

Документ за јавна политика

„Дигитализација на локалната самоуправа во општините Кичево, Македонски Брод, Тетово и Гостивар“

Давор Михајлоски

Документ за јавна политика

„Дигитализација на локалната самоуправа во општините Кичево, Македонски Брод, Тетово и Гостивар“

Давор Михајлоски

1. Извршно резиме

Овој документ за јавна политика има за цел да понуди сеопфатна и одржлива стратегија за дигитализација на локалната самоуправа во четири општини во Република Северна Македонија: Кичево, Македонски Брод, Тетово и Гостивар. Иако овие општини се различни по големина, географска позиција, етничка и социоекономска структура, тие се соочуваат со заеднички предизвици во однос на квалитетот, достапноста и транспарентноста на локалните административни услуги.

Клучниот проблем идентификуван во овие општини е недоволниот степен на дигитална трансформација, кој се манифестира преку:

1. Отсуство или ограниченост на електронски услуги за граѓаните и бизнисите,
2. Рачни административни процедури кои ја зголемуваат бирократијата и го забавуваат процесот на донесување одлуки,
3. Ограничена транспарентност и слаба комуникација со јавноста,
4. Ниска ИКТ инфраструктура и недоволен човечки капацитет во општинската администрација,
5. Недоволно искористени можности за меѓуопштинска соработка и користење на заеднички дигитални ресурси.

Документот анализира неколку можни модели за дигитализација, меѓу кои:

1. Самостојна дигитализација на секоја општина,
2. Централизирана дигитализација под водство на државата,
3. Интегрирана меѓуопштинска соработка поддржана од централната власт и меѓународни донатори.

Препорачаното решение е **интегриран модел за дигитализација** кој вклучува:

1. **Партнерство помеѓу општините** Кичево, Македонски Брод, Тетово и Гостивар за создавање заедничка дигитална платформа,
2. **Активна поддршка од Владата на РСМ** преку нормативна рамка, финансии и експертиза,
3. **Искористување на средства од ЕУ фондови (ИПА III)** за развој на ИКТ инфраструктура, набавка на опрема и софтвер,
4. **Обука и едукација на администрацијата** за работа со новите дигитални алатки и системи,
5. **Градење на дигитална писменост кај граѓаните**, особено кај ранливите групи и во руралните подрачја.

Покрај зголемување на ефикасноста и транспарентноста, предложената дигитализација има и други позитивни ефекти, вклучувајќи:

1. Подобрена вклученост на граѓаните во процесите на одлучување,
2. Намалени трошоци и време за обезбедување административни услуги,
3. Поголема отчетност на локалната власт,
4. Создавање нови можности за младите преку иновативни дигитални проекти.

Овој документ претставува патоказ за локалните власти, централната власт и меѓународните партнери во насока на спроведување координиран, системски и ориентиран кон граѓаните пристап кон дигиталната трансформација. Дигитализацијата повеќе не е луксуз, туку неопходност за унапредување на демократијата, ефикасноста и економскиот развој на локално ниво.

2. Вовед

Дигиталната трансформација претставува суштинска компонента на современото управување и е предуслов за ефикасна, транспарентна и граѓански ориентирана администрација. Во времето на брз технолошки развој и дигитална еволуција, јавниот сектор се соочува со притисок да ги усогласи своите услуги со дигиталните очекувања на граѓаните и деловната заедница. Локалната само-

управа, како најблизок слој на власт до граѓаните, игра клучна улога во спроведување на дигитализацијата на јавните услуги.

Во Република Северна Македонија, процесот на дигитализација на локалната самоуправа се одвива нерамномерно, фрагментирано и со ограничен обем. Различни општини се наоѓаат на различни нивоа на развој на своите дигитални капацитети, при што некои од нив се соочуваат со сериозни структурни и институционални бариери. Посебен предизвик претставува дигиталната трансформација на помалите и економски помалку развиени општини, кои немаат доволно ресурси и експертиза за самостојно да иницираат и спроведат сеопфатна дигитализација.

Во фокусот на овој документ се општините Кичево, Македонски Брод, Тетово и Гостивар, кои, и покрај нивната различна демографска и економска структура, се соочуваат со заеднички предизвици:

1. **Застарена опрема и ИКТ инфраструктура** која не ги поддржува современите дигитални решенија;
2. **Недоволно обучен и демотивиран кадар** кој често нема капацитет да управува со дигитални платформи;
3. **Недостаток на финансиски средства** за развој и одржување на дигитални системи;
4. **Ниско ниво на дигитална писменост меѓу граѓаните**, што ја ограничува употребата на е-услуги;
5. **Недоволна меѓуопштинска соработка и отсуство на системска поддршка од централната власт.**

Дополнително, недостигот од транспарентност, слабиот пристап до информации и долгите административни постапки придонесуваат кон ниска доверба на граѓаните во институциите, што дополнително го поткопува процесот на демократизација и ефикасно управување на локално ниво.

Во контекст на европската интеграција и обврските преземени преку Стратегијата за дигитална трансформација 2021–2025, дигитализацијата на локалната самоуправа станува приоритет не само за технолошки напредок, туку и за унапредување на квалитетот на живот на граѓаните. Целта на овој документ е да ја анализира тековната состојба, да понуди издржани алтернативи и да препорача конкретни и применливи мерки за забрзана дигитализација на јавните услуги во овие четири општини.

3. Опис на проблемот

Историски и социјален контекст

Локалната самоуправа во Република Северна Македонија, вклучително и во општините Кичево, Македонски Брод, Тетово и Гостивар, долги години функционираше преку аналогни административни процеси кои бараат физичко присуство од страна на граѓаните при секое добивање на услуга. Овој пристап, кој потекнува од времињата на класичната бирократска администрација, не е усогласен со современите технолошки трендови и потребите на граѓаните за побрз, поедноставен и транспарентен пристап до јавните услуги.

Овие општини се карактеризираат со голема етничка, социјална и географска разновидност. Дел од населението живее во рурални и планински подрачја со ограничен пристап до административните центри, а недостигот на дигитални решенија дополнително ја зголемува нивната маргинализација. Заедно со тоа, ниската дигитална писменост и недовербата во институциите, особено меѓу младите и малцинските групи, ја отежнуваат комуникацијата со локалните власти и го ослабуваат демократскиот процес.

Во ваков контекст, аналогниот систем не само што создава трошоци и загуби во време и ресурси, туку придонесува и за административна неефикасност, зголемување на коруптивните ризици и ограничување на транспарентноста и отчетноста. Граѓаните, особено оние кои не се во можност редовно да патуваат до општинските центри, се стават во нееднак-

ва положба, што води до продлабочување на постојните социјални разлики.

Тековна состојба по општини

Кичево

Општина Кичево, како мултиетничка и географски разновидна средина, започна неколку иницијативи за подобрување на дигиталната администрација, меѓу кои се воведување на ограничен број е-услуги преку својот општински веб-сајт. Сепак, овие услуги често се ограничени на основни барања – како пријавување на проблеми со комунални услуги или добивање уверенија. Корисничкиот интерфејс на постојната дигитална платформа е нефункционален, неажуриран и несоодветен за лица со попреченост или низок степен на дигитална писменост.

ИТ инфраструктурата е застарена – дел од компјутерите се стари повеќе од десет години, а нема систематско одржување или надградба на софтверите. Само неколкумина административни службеници имаат основна ИКТ обука, додека најголемиот дел од вработените немаат соодветна подготовка за употреба на бази на податоци, дигитални комуникациски алатки или е-системи за управување со документи.

Исто така, Кичево нема воспоставено ефикасна соработка со централните институции или со соседни општини. Недостигаат меѓуопштински иницијативи за дигитална трансформација, а институционалната култура и пристап остануваат традиционални, со доминација на рачна обработка на документи, што придонесува за бавна и непродуктивна администрација.

Македонски Брод

Македонски Брод претставува една од најмалите и финансиски најограничените општини во државата. Ова директно се одразува врз капацитетот за дигитализација. Во моментот, општината нема функционален веб-сајт што нуди јавни електронски услуги. Достапните онлајн информации се базични, а во голем дел од случаите – застарени. Граѓаните мора да дојдат лично за секоја услуга, што е особено проблематично за жителите од оддалечените села.

Недостасува институционален план за дигитална трансформација, како и алоцирани средства во буџетот за модернизација на администрацијата. Поради недостиг од ИТ стручњаци, општината се потпира на надворешни лица при секој поголем технички предизвик, што ја прави дигиталната автономија невозможна.

Дополнително, нема интеграција со националните регистри или бази на податоци (на пример, Катастар, Централен регистар, УЈП), што го отежнува пристапот до информации и ги пролонгира административните процеси. Во отсуство на дигитална комуникација со граѓаните, транспарентноста и отчетноста на локалната самоуправа се на најниско ниво.

Тетово

Како еден од најголемите градови во западниот дел на државата, Тетово има релативно поголем потенцијал за дигитализација, но постоечките капацитети се недоволни и слабо искористени. Општината има развиено веб-страница која нуди ограничен број е-услуги, но тие не се целосно дигитализирани – честопати претставуваат само електронски формулари кои потоа се обработуваат рачно.

Во општинската зграда постои основна ИТ инфраструктура, но недостига интероперабилност помеѓу различните сектори – на пример, одделите за урбанизам, финансии и јавни услуги не користат заедничка база на податоци, што води до дуплирање на работа и неефикасност.

Иако Тетово има неколку универзитети и млади стручни кадри, недостасува координи-

ран напор за вработување и задржување на технички обучен персонал. Локалната самоуправа не нуди редовна обука на своите вработени, а дополнително, платформите не се преведени на повеќе јазици, што го ограничува пристапот за етнички различни заедници. Ова го намалува користењето на дигитални услуги и создава недоверба во системот.

Гостивар

Гостивар се наоѓа во процес на делумна дигитална трансформација, главно преку проекти имплементирани во соработка со меѓународни организации (UNDP, GIZ, ЕУ програми). Воведени се иницијативи како е-архива и електронско следење на буџетот, но тие не се доследно имплементирани или проширени на сите административни оддели. ИТ системите често се изолирани и не комуницираат меѓусебно.

Постојат напори за подобрување на транспарентноста, како објавување на одлуки на општинскиот совет, но без интеграција со електронски систем за повратни информации или приговори од граѓаните. Гостивар, слично како и Тетово, има етничка и јазична разновидност, но дигиталната понуда е главно еднојазична, што создава дополнителна пречка за инклузивност.

ИТ кадарот е недоволен, а поддршката од Министерството за информатичко општество и администрација е ограничена. Одржливоста на постојните дигитални решенија е неизвесна, бидејќи зависи од надворешно финансирање. Администрацијата, и покрај технолошките можности, и понатаму бара физичко присуство и хартиени документи за повеќето постапки.

Недостигот на дигитализација во овие општини не е само технички предизвик – тој е структурен и политички проблем кој ги спречува општините да ги модернизираат своите услуги и да станат сервисно-ориентирани институции. Без координирана стратегија, поддршка од централната власт и соработка меѓу општините, дигиталниот јаз ќе продолжи да се продлабочува, а граѓаните – особено оние од маргинализираните групи – ќе останат во административна сенка. Затоа, потребна е итна и стратешка интервенција за надминување на постојниот статус кво и за премин кон ефикасна, достапна и дигитализирана локална самоуправа.

4. Алтернативни решенија

Меѓуопштинска платформа за дигитализација со поддршка од централната власт и ЕУ фондови

Во контекстот на ограничени буџети, недоволни човечки ресурси и институционални капацитети, меѓуопштинската соработка претставува одржливо и иновативно решение за дигиталната трансформација на локалната самоуправа во општините Кичево, Македонски Брод, Тетово и Гостивар. Наместо секоја општина одделно да инвестира во скапи инфраструктурни и технолошки решенија, се предлага создавање на **регионална, заедничка дигитална платформа** која ќе им овозможи на општините заеднички пристап до софтверски решенија, бази на податоци, дигитални услуги и централна техничка поддршка.

Клучни компоненти на оваа алтернатива:

Формирање на Регионален Центар за Дигитална Поддршка

Со седиште во еден од градовите (на пр., Тетово), овој центар ќе обезбедува ИТ поддршка, развој на дигитални апликации, обука на вработени и мониторинг на квалитетот на услугите. Центарот ќе биде основан преку потпишување на Меморандум за соработка меѓу општините и поддржан од Министерството за информатичко општество и ЕУ партнери. Така, ќе се избегне дуплирање на трошоци и ќе се зајакне регионалната солидарност. За да се обезбеди успешно функционирање на

Регионалниот Центар за Дигитална Поддршка, потребно е да се воспостави јасна и правна основа преку која ќе се регулираат меѓусебните обврски, одговорности и начинот на донесување одлуки. Ова најдобро може да се оствари преку потпишување на **Меморандум за меѓуопштинска соработка** меѓу општините Кичево, Македонски Брод, Тетово и Гостивар.

Меморандумот ќе ги опфати клучните елементи:

Обврски на секоја општина (финансиски, кадровски, логистички): Секоја општина ќе ја дефинира својата улога во Центарот, односно дали ќе обезбедува финансиски средства, дали ќе обезбедува кадар (ИТ стручњаци, административни работници) и каква техничка или просторно-логистичка поддршка ќе понуди. Овој дистрибутивен модел овозможува праведна распределба на трошоците и обврските согласно големината, капацитетите и приоритетите на секоја општина.

Механизми за донесување одлуки (Совет или Управен одбор): Центарот ќе функционира под раководство на орган составен од претставници на сите општини – на пример, Совет на членки или Управен одбор. Овој орган ќе биде одговорен за стратешкото планирање, годишните буџети и клучните оперативни одлуки. Оваа форма овозможува демократско учество и континуитет во работењето, и истовремено создава јасен канал за решавање на потенцијални конфликти.

Односот со Министерството за информатичко општество и администрација: Центарот ќе работи во тесна координација со Министерството, кое ќе обезбедува стручна и законска поддршка, ќе помага во усогласување со националната дигитална стратегија и ќе посредува во пристапот до државни ресурси и инфраструктура. Ова партнерство е клучно за интеграцијата на локалните услуги со националните платформи, како и за зголемување на довербата на граѓаните.

Одржливост и трансфер на знаење меѓу општините: Една од основните задачи на Центарот ќе биде развој на механизми за постојан трансфер на знаење – обуки, семинари, документирани процедури и најдобри практики кои ќе можат да се споделуваат и применуваат низ сите општини. Ова ќе ја обезбеди одржливоста на процесот и ќе го намали ризикот од губење на капацитетите при промена на кадар или политички структури.

Правниот статус на Центарот ќе биде флексибилен и прилагоден на потребите, со најверојатна форма на **јавно меѓуопштинско претпријатие** или **јавна установа**. Ова овозможува полесен пристап до донаторски средства, можност за јавни набавки и вработување на потребен стручниот кадар под соодветни услови. Истовремено, овој модел создава рамка за јасна отчетност и транспарентност пред локалните заедници.

Финансирање

Една од најголемите предности на воспоставувањето на Регионален Центар е можноста да се комбинираат и искористат повеќе финансиски извори, како домашни, така и меѓународни, со што ќе се олесни стартот и долгорочното одржување.

1. **ИПА III фондови:** Ова е еден од најзначајните механизми за финансирање на проекти за дигитална трансформација во земјите кандидати и потенцијални кандидати за ЕУ, меѓу кои е и Северна Македонија. Преку повици што ги објавува Управата за европски прашања, Центарот ќе може да аплицира за финансии за инфраструктурни проекти, развој на софтверски решенија и обуки на административен кадар. Овие средства се особено погодни за финансирање на првата фаза – основање, набавка на опрема и поставување на системи.
2. **Програми на Европската комисија, како Digital Europe и EU4Digital:** Овие програми се насочени кон унапредување на дигиталната спремност на јавната администрација и обезбедуваат финансиска,

техничка и експертска поддршка. Преку нив, Центарот може да добие пристап до напредни технологии, иновации, како и можности за меѓународна соработка и размена на искуства. Особено е важна можноста за учество во пилот-проекти за нови дигитални алатки и платформи.

3. **Поддршка од меѓународни организации (UNDP, GIZ, World Bank и други):** Овие организации во рамки на своите развојни програми активно поддржуваат градење капацитети во јавната администрација и дигитализација. Тие можат да обезбедат финансиска и техничка поддршка за обуки, изработка на стратешки документи и експертска помош при имплементацијата. Исто така, преку нив се отвораат канали за мрежно поврзување со други регионални и меѓународни центри.
4. **Софинансирање од општините:** Со цел да се обезбеди долгорочна одржливост и зајакнување на локалната сопственост, општините ќе учествуваат во финансирањето според договорен клуч, најчесто пропорционално на бројот на жители или опфатот на услуги. Ова ќе го поттикне и поголемата ангажираност и одговорност од страна на локалните власти.

По стартната фаза, Центарот ќе биде во можност да обезбедува и други услуги како консултации, поддршка на други општини и јавни институции, што ќе обезбеди дополнителен приход и ќе го направи моделот **финансиски одржлив на среден рок**.

Оваа платформа ќе содржи прилагодливи модули за различни административни функции: издавање уверенија, пријава на проблеми, електронски плаќања, е-пристап до одлуки на Советите, буџетска транспарентност, итн. Граѓаните ќе имаат единствен пристап преку веб или мобилна апликација, со можност за користење на повеќе јазици (македонски, албански, турски) и алатки за пристапливост за лица со попреченост. Со соработка меѓу општините, ќе се овозможи искористување на постојните човечки и технички капацитети – на пример, доколку една општина има ИТ стручњаци, тие може да бидат ангажирани за поддршка и во останатите општини преку меѓуопштински договор. Исто така, ќе се создаде заедничка база на успешни практики, протоколи и модели за дигитална услуга кои можат да се реплицираат.

Заедничко аплицирање за ЕУ и меѓународни фондови

Преку здружено дејствување, општините ќе имаат поголеми шанси за обезбедување средства од ИПА III инструментот, Програмата за добрососедство и територијална соработка (IPA CBC), или преку грантови од фондови како GIZ, UNDP и Светска Банка. Заедничката стратегија ќе биде поддржана со заеднички проектни апликации кои ќе ги истакнат предностите на интер-општинската соработка и регионалниот пристап. Министерството за информатичко општество и администрација и Министерството за локална самоуправа ќе играат улога на координатори и контролори на стандардите за квалитет. Тие ќе обезбедат технички водичи, законска усогласеност, меѓуинституционална комуникација и поврзаност со националните системи (на пример: УЈП, МВР, Централен регистар).

Обука и развој на кадарот во сите општини
Еден од клучните аспекти на оваа алтернатива е изградба на **локални дигитални капацитети преку систематска обука**. Центарот ќе организира обуки, сертифицирање, е-учење и размена на искуства за административниот кадар во сите четири општини. Освен технички обуки, ќе се работи и на развивање на „дигитална култура“ кај вработените – свест за значењето на транспарентноста, податоците и дигиталната етика.

5. Заклучоци и препораки

Заклучок

Дигитализацијата на локалната самоуправа во општините Кичево, Македонски Брод, Те-

тово и Гостивар претставува клучен чекор кон модернизација на јавната администрација, со што ќе се подобрат квалитетот, ефикасноста и транспарентноста на услугите кои ги добиваат граѓаните. Во услови кога се забрзува технолошкиот развој и расте очекувањето за брза и достапна услуга, задржувањето на традиционалните и делумно дигитализирани процеси ги ограничува потенцијалите за локалниот развој и ја намалува довербата на граѓаните во институциите.

Проблемите како што се нерамномерниот пристап до електронски услуги, недоволната техничка и кадровска поддршка, и ограничената меѓуопштинска соработка, може да се надминат само преку координирани, долгорочни и структурирани напори. Моделот на меѓуопштинска платформа за дигитализација со силна поддршка од централната власт и достапност на меѓународни фондови претставува најодржливо и најефикасно решение.

Овој модел не само што ќе ја намали фрагментацијата, туку ќе овозможи заедничка употреба на ресурси, споделување знаење и примена на најдобри практики, што ќе ги подобри капацитетите на локалните администрации и ќе создаде услови за постојан развој и иновации.

Препораки

1. **Формирање на меѓуопштинска работна група за дигитална трансформација** Ова тело ќе биде задолжено за координација на сите активности поврзани со дигитализацијата во четирите општини, ќе обезбедува стручна поддршка и ќе ги надгледува напредоците. Работната група треба да биде составена од претставници на општинските администрации, ИТ експерти и претставници од министерствата и релевантните институции. Редовните состаноци и отчетност ќе овозможат транспарентен и систематски процес на спроведување.
2. **Изработка на заедничка платформа за е-услуги** Развојот на единствена дигитална платформа која ќе ги интегрира основните и специфичните услуги за секоја општина, со пријателски интерфејс и лесен пристап за сите категории на граѓани. Платформата треба да овозможи електронско поднесување на барања, следење на статусот, е-плаќања, електронска комуникација со администрацијата и други функции. Со интеграцијата на базите на податоци и дигиталните процеси, ќе се зголеми ефикасноста и брзината на обработка на услугите.
3. **Аплицирање за ИПА III и ЕУ фондови за техничка поддршка и обука** Активно користење на можностите кои ги нудат европските програми за финансиска и техничка поддршка за проекти во областа на дигитализација и е-управување. Подготовка на квалитетни и стратешки апликации кои ќе ги опфатат сите аспекти – од набавка на опрема, развој на софтвер, обука на кадар, до промотивни активности. Вклучување на меѓународни експерти и консултанти за да се усвојат европските стандарди и технологии.
4. **Обука на административниот кадар за користење и одржување на новите системи** Континуирана и систематизирана обука за вработените во сите општински сектори, со фокус на практична употреба на дигиталните алатки и безбедност на податоци. Развој на програми за подигање на дигиталната писменост и иновативно управување, вклучувајќи и трансфер на знаење од искусни ИТ професионалци. Обуките треба да бидат прилагодени за сите нивоа на вработените, од административни службеници до раководители.
5. **Промоција и ангажман на граѓаните преку кампањи и едукативни настани** Информирање на јавноста за новите дигитални услуги преку медиумски кампањи, социјални мрежи, јавни презентации и работилници. Вклучување на граѓаните во процесот преку анкети и повратни информации со цел постојано подобрување на платформата и услугите. Посебен акцент на вклучување на ранливи групи, лица со попреченост и оние со ограничен пристап до технологија, преку организирање на едукативни активности и поддршка.

6. Библиографија:

Закон за локална самоуправа, Службен весник на РСМ:
www.vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/zakon_za_lokalna_samouprava.pdf

1. **Стратегија за дигитализација 2021-2025, Министерство за информатичко општество и администрација**
   www.meti.gov.mk/sites/default/files/dokumenti/strategija_za_digitalizacija_2021-2025.pdf
   Eurostat (2023). Digital public services statistics:
   www.ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Digital_public_services_statistics
   UNDP (2022). Digital Governance in Local Administration: Western Balkans Report:
   www.undp.org/publications/digital-governance-local-administration-western-balkans
2. **ИПА програми и документи за повици**
   www.ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/ipa_en
   www.eu4digital.eu
3. **Документи и извештаи од UNDP, GIZ, World Bank и други меѓународни партнери**
   www.mk.undp.org
   www.giz.de/en/worldwide/288.html
   www.projects.worldbank.org/en/projects-operations/projects-list?searchTerm=macedonia

