основните документи кои го регулираат работењето на локалната власт (закони, статут, други прописи, буџет) треба да бидат лесно достапни, а граѓаните треба да бидат информирани за тоа како да ги користат.

Статутот е највисок акт со кој се уредуваат организацијата и работењето на ЕЛС. Во статутот, покрај другото, се уредува и начинот на информирање на граѓаните.
Ревизијата утврди дека 30 ЕЛС не го објавиле својот Статут на веб порталите, 50 ЕЛС ја исполниле оваа обврска, а за една ЕЛС чиј веб портал не е достапен не може да се даде точен податок[44].

Ваквите состојби на необезбедување пристап до информации од јавен карактер и необјавување информации од јавен карактер, говори за непристапноста до овие информации на лесен и едноставен начин, а воедно укажува и за затвореност, односно не транспарентност на општините. ЕЛС не ја користат можноста од редовно и проактивното објавување на информациите од јавен карактер, односно можноста да бидат поодговорни во работењето, да ги спроведуваат и промовираат принципите на добро владеење и интегритет и да управуваат подобро со информациите со кои располагаат, со што ќе стекнат доверба кај граѓаните како транспарентни и одговорни институции.

2.5. Транспарентност, отчетност и одговорност во користењето на јавни средства

Буџетот на општината и завршната сметка на буџетот на општината се објавуваат во службено гласило на општината[45]. Буџетите и буџетските корисници се должни завршните сметки да ги објават на својата веб страница во рок од 15 дена од денот на доставување на завршните сметки до Регистарот на годишните сметки при Централниот регистар[46].
Органите и институциите од јавниот сектор се должни согласно со нивните технички можности да објават податоци кои ги создаваат во вршењето на своите надлежности и кои ќе ги направат достапни за користење.[47] Имателот на

[44] ЕЛС Арачиново
[45] член 54 од Законот за буџети
[46] член 29 од Законот за сметководството за буџетите и буџетските корисници
[47] член 5 од Законот за користење на податоците од јавниот сектор

информации односно ЕЛС е должен да ја информира јавноста преку својата интернет страница со објавување на годишен Буџет и завршна сметка, годишни финансиски планови по квартали и програми за реализација на буџетот.

Според начелото на транспарентност на ЕЛС, секоја активност која е финансирана со јавни пари мора да биде јавна, а информациите за неа да бидат еднакво и лесно достапни за сите граѓани. Локалното население треба да биде информирано за сите принципи на локалните услуги. Јавноста, односно граѓаните, имаат право да знаат како се трошат локалните ресурси. Редовното и квалитетно информирање ја зголемува довербата кон локалната власт и придонесува за засилување на фискалната дисциплина. Доколку граѓаните знаат дека општинските власти наменски и ефикасно ги користат ресурсите, ќе бидат повеќе мотивирани редовно и навремено да ги подмируваат своите финансиски обврски кон општината.

Од извршената анализа на веб порталите на ЕЛС (Прилог), ревизијата утврди:

- на веб порталите на 2 ЕЛС не се објавени податоци за буџетот на општината иако има дел „БУЏЕТ",
- на веб порталите на 12 ЕЛС се објавени податоци за буџетот за претходни години, но не и за буџетот за тековната 2020 година, што говори дека на веб порталите овие ЕЛС имаат не ажурирани податоци за буџетот,
- кај 66 ЕЛС се објавени податоци за буџетот за 2020 година, од тоа на веб порталите на 3 општини податоците за Буџетот не се објавени директно на почетниот интерфејс туку се објавени како дел во службено гласило.
- веб порталот на една ЕЛС не е достапен и за таа општина не може да се даде точен податок.
- на веб порталите на 9 ЕЛС не се објавени податоци за Завршна сметка на буџетот на општината,
- на веб порталите на 13 ЕЛС објавени се податоци за Завршна сметка на буџетот на општината, но не за тековната година, односно податоците не се ажурирани,
- на веб порталите на 58 ЕЛС објавени се податоци за Завршна сметка на буџетот на општината за тековната година (ажурирани податоци), од тоа на веб порталите на 3 ЕЛС податоците за Завршна сметка на буџетот на општината не се објавени директно на почетниот интерфејс туку се објавени како дел во службено гласило.
- веб порталот на една ЕЛС не е достапен и за таа не може да се даде точен податок.

Претходно утврдените состојби покажуваат отсуство на информации или нецелосни информации за користење на јавните средства од страна на единиците на локална самоуправа, што не е во функција на зголемена отчетност на ЕЛС. Ваквата состојба со транспарентност на користењето на јавните средства влијае на начинот на алокација на средствата кои треба да се во интерес на граѓаните и задоволување на нивните потреби на локално ниво.

2.6. Кориснички интерфејс на ВЕБ порталите

Органите обезбедуваат пристап до административните услуги по електронски пат и применуваат графички и други портали согласно техничките барања и стандардите донесени од страна на МИОА, објавени на нивната веб локација[48]. Корисничкиот интерфејс на информациските системи за обезбедување на административни услуги по електронски пат овозможува:

- транспарентност, достапност и доверливост на информациите;
- точни, јасни и прецизни информации во врска со електронската услуга;
- лесно пребарување и пронаоѓање на неопходните информации во врска со електронската услуга, вклучително и детални информации за секој чекор во врска со обезбедувањето на електронската услуга.[49]

[48] член 3 од Правилник за минималните технички барања и стандарди за обезбедување на електронски услуги

[49] член 4 од Правилникот за минималните технички барања и стандарди за обезбедување на електронски услуги

Во Стратегијата за реформа на јавната администрација 2018-2020 година[50] наведено е дека се усвоени Стандардите WCAG за веб пристапност на веб страните на институциите.[51] Во Националниот Акциски план за отворено владино партнерство 2018-2020 година[52] наведено е дека се утврдени Стандарди за е-транспарентност во единиците на локалната самоуправа – во кои се регулирани информациите кои треба да се објавуваат на веб-страниците на локалните самоуправи.

Пристапот до услугите, е-услугите, информациите, упатствата на веб порталите во голема мера зависи од добро дизајнирани и ефективни веб-страници. Содржинскиот распоред на веб порталите на ЕЛС треба да е во согласност со Упатството за пристапност до веб содржини, Правилниците за технички барања и Стандардите за веб-транспарентност за објавување на веб-страниците на ЕЛС.

Само 8 или 10,3% од 77 ЕЛС, одговориле дека следат одредени стандарди при изработка, а останатите не следат стандарди при изработка на веб порталите.

Веб порталите на 12 ЕЛС немаат функционалност односно поле за пребарување (search) на содржините објавени на истите и лесно пронаоѓање на потребните информации/услуги, веб порталот на 1 ЕЛС не е достапен, а на веб порталите на 68 ЕЛС е имплементирана можноста за пребарување, односно го содржат полето за пребарување.

Според доставените одговори на прашалникот од ЕЛС, не користењето на Стандарди за веб присуство се должи на следното: некои веб порталите се донација, нема доволно ресурси за одржување или пак нема ИТ кадар за одржување на порталите, техничките можности и ресурси не се доволни.

Не користење на Стандарди за веб присуство на порталите доведува до тоа порталите ги прави тешки и непривлечни за користење од страна на граѓаните и правните лица. Поставувањето на содржини (информации, документи, акти и слично) на веб порталите како и обезбедувањето на е-услуги не е унифицирано кај сите ЕЛС и најчесто е дефинирано на ниво на ЕЛС или на организациска единица.

Констатираните состојби укажуваат дека достапноста на е-услугите, информациите и упатствата за услугите преку веб порталите, како и содржинскиот распоред на информациите и податоците, согласно Правилниците

[50]https://mioaportal.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/strategies/srja_2018-2022_20022018_mk.pdf
[51]http://wcag.mioa.gov.mk/
[52]https://www.mioa.gov.mk/?q=mk/documents/open-government-partnership

за технички барања и стандарди за обезбедување на електронски услуги и примената на Стандардите за веб пристапност на е-услугите сé уште се на не задоволително ниво и не се во согласност со принципот пристапот на обезбедување на услугите и е-услугите да е ефективен, ефикасен, брз, да овозможува транспарентност и достапност до информациите и услугите и да овозможува ист третман и еднаков пристап и достапност за секој граѓанин.

2.7. Прилагоден кориснички интерфејс на веб порталите за лица со инвалидност

Упатствата за пристапност до веб содржини (НПВС) 2.0 и Водичот за адаптација на веб страните за зголемена пристапност на лицата со попреченост, даваат насоки како да се организираат веб порталите за да се обезбеди пристапност до истите и за лицата со попреченост. Интерфејсите преку кои се доставуваат административните услуги по електронски пат обезбедуваат создавање и пренесување на пораки, податоци и документи во електронска форма, согласно барањата утврдени со закон и прописите донесени врз основа на тој закон, вклучително и за лицата со инвалидност[53].

Ревизијата утврди дека

- веб порталите на 70 ЕЛС не се прилагодени за зголемена пристапност на лицата со попреченост,
- на веб порталот на 9 ЕЛС е имплементирана функционалност за користење на порталите и на лица со инвалидност, односно се адаптирани за пристапност за лица со попреченост,
- на веб порталот на една ЕЛС е имплементирана функционалност само за менување на големината на фонтот на содржините прикажани на интерфејсот,
- веб порталот на една ЕЛС не е достапен и не може да се даде точен податок (Прилог).

Претходните состојби укажуваат дека достапноста на содржините на веб порталите, а со тоа и информациите и е-услугите не е прилагодена согласно Упатствата за пристапност до веб содржини (НПВС) 2.0 и Водичот за адаптација на веб страните за зголемена пристапност на лицата со попреченост Корисничкиот интерфејс на веб порталите не е адаптиран за користење на лицата со попреченост, што не овозможува достапност до информациите и услугите, ист третман и еднаков пристап за секој граѓанин како корисник на услугите на ЕЛС.

[53] Правилник за минималните технички барања и стандарди за обезбедување на електронски услуги

2.8. Користење службени маил адреси

Согласно Насоките за техничките барања за обезбедување пристап до административните услуги по електронски пат и политики на давателот за користените графички и други портали на информацискиот систем, давателите на административни услуги по електронски пат се должни да ги почитуваат следните барања за корисничките посредници, протоколи и функционалности: Адресите на електронската пошта на јавната и државната администрација треба задолжително да се во под домените на доменот на Владата на РМ "gov.mk".

Ревизијата утврди дека согласно податоците од Централниот регистар на РСМ со состојба 30.06.2020 година како официјална службена електронска адреса/маил на ЕЛС регистрирани се 23 ЕЛС со домен на светски или домашен комерцијален сервис (hotmail, gmail, t.mk), додека податоци на објавените информации на веб порталите на ЕЛС кои сеуште немаат службена електронска адреса на домен "gov.mk" или на друг домен ".mk" е 13 ЕЛС.

Една од активностите во Стратегијата за реформа на јавната администрација е „Подобрување на каналите на електронска комуникација во администрацијата", за што се планира отворање на службени маил адреси на домен „gov.mk". Исто така, во стратегијата се предвидува и да се обезбеди усогласеност со ЗОУП, во насока комуникацијата помеѓу институциите да е и по електронски пат, за што е потребно обезбедување на службени маил адреси.

2.9. Безбедносна размена на пораки при обезбедување на електронски услуги

Со Правилникот за минималните технички барања и стандарди за обезбедување на електронски услуги се уредени техничките барања и стандарди кои се потребни за да се осигура безбедна размена на пораки и податоци при обезбедување на електронски услуги и примена на HTTPS[54] или друг протокол за безбедна размена на податоци.

Ревизијата на услугите на Веб порталите на ЕЛС беше насочена и кон испитување на безбедноста на корисниците кои пристапуваат на општинските веб портали. Притоа утврден е недостаток на безбедност, односно постоење на веб страни кои не користат HTTPS протокол, односно немаат SSL сертификат. SSL[55] значи „слој на безбедни приклучоци" и е форма на безбедносен пристап на веб-портали што создава безбедна криптирана врска помеѓу веб-прелистувачот на корисникот и

[54]Hypertext Transfer Protocol Secure
[55] Secure Sockets Layer

веб-серверот каде се наоѓа веб страната. SSL обезбедува безбеден канал помеѓу два компјутера или уреди кои работат преку Интернет или преку внатрешна мрежа. Еден вообичаен пример е кога SSL се користи за да се обезбеди интернет комуникација што ја претвора адресата на веб-страницата од HTTP во HTTPS, а „S" означува „безбеден".

Една од главните придобивки на HTTPS е тоа што додава безбедност и доверба. Ги штити корисниците од напади „во средина" („MitM") што можат да бидат извршени од компромитирани или несигурни мрежи. Можно е да се користат вакви техники со цел да се украдат чувствителни информации од корисникот.

Ревизијата утврди дека 25 ЕЛС не користат HTTPS протокол, а 55 ЕЛС обезбедиле безбедносен HTTPS пристап до своите ВЕБ портали, додека ВЕБ порталот на 1 ЕЛС не е достапен (Прилог).
Според доставените одговори на прашалникот од ЕЛС, не користењето на HTTPS или друг протокол за безбедна размена на податоци се должи на тоа што ВЕБ порталите се донација, а немаат доволно човечки и технички ресурси за одржување или пак ВЕБ порталите се модерираат и администрираат од вработени лица без соодветно образование бидејќи ЕЛС нема вработено ИТ лице.

Корисниците кои пристапуваат на ВЕБ портали кои не користат HTTPS или друг безбедносен протокол, се изложени на ризик од напади „во средина" („MitM") што можат да бидат извршени од компромитирани или несигурни мрежи, што може да доведе до преземање на чувствителни информации од посетителите на вакви небезбедни портали.

2.10. Ресурси за обезбедување квалитетни е-услуги

За квалитет на услугите кои ги обезбедуваат ЕЛС, како и ажурност на услугите, достапност, зголемување на бројот на услуги кои ќе се обезбедуваат по електронски пат наместо на традиционален начин, секако потребни се соодветни ресурси. Соодветното планирање на ресурсите и капацитетите ќе овозможи локалните услуги да се трансформираат во е-услуги, поттикнување на употребата на дигитални технологии на локално ниво, искористување на социјалните медиуми за подобрена испорака на локалните услуги, развивање на Методологија за мерење на односот на трошоците и придобивките од воведувањето на локални е-услуги вклучувајќи и редовно мерење на задоволството на корисниците на услугите од општините, оние испорачани на традиционален начин и е-услугите со цел да се оцени полезноста од истите за граѓаните наспроти направената инвестиција.
Според одговорите од 77 ЕЛС кај 40 ЕЛС или 52% постои организационен облик (Сектор/ Одделение или лице) за обезбедување на услуги.

Ресурсите (човечки и материјални) во општинската администрација не се доволни за воспоставување на услуги преку веб порталите истакнуваат 31 ЕЛС или 40%. Исто така дел од ЕЛС истакнуваат дека на вработените им е потребна обука за е-услугите кои се обезбедуваат на ВЕБ порталите.

Кај дел на ЕЛС во Правилниците за систематизација на работни места, не е планирано односно систематизирано работно место за лице од областа на информациските технологии, а кај дел иако е планирано лице/лица од областа на ИТ, има недоволна пополнетост на овие работни места.
Дел од ЕЛС овој проблем го решаваат со ангажирање надворешни лица кои се грижат за ИТ системите и веб порталите, преку јавна набавка или со ангажирање на лица со договор на дело.

Јакнењето на капацитетите на вработените во општинската администрација, ќе овозможи подготовка и испорака на нови, квалитетни е–услуги, а секако и ќе придонесе за обезбедување квалитет на веќе воспоставените е-услуги.

Во дел од ЕЛС освен човечки, недостасуваат и материјални ресурси (сервери, компјутери, компјутерска мрежа и слично) потребни за воспоставување непречена достапност на веб порталите, односно на е-услугите.
Поголем број ЕЛС, посебно помалите се соочуваат со големи предизвици во обезбедување на потребните капацитети и ресурси за да можат да обезбедат е-услуги. Во таа смисла, потребно е да се бараат начини на обезбедување на услугите во контекст на рационализација на ресурсите, а во исто време и подобрување на нивниот квалитет.
Затоа, потребно е унифицирање на услугите, но и одржување заеднички системи заради рационализација на ресурси и поголема одржливост на системите.

Недостатокот на ресурси, како материјални, така и човечки, во голема мера влијае на достапноста на веб порталите и услугите, што доведува до тоа да информациите за услугите и услугите не се достапни на брз и лесен начин по електронски пат и не овозможува реализирање на истите со помалку потрошено време и финансиски средства.

IV. ЗАКЛУЧОК

Постојниот квалитет на услугите кои ги обезбедуваат ЕЛС на веб порталите не обезбедува ефективна и брза услуга и не е овозможен ист третман, еднаков пристап и достапност за секој граѓанин.

Достапноста на е-услугите преку интернет со примена на Стандардите за веб пристапност на е-услугите сеуште не е на задоволително ниво. Обезбедувањето на е-услуги не е унифицирано. Пристапот до одредена услуга е отежнат, како и движењето низ веб порталите. Достапноста до информациите, упатствата, формуларите за одредена услуга, како и пребарувањето на веб содржините не е воедначена кај сите ЕЛС.

Ваквата состојба не овозможува услугите да се имплементираат на ефективен начин, со еднаков третман, пристап и достапност за секој граѓанин.

Воведување на што поголем број дигитални односно електронски јавни услуги, објавување на сите законски пропишани информации и податоци на општинските ВЕБ портали, тековно ажурирање на ВЕБ порталите и следење на Стандардите за содржински распоред на порталите, ќе овозможат еднаков, полесен и побрз пристап до јавните и административните услуги за граѓаните и други засегнати страни, транспарентност и отчетност на ЕЛС.

Дополнително, потребно е подигнување на јавната свест за користење на услугите по електронски пат, како и едукација во делот на придобивките од ваквиот начин на реализирање на услугите наместо на традиционалниот начин.

V. ПРЕПОРАКИ

Одговорните лица на Единиците на локална самоуправа да преземат активности за:

1. Сите информации, упатства, формулари/барања, административни такси и други потребни документи да ги објават на своите веб портали, со што ќе се овозможи брз и лесен пристап до истите, и ќе допринесе обезбедување на услуга или реализирање на обврска на побрз и поедноставен начин.

2. Континуирано да ја следат достапноста на веб порталите, како и да водат соодветен дневник на настани за недостапноста на порталите и причините за истите, со цел прекините на веб сервисите да се сведат на минимум, а достапноста на информациите и услугите да бидат на задоволително ниво.

3. Унапредување на електронското доставување односно пријавување на проблеми или укажување незадоволство од услугите, да одговараат и постапуваат по пријавените проблеми и незадоволството во однос на услугите во одреден временски рок, како и да водат соодветна евиденција на пријавени, решени, не решени проблеми.

4. Воспоставување Регистар/листа на услуги и е-услуги кои ги обезбедуваат за крајните корисници. По воспоставување на Регистарот, истиот да се објави на веб порталите на ЕЛС и редовно да се ажурира во насока на следење на Стандардите за е-транспарентност на ЕЛС, транспарентноста на ЕЛС и редовно информирање на јавноста, односно граѓаните.

5. Константно зголемување на бројот на е-услуги, со што би се воспоставил ист третман и еднаков пристап и достапност за секој граѓани.

6. Воспоставување на функционален и достапен веб портал кај ЕЛС кои немаат достапен веб портал.

7. Во насока на следење на начелото на транспарентност и отчетност, редовно и ажурно да ги објавуваат Буџетот на општината и Завршната сметка на Буџетот на општината на веб порталот и тековно да ја информираат јавноста за трошењето на јавните средства.

8. Примена на стандарди при изработка односно надградба на своите ВЕБ портали со цел подобрување на функционалноста и воспоставување брз и лесен пристап до содржините поставени на порталите.

9. Обезбедување пристапност на лицата со попреченост со примена на Напатствијата за пристапност до веб содржини (НПВС) 2.0 и Водичот за адаптација на веб страните за зголемена пристапност на лицата со попреченост со што ќе се овозможи еднаков пристап и достапност за секој граѓанин.

10. Обезбедување на службени маил адреси во насока на подобрување на комуникацијата по електронски пат.

11. Примена на HTTPS или друг протокол за безбедна размена на податоци при изработка, односно надградба на своите ВЕБ портали за да се осигура безбедна размена на пораки и податоци при обезбедување на електронски услуги.

12. Воведување на систем за управување со квалитетот и заедничката рамка за процена на работењето и давањето на услуги за соодветната област со што ќе се обезбеди подобар квалитет на услугите кои ги обезбедуваат ЕЛС, а кои се од надлежност на ЕЛС.

13. Изработка на Стратегија за локален економски развој во насока на постигнување на целите и обезбедување континуитет во развојот на ЕЛС и подобрување на условите и услугите во истата. Стратегија за локален економски развој да се објави на веб порталот.

14. Обезбедување непречен пристап до информациите од јавен карактер на своите веб портали, преку кои ќе се обезбедат потребните податоци, информации и формулари за информациите од јавен карактер согласно законската одредба.

15. Во соработка со Министерството за локална самоуправа да овозможат воспоставување на функционално решение за следење на состојбата на давање услуги од субјектите кои вршат јавни услуги, во функција на заштита на потрошувачите и високо ниво на задоволство на граѓаните.

Одговорните лица во Министерството за локална самоуправа да преземат активности за:

1. Реализација на планираните активности од Програмата за одржлив локален развој и децентрализација, со цел да им помогне на ЕЛС да го зголемат бројот на е-услуги и да го подобрат квалитетот на истите.

2. Во соработка со ЕЛС редовно спроведување Анкети за мерење на задоволството на граѓаните од користењето на услугите и воспоставување на Политика/Постапка за креирање и испорака на услуги.

Одговорните лица во Министерството за информатичко општество и администрација во соработка со Министерството за локална самоуправа и Единиците на локална самоуправа да преземаат активности за:

1. Анализа на можноста за унифицирање на е-услугите на локално ниво.

2. Анализа и утврдување на минимални потребни ресурси неопходни за непречено обезбедување на квалитетни услуги преку веб порталите на ЕЛС.

3. Анализа на можноста за употреба на Националниот портал за услугите кои ги даваат единиците на локалната самоуправа.