



**USAID**  
ОД АМЕРИКАНСКИОТ НАРОД



NATIONAL  
ENDOWMENT  
FOR  
DEMOCRACY

SUPPORTING FREEDOM AROUND THE WORLD

# ПРОЦЕНКА НА ДОБРОТО ВЛАДЕЕЊЕ ВО СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА И РЕГИОНОТ ПРЕКУ ИНДЕКСОТ НА ОТВОРЕНОСТ

СОБРАНИЕ И ИЗВРШНА ВЛАСТ

**ФОНДАЦИЈА МЕТАМОРФОЗИС**

2022

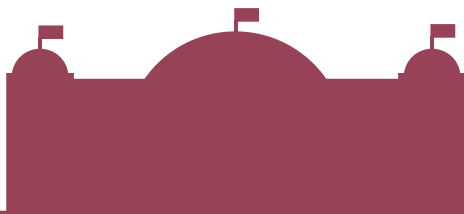
METAMORPHOSIS 

 **ActionSEE**

Оваа публикација е подготвена од Фондацијата „Метаморфозис“ во рамки на Проектот за граѓанско учество со поддршка на американскиот народ преку Агенцијата на САД за меѓународен развој (УСАИД). Мислењата изразени во оваа публикација не ги изразуваат ставовите на Агенцијата на САД за меѓународен развој или на Владата на Соединетите Американски Држави.

Овој документ е дел од проектот финансиран од Националната фондација за демократија (NED). Ставовите и мислењата наведени во овој документ ги претставуваат мислењата на авторите и тие не ги одразуваат ставовите на донаторите.





# **ПРОЦЕНКА НА ДОБРОТО ВЛАДЕЕЊЕ ВО СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА И РЕГИОНОТ ПРЕКУ ИНДЕКСОТ НА ОТВОРЕНОСТ**

**СОБРАНИЕ И ИЗВРШНА ВЛАСТ**

**ФОНДАЦИЈА МЕТАМОРФОЗИС**

Според мерењето за 2021 година  
Скопје, август 2022



# СОДРЖИНА

<b>КРАТЕНКИ</b> .....	<b>7</b>
<b>1. ВОВЕД</b> .....	<b>11</b>
<b>2. МЕТОДОЛОГИЈА</b> .....	<b>13</b>
<b>3. ОТВОРЕНОСТ НА СОБРАНИЈАТА ВО РЕГИОНОТ И ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА</b> .....	<b>15</b>
3.1. ОТВОРЕНОСТ НА СОБРАНИЈАТА ВО РЕГИОНОТ .....	15
3.2. ОТВОРЕНОСТ НА СОБРАНИЕТО ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА .....	22
3.2.1 Транспарентност на Собранието на Северна Македонија .....	23
3.2.2 Отворени податоци.....	24
3.2.3 Финансиска транспарентност .....	25
3.2.4. Пристап до информации од јавен карактер .....	25
3.2.5. Јавни консултации.....	26
3.2.6. Интеракција со граѓаните .....	26
3.2.7. Интегритет .....	27
3.2.8. Мониторинг, евалуација и стратешко планирање .....	28
3.2.9. Сеопфатен план за добро владеење за Собранието на Република Северна Македонија .....	28
<b>4. ОТВОРЕНОСТ НА ИНСТИТУЦИИТЕ ОД ИЗВРШНАТА ВЛАСТ ВО РЕГИОНОТ И ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА</b> .....	<b>31</b>
4.1. ОТВОРЕНОСТ НА ИНСТИТУЦИИТЕ ОД ИЗВРШНАТА ВЛАСТ ВО РЕГИОНОТ .....	31
4.2. СОСТОЈБАТА НА ДОБРО ВЛАДЕЕЊЕ ВО ИНСТИТУЦИИТЕ НА ИЗВРШНАТА ВЛАСТ ВО СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА.....	35
4.2.1. Транспарентност .....	40
4.2.1.1. Организациски информации .....	40
4.2.1.2. Буџет.....	42
4.2.1.3. Постапки за јавни набавки .....	43
4.2.2. Пристапност .....	45
4.2.2.1. Пристап до информации.....	46
4.2.2.2. Интеракција со граѓаните .....	48
4.2.2.3. Јавни консултации.....	49
4.2.3. Ефикасност (стратегиско планирање, известување, мониторинг и евалуација).....	51
4.2.4. Интегритет .....	53
4.2.5. Отворени податоци.....	55
4.2.6. Заклучок .....	57
4.2.7. Сеопфатен план за добро владеење за извршната власт во Република Северна Македонија .....	59
Анекс 1: Ранг-листа на институции со степен на исполнување на индикаторите на отвореност .....	62
Анекс 2: Ранг-листа на институции со степен на исполнување на индикаторите на отворени податоци .....	64



## КРАТЕНКИ

**ACTION SEE** – Отчетност, технологија и мрежа на институционална отвореност во Југоисточна Европа

**ЕНЕР** – Единствен национален електронски регистар на прописи

**СПИ** – Слободен пристап до информации од јавен карактер

**БиХ** – Босна и Херцеговина

**ГО** – Граѓанска организација

**CV** – Curriculum vitae/Кратка биографија

**ЕУ** – Европска Унија

**ФБиХ** – Федерација Босна и Херцеговина

**ЗСПИЈК** – Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер

**ГРЕКО** – Група држави против корупција (The Group of States against Corruption – GRECO) **ММИ** – Меѓународен механизам за известување

**ИППЛГ** – Интерпартиска парламентарна група

**НАТО** – Северноатлантска алијанса

**ПОВ** – Партнерство за отворена власт

**ОЕЦД** – Организација за економска соработка и развој

**ОБСЕ/ОДИХР** – Канцеларија за демократски институции и човекови права (ОДИХР) на **ОБСЕ** (Организација за безбедност и соработка во Европа)

**РИА** – Процена на влијанието на регулативата (Regulatory Impact Assessment – RIA)

**ТАИЕХ** – Инструмент за техничка помош за размена на информации на Европската комисија

© 2022 Фондација за интернет и општество  
„Метаморфозис“

Скопје, август 2022

**Издавач:** Фондација за интернет и општество  
„Метаморфозис“, ул. „Апостол Гусларот“ бр. 40, 1000 Скопје,  
Северна Македонија

**Автори:** Данче Даниловска Бајдевска, Нада Наумовска,  
Фондација за интернет и општество „Метаморфозис“

**Уредник:** Бардил Јашари, Фондација за интернет и  
општество „Метаморфозис“

**Дизајн:** „Ројал Арт“ (Северна Македонија)

**Лектура:** Бестел ДООЕЛ Скопје (Северна Македонија)

**Печатница:** Полиестердеј (Северна Македонија)

**Тираж:** 65 примероци

CIP - Каталогизација во публикација  
Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје

342.53:005.332.5(497.7)"2021"(047.31)

342.51:005.332.5(497.7)"2021"(047.31)

ДАНИЛОВСКА Бајдевска, Данче

Проценка на доброто владеење во Северна Македонија и регионот преку  
Индексот на отвореност : Собрание и извршна власт : според мерењето за

2021 година / [автори Данче Даниловска Бајдевска, Нада Наумовска ; уредник  
Бардил Јашари]. - Скопје : Фондација Метаморфозис, 2022. - 70 стр. : граф.  
прикази ; 30 см

Фусноти кон текстот. - Финансиер: Национална фондација за демократија  
(NED)., Проект за граѓанско учество со поддршка на американскиот народ  
преку Агенцијата на САД за меѓународен развој (УСАИД).

ISBN 978-608-263-091-5

1. Наумовска, Нада [автор]

а) Собрание -- Транспарентност -- Македонија -- 2021 -- Истражувања б)  
Извршна власт -- Транспарентност -- Македонија -- 2021 -- Истражувања

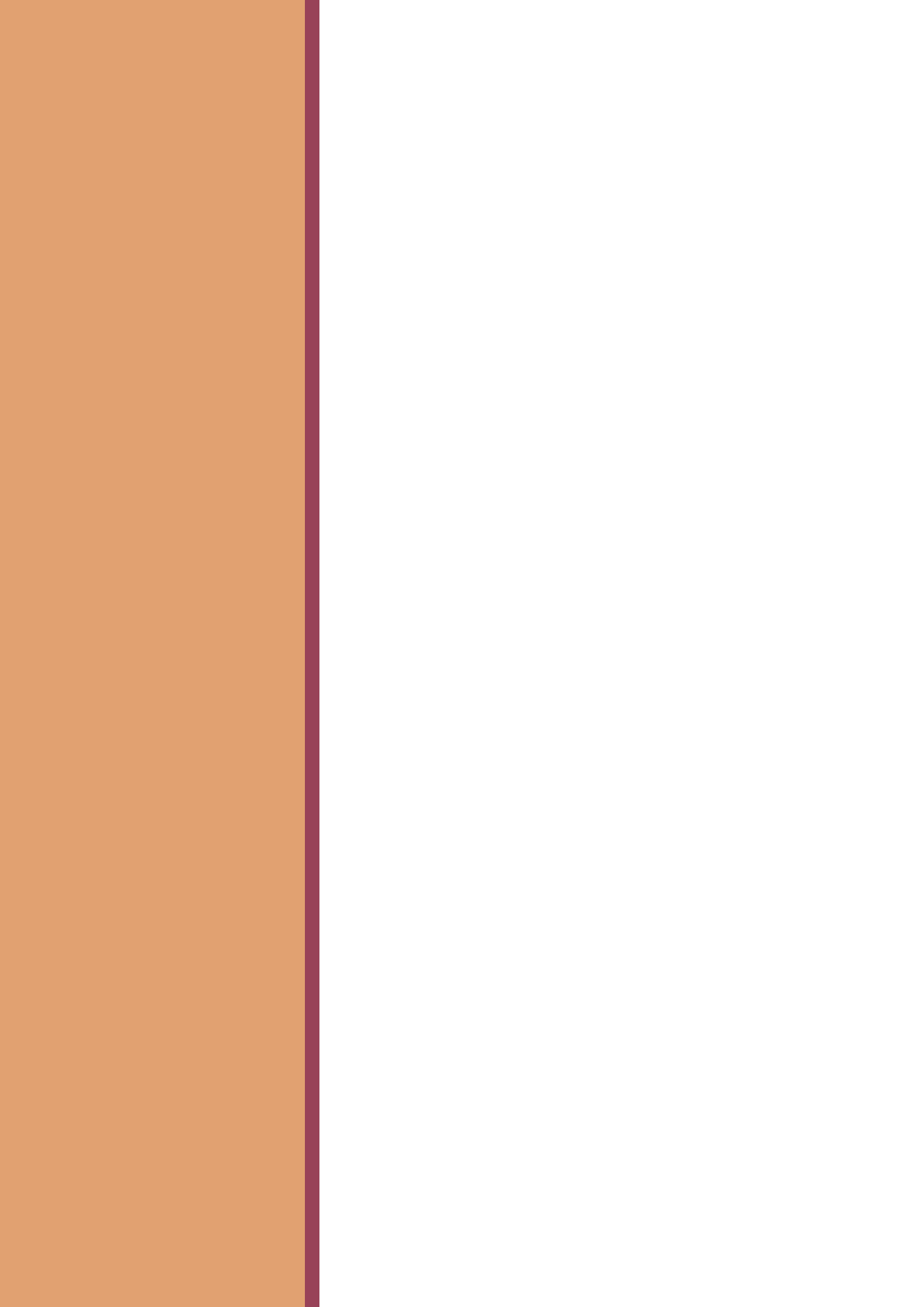
COBISS.MK-ID 58044677



Со поддршка од Проектот за граѓанско учество на УСАИД, Фондацијата „Метаморфозис“ во соработка со партнерите од регионалната мрежа на ГО – Отчетност, технологија и мрежа на институционална отвореност во Југоисточна Европа (ACTION SEE)<sup>1</sup> – подготви процена на состојбата на доброто владеење на собранијата и извршните гранки на централните власти на четири држави од Западен Балкан – Северна Македонија, Србија, Црна Гора и Босна и Херцеговина. Процената е резултат на сеопфатно емпириско истражување засновано врз Индексот на отвореност<sup>2</sup>, чија цел е да се утврди степенот до кој се почитуваат принципите на доброто владеење во регионот. Овој труд дава длабинска анализа на работата на извршната власт и Собранието на Република Северна Македонија, но дава и резиме на вкупните перформанси на соодветните институции во нашиот регион. Регионалната перспектива служи како референција за тоа како напредуваат државите во регионот кон подобрувањето на доброто владеење и владеењето на правото што ги води кон нивната стратедиска цел – членство во ЕУ.

Трудот е збогатен со практични препораки за тоа како извршната власт и Собранието во Северна Македонија можат да го подобрат нивното почитување на принципите на добро владеење во иднина. Препораките ќе бидат соопштени до високите државни службеници во сите набљудувани институции преку состаноци, како и до пошироката јавност преку социјалните медиуми и преку одржување јавни настани.

- 1 Отчетност, технологија и мрежа на институционална отвореност во Југоисточна Европа (ACTION SEE) претставува мрежа граѓански организации што заеднички работат на промовирањето и обезбедувањето на одговорноста и транспарентноста на власта во регионот на Југоисточна Европа, подигањето на потенцијалот за граѓански активизам и граѓанско учество, промовирањето и заштитата на човековите слободи и права на интернет и градењето капацитети и интерес кај граѓанските организации и индивидуите во регионот за користење технологија при работата за унапредување на демократијата.
- 2 Индексот на отвореност се состои од четири различни компоненти – (1) транспарентност, (2) пристапност, (3) интегритет и (4) ефикасност и секоја од нив мери отвореност на различна гранка на управување: локална власт, централна власт, судство и собрание.



# 1. ВОВЕД

Европската комисија во Извештајот за Северна Македонија за 2021 г. констатираше дека Република Северна Македонија ги продолжи своите напори за зајакнување на демократијата и владеењето на правото, заедно со активирањето на постојните механизми на „контрола и рамнотежа“ и преку достапноста до клучните политички и законодавни прашања. Во суштина, институциите ја покажаа својата посветеност да постигнат резултати во клучните области од кластерот „Темели“, вклучително и преку агендата „Европа дома“ и „Акција 21“ за борба против корупцијата.<sup>3</sup> Меѓутоа, и покрај тоа што Комисијата во Стратегијата за проширување повторно препорачува почеток на преговорите – усвојување на преговарачката рамка и одржување на првата меѓувладинска конференција за Северна Македонија и Албанија до крајот на 2021 г. – тврдејќи дека одложувањето има негативно влијание врз кредибилитетот на ЕУ, сепак, процесот на пристапување на Северна Македонија е „заробен“ од блокадата поставена од Република Бугарија. Како одговор на застојот во пристапните преговори, земјата се насочи кон зголемена регионална соработка преку иницијативата „Отворен Балкан“.

Во јануари 2022 година беше избрана новата Влада во Република Северна Македонија, која се обврза „да се води од основните и напредни принципи на добро управување и тоа одговорност, ефикасност, отчетност, чесно работење, инклузивност и достапност“<sup>4</sup>. Карактеристиката која треба да се забележи во составот на новата влада е изборот на заменик на претседателот на владата задолжен за политиките за добро владеење, која е предвидена со цел „креирањето и имплементирањето на политиките за добро владеење да бидат императив, во насока на обезбедувањето на професионалност, ефикасност и транспарентност во општеството“<sup>5</sup>.

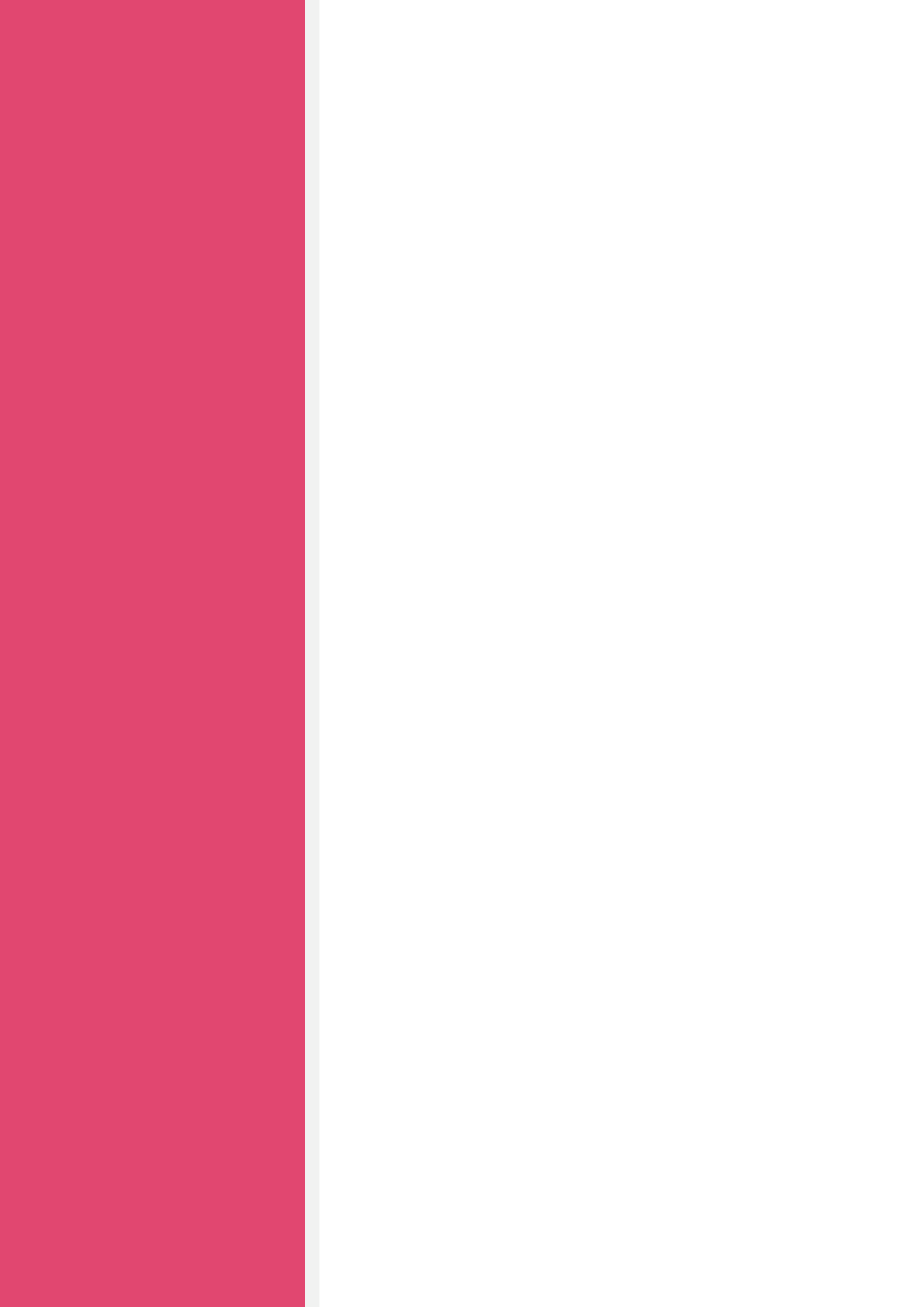
Овој труд ја анализира отвореноста на институциите на централната власт во Северна Македонија и Собранието на Република Северна Македонија во 2021 година. Со оглед дека отвореноста е клучен услов за демократијата, бидејќи им овозможува на граѓаните да ги добијат информациите и знаењата потребни за еднакво учество во политичкиот живот, ефикасно донесување одлуки и одговорност на институциите за политиките што ги спроведуваат, во овој труд, врз основа на анализата на состојбата, дадени се препораки до институциите за тоа како да ги подобрат нивните перформанси.

Анализата и препораките дадени овде ќе послужат како основа за активностите за застапување што ќе ги преземе Фондацијата „Метаморфозис“ со цел унапредување на принципите на доброто управување на институциите. Истражувањето се повторува на годишно ниво и ни овозможува да го споредиме степенот на постапувањето според претходно дадените препораки. Информациите и податоците за резултатите, поединечно и споредбено, по институции во Северна Македонија и земјите од регионот се достапни на интернет-страницата <https://index.actionsee.org/>.

3 Извештај за Северна Македонија за 2021 г. на Европската комисија. Секретаријат за европски прашања. Преземено од: <https://cutt.ly/SKKZ18g>.

4 Програма за работа на Владата на Република Северна Македонија за периодот 2022 – 2024 г. Влада на Република Северна Македонија. Преземено од: <https://cutt.ly/WKKSjQK>.

5 Ibid.



## 2. МЕТОДОЛОГИЈА

Вреди да се наспомене дека и покрај тоа што терминот добро управување често се употребува во политичкиот дискурс и анализата на политиките, тој останува еден флуиден концепт без јасна дефиниција. Неговото значење, главно, се обликува според целта за која се користи и компонентите на кои се фокусира. Широко прифатеното толкување е дека овој термин се однесува на системот на владеење кој дава резултати што ги задоволуваат потребите на општеството преку најдобро искористување на достапните ресурси.

Оваа дефиниција одговара на стандардите што се применуваат во западните либерални демократии во кои земјите во развој, како што е Северна Македонија, се огледуваат и кон кои се насочуваат.

Индексот на отвореност се води според оваа рамка на принципи, но, сепак, останува свесен за културните, како и за историските случувања во земјата и регионот што влијаат и на институциите. Неговата методологија гарантира дека резултатите од истражувањето се технички и политички валидни од кои може да се извлечат заклучоци во врска со нивото на добро владеење на институциите во земјата. Индексот на отвореност ги проценува перформансите на извршната власт и собранијата во областа на добро владеење со тоа што се фокусира на четири столба: (1) пристапност, (2) ефикасност, (3) интегритет и (4) транспарентност со еден заеднички домен присутен во сите четири столба – отворени податоци.

Четири столба на Индексот на отвореност го дефинираат и проценуваат доброто владеење заедно со следниве принципи: **пристапност** – го проценува степенот до кој правото на пристап до информации е гарантирано со закон и во практика, како и квалитетот на механизмите за вклучување и консултации при процесите на креирање на политиките; **ефикасност** – ја разгледува посветеноста на институциите да учат од тековните процеси и да ги подобрат преку воспоставени системи за следење, евалуација и учење – со употреба на клучни точки/индикатори за време на стратегиското планирање и известување; **транспарентност** – ја проценува јавната достапност на организациските информации, буџетот и постапките за јавни набавки, додека, пак, **интегритетот** го оценува присуството на механизмите за спречување судир на интереси, за регулирање на лобирањето, како и на достапноста на кодексот за етичко однесување што ќе го води и санкционира однесувањето на државните службеници и јавната администрација. Секој столб на Индексот се состои од поддомени и индикатори мерени според соодветна вредност во рамките на столбовите.

Методологијата беше развиена во консултација со голем број веродостојни ресурси, нагласувајќи ги најдобрите меѓународни практики и стандарди за добро владеење,

како што се Светската банка и Институтот, Организацијата за економска соработка и развој, Водичот за отворена влада, Извештајот за глобален интегритет и Индикаторите за владеење и институционален квалитет развиени од Светска банка.

Истражувањето е спроведено меѓу јануари 2022 г. и март 2022 г.. Примерокот на таргетираните институции се состои од вкупно 51 институција, вклучувајќи ги Владата/ Генералниот секретаријат, 16 министерства и 33 случајно избрани извршни органи во состав на министерствата, како и Собранието на Република Северна Македонија. Методите на истражување се состојат од (1) следење на интернет-страниците на таргетираните институции според низа индикатори, (2) прашалник доставен до институциите за да се потврдат наодите добиени од онлајн мониторингот, (3) испратено барање за пристап до информации од јавен карактер до секоја институција со намера да се процени степенот на исполнување на ова основно право од секоја од институциите, како и (4) проверка на законодавната рамка.

Грешката во мерењето е +/- 3 %. Врз основа на резултатите од истражувањето спроведовме анализа на клучните критични точки и проблеми во областа на отвореноста на институциите што се надеваме дека ќе користат за подобрување на нивната работа.

Важно е да се напомене дека во случаите кога институциите не ги доставија одговорените прашалници, индикаторите за тоа беа означени со 0 како индикатори што не биле исполнети. Имено, од 50 таргетираните институции на извршната власт, 30 (60 %) одговориле на прашалникот, додека останатите 20 (40 %) автоматски добиваат 0 според соодветните индикатори. Од институциите што не одговорија на прашалникот, 4 беа министерства (Министерството за култура, Министерство за здравство, Министерството за транспорт и врски) и 16 беа извршни органи. Собранието на Република Северна Македонија одговори на прашалникот.

## 3. ОТВОРЕНОСТ НА СОБРАНИЈАТА ВО РЕГИОНОТ И ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

### 3.1. ОТВОРЕНОСТ НА СОБРАНИЈАТА ВО РЕГИОНОТ

Минатата година ја обележаа различни политички ситуации што се одразија на работата на законодавните тела во регионот. Парламентите во регионот, главно, не работеа на стратешките документи и политиките што ќе придонесат кон нивната отвореност, а најчесто се наоѓаа во блокади, кризи или активности кои немаа цел поголема демократизација на општеството. За тоа сведочат наодите од нашето истражување што покажуваат дека законодавните институции, иако отворени до одреден степен, направиле само неколку чекори за да ја подобрат својата отвореност. Па така, и понатаму се забележуваат појавите како недоволно отворени седници на комисиите, недоволно развиени антикорупциски практики на кои владите работат малку или воопшто не работат, како и појавата на недоволно спроведени контролни механизми. Пред да дадеме детални информации за овие прашања, ќе дадеме преглед на состојбите во законодавните институции во регионот со цел подобро да се разбере контекстот во кој работеа овие институции во изминатата година.

#### Забавена работа и блокади на законодавните институции во Босна и Херцеговина

Парламентарното собрание на Босна и Херцеговина во 2021 година продолжи со исклучително слаби парламентарни активности, а оваа година забележа многу полош резултат во однос на претходниот период на известување. Претставничкиот дом на Парламентарното собрание на Босна и Херцеговина одржа само 12 седници, додека Домот на народите одржа само 8 седници, од кои 2 беа итни. Причина за слабата парламентарна активност на ова ниво на власт беше одлуката на пратениците на Република Српска да не доаѓаат на седниците на Парламентарното собрание на Босна и Херцеговина, по измените на Кривичниот законик на Босна и Херцеговина од страна на Канцеларијата на високиот претставник. Имено, високиот претставник Валентин Инцко ја искористи својата моќ да воведи измени во кривичниот законик на земјата за да се забрани негирањето на геноцидот и глорификацијата на воените злосторници. Инцко ги наметна промените во рамките на таканаречените „бонски овластувања“, што му дозволуваат на високиот претставник да ја надмине опструкцијата на законодавството од страна на босанските политичари, доколку тоа е од витално значење за одржување на мирот. Законските измени беа отфрлени од политичките лидери во Република Српска и тие побараа да се укине позицијата на високиот претставник.

Народното собрание на Република Српска одржа 6 редовни и 9 посебни седници на кои беа донесени 48 законски решенија. Откако високиот претставник ги усвои измените и дополнувањата на Кривичниот закон на Босна и Херцеговина, овој законодавен дом го донесе Законот за непримена на одлуката на високиот претставник за донесување на Законот за изменување и дополнување на Кривичниот законик на Босна и Херцеговина, како и Законот за изменување и дополнување на Кривичното право на Република Српска. Со измената на Законот се дефинира „Повреда на угледот на Република Српска и нејзините народи“, а како што е наведено во додадениот член од Кодексот, „доколку Република Српска е означена како агресор или геноциден ентитет или нејзините народи како агресори или геноцидни ентитети, сторителот ќе се казни од шест месеци до пет години притвор.“ Во декември, Народното собрание на Република Српска ја усвои информацијата за „пренесување на надлежностите од Босна и Херцеговина на ниво на Република Српска“ во областа на индиректното оданочување, правдата, одбраната и безбедноста, а претходно во октомври го донесе Законот за лекови и медицински помагала со кој се предвидува формирање субјект Агенција за лекови. Од 2009 година оваа агенција функционира на државно ниво.

Парламентот на Федерацијата на Босна и Херцеговина не беше многу поактивен од 2020 година, а парламентарното мнозинство во овој дом не функционира како што треба од изборите во 2018 година, по што Владата на Федерацијата на Босна и Херцеговина не беше формирана и работи во технички мандат. Најголемата причина за немањето поголема динамика на работата на ова ниво на власт е неуспехот да се постигне договор во однос на измените на Изборниот закон на Босна и Херцеговина, што практично беше условено од Хрватската демократска заедница во Босна и Херцеговина да формира нова влада по општите избори во 2018 година. Во текот на 2021 година, Претставничкиот дом на ова законодавно тело одржа 10 редовни, како и 2 посебни седници. Домот на народите на Парламентот на Федерацијата на Босна и Херцеговина се состана 15 пати и одржа 9 седници.

## Модернизација на каналите за комуникација, но усвојувањето на закони по итна постапка останува проблем во Собранието на Република Северна Македонија

Избрани преку пропорционален изборен систем со партиски листи во изборните единици, во периодот од 2020 до 2024 година, Собранието е составено од 120 пратеници, мешано етнички и полово. Според последниот состав, бројот на пратеничките (47 од 120, односно 39 %) е намален за една во однос на претходниот законодавен дом. Бројот на пратениците од немнозинските заедници е највисок досега (42, односно 35 %).<sup>6</sup>

Исто како и претходната година, Собранието продолжи со високо ниво на административна транспарентност, второ само по Парламентот на Црна Гора. Во 2021 година, работата на Собранието беше попречена од политичката поларизација надополнета со КОВИД-19, што понекогаш влијаеше на вообичаените функции. Во првата година од пандемијата, 2020 година, пратениците поминаа 45 работни дена на пленарни седници и 77 дена во 2021 година. Собранието расправаше за 376 предлог-закони и усвои 213, од кои 81 по итна постапка. Сепак, некои клучни закони, вклучително

6 Извештај за Северна Македонија 2021 г.. Европска комисија. Преземено од: <https://cutt.ly/iKXleMi>



и нацрт-законите предложени како дел од сегашната Стратегија за реформи во правосудството, се заглавени во собраниска процедура, без политичка поддршка и консензус. Европската комисија повика дека треба да се посвети големо внимание при користењето брзи процедури што треба да се ограничат за да се обезбеди ефективна контрола и консултации на законодавството<sup>7</sup>. Собраниските работни тела организираа 7 јавни расправи, но не беше одржана надзорна расправа во 2021 година. Така, надзорната функција на парламентот беше бескорисна и се применуваше само преку 8 седници одржани за пратенички прашања.

Собранието, исто така, го усвои својот втор Акциски план за партнерство за отворена власт (ПОВ) за 2021 – 2023 година и за прв пат се приклучи како член на Советот за координација и следење на Акцискиот план за ПОВ 2021 – 2023 година. Советот е тело со повеќе засегнати страни составено од 16 члена, подеднакво претставени од граѓански организации и институции.

За време на подготовката на овој документ за политики, во 2022 година, Собранието ја ажурираше и модернизирало интернет-страницата, со што го олесни пристапот до информациите во сопственост на Собранието и со тоа се придонесе кон тоа нивната работа да биде потранспарентна. Овој чекор е предвиден да овозможи подобро искуство за прелистување на граѓаните и можности за емитување на новиот собраниски канал, каде што Собранието има намера да понуди дебатни емисии и сопствена продукција. Како што беше кажано јавно, во рамките на стратешките цели на Собранието е и имплементацијата на софтвер за мониторинг што овозможува следење на напредокот на донесувањето закон што е влезен во законодавна процедура преку собраниската интернет-страница, за секој субјект да го знае статусот на законот, каде треба да се застапуваат и лобираат, и пред кого.

## Политичка криза и блокада на Парламентот на Црна Гора

Парламентот на Црна Гора традиционално постигнува високо ниво на административна транспарентност. Тоа во последниот извештај го констатира и Европската комисија, нагласувајќи дека се подобрени транспарентноста и комуникацијата со јавноста. Парламентот на Црна Гора има воспоставено позитивни практики како што се емитување седници на посебен парламентарен ТВ-канал, а минатата година беа воспоставени и електронски петиции. Меѓутоа, во претходната година, Парламентот не успеа да ги зајакне транспарентноста и инклузивноста на законодавниот процес. Во тоа не помогна ниту политичката криза, која во еден момент доведе до тоа најголемата опозиција и владејачката партија да ја бојкотираат работата на оваа институција, што е настан без преседан. Речиси целиот Парламент во еден момент не ја поддржа Владата, што подоцна доведе до изгласување недоверба на Владата на Здравко Кривокапиќ. По тримесечна криза, во која работата на Парламентот беше целосно блокирана, во април 2022 година беше избрана нова Влада и претседател на Парламентот.

Клучните проблеми во овој период од функционирањето на Парламентот се поврзани со немањето Закон за парламент, поради што бевме сведоци на крајно креативните ситуации во кои Парламентот е немоќен во контролната улога и во кои поединецот ја блокира работата на Парламентот.

7 Ibid.

Недостигот на политичка волја за донесување на Законот за парламент и Законот за влада доведе до значителни отстапувања и забавување на развојот на односите помеѓу клучните демократски институции. Тоа е, исто така, значајна пречка за воспоставување рамнотежа меѓу извршната и законодавната власт, како што е прокламирана со Уставот на Црна Гора.<sup>8</sup>

## Еднопартискиот парламент донесе нов Устав

Дванаесеттото свикување на Националното собрание беше конституирано во октомври 2020 година, а претседателот на државата (исто така, лидер на коалицијата која има дури 97 отсто од пратениците во парламентот), објави, во своето обраќање по конституирањето на парламентот, дека овој процес ќе трае околу една година и половина. Оваа најава се покажа како вистинита, бидејќи општите избори се одржаа на 3 април 2022 година, а сегашниот состав е активен помалку од две години. „Речиси еднопартискиот парламент е резултат на бојкотот на парламентарните избори од страна на опозициските партии. За да се надмине политичката криза предизвикана од оваа ситуација, паралелно се одржаа два меѓупартиски дијалози под покровителство на претседателот на Собранието, едното со претставници на опозицијата кои се согласија подобро да преговараат за изборните услови со властите, а другото со опозициските партии кои бараат посредување од ЕУ. За време на есенската седница, двата процеси беа завршени со договор помеѓу учесниците и усвојувањето пред крајот на декември 2021 година, на првите измени на законите со кои се регулира работата на медиумите, како последица на овие договори.“<sup>9</sup>

Во текот на 2021 година се одвиваше процесот на измена на Уставот, по неколкугодишно одложување. Впечатокот е дека, иако формално се почитуваат процедурите за изменување и дополнување на највисокиот државен акт, квалитетот на донесените одлуки нема значително да влијае на подобрувањето на независноста на судството, што беа главните причини за изменување и дополнување на овој акт.

„Процесот за измена на Уставот во делот што се однесува на независноста на судството, по неколку години одложување, започна на пролетната седница и резултираше со експресно усвојување на Законот за изменување и дополнување на Уставот по само шест месеци. Работната група формирана од Комисијата за уставни прашања и законодавство, во која членуваа поединечни претставници на професионалните здруженија, имаше рок од два месеци да го изготви законот за изменување и дополнување на Уставот. Предлогот беше претставен пред јавноста на почетокот на септември, на четири јавни расправи организирани од Собранието, по кои Собранието го усвои, на последниот ден од ноември. Истиот ден претседателот на Собранието распиша референдум за потврдување на овој Закон, кој се одржа на 16 јануари 2022 година. Останаа само месец и половина за јавноста да се запознае со значењето на измените на Уставот и промените во судството“.<sup>10</sup>

8 Законите за парламент и влада се предуслов за создавање демократски систем. Центар за демократски транзиции. Преземено од <https://cutt.ly/BKXzcRP>.

9 Билтен „Собранието под лупа“/17 издание, септември – декември 2021 г.. ЦРТА. Преземено од: <https://cutt.ly/FKXbAdu>.

10 Ibid.

Исто така, на есенската седница на Националното собрание беше донесен нов Закон за референдум и народна иницијатива, според кој, меѓу другото, беше укинат референдумскиот праг што, во практика, значи дека веќе не е важно колку пријавени гласачи ќе излезат на референдум да одлучат за нешто важно за сите граѓани. Усвојувањето на законот беше проследено со протести на еколошките движења што тврдеа дека ова е еден од двата закони што го отворија патот на меѓународната компанија „Рио Тинто“ да отвори рудник за литиум во западна Србија.<sup>11</sup> По неколку блокади, спорните одредби беа отстранети од предлог-законот.

Вториот контроверзен закон, поради кој протестираа еколошките движења, а чии измени беа во собраниска процедура на есенската седница 2021 година – Законот за изменување и дополнување на Законот за експропријација – Владата го повлече од процедура откако претседателот одби да потпише, иако нема законско овластување да го стори тоа.

Во однос на законите што ги подобруваат транспарентноста и отвореноста на институциите, во ноември 2021 година беа донесени измени на Законот за слободен пристап до информации од јавно значење, повеќе од пет години по формирањето на првата работна група за измена на законот. Според информациите од медиумите, организациите кои учествуваа во процесот на јавни консултации сметаат дека усвоениот текст само делумно ги решил проблемите забележани во спроведувањето на Законот за слободен пристап до информации од јавна важност.<sup>12</sup> Главните забелешки се дека усвоените решенија не го решаваат соодветно проблемот со неизвршувањето на одлуките на Комесарот, како и дека измените недоволно ја адресираат потребата од поголема проактивна транспарентност на државните органи.

## Отвореност на законодавната власт во регионот

Парламентите од регионот, во просек, исполнуваат 62 % од критериумите за отвореност. На прво место е Парламентот на Црна Гора што исполнува 85,45 % од критериумите за отвореност, потоа Парламентот на Северна Македонија со 71,89 %, потоа Парламентарното собрание на Босна и Херцеговина со 61,22 % (Претставнички дом 61,71 %, Дом на Народи 60,74 %) и Народното собрание на Србија со 51,9 % отвореност.

Народното собрание на Република Српска исполнува 42,28 %, Парламентот на Федерацијата Босна и Херцеговина 33,27 % (Претставничкиот дом 26,61 %, Домот на народите 39,93 %), додека Собранието на автономната покраина Војводина исполнува 29,1 % од индикаторите за отвореност.

Овој резултат не е задоволителен, имајќи предвид дека станува збор за органи што се директно избрани и одговорни пред граѓаните. Најслабите домени со кои се среќаваат парламентите се свеста и пристапноста, што третираат прашања како што се влијанијата на постојните и подготвените правни акти, учеството и извештаите од надзорните активности (сослушувања), како и насоките за искажување загриженост,

11 Србија, законите и волјата на народот: Усвоени измените на Законот за референдум и исполнет условот од еколошките протести. „Би-би-си њуз“. Преземено од: <https://cutt.ly/KKXmhY4>.

12 Нов Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер; пропуштена можност за значително подобрување на публицитетот на работата на јавните институции. Партнери за демократски промени во Србија. Преземено од: <https://cutt.ly/nKXmVwx>.

поплаки и жалби што треба да се достапни на интернет-страницата програми за граѓанско образование итн.

На почетокот на истражувањето, кое содржи и квалитативен и квантитативен дел, истражувачите им испратија на институциите прашалници, како и барања за слободен пристап до информациите од јавен карактер за да истражат како и во кој временски рок институциите се подготвени да одговорат на овие барања. Така, на барањето за слободен пристап до информации одговориле: Собранието на Република Северна Македонија, Собранието на автономната покраина Војводина, Парламентарното собрание на Босна и Херцеговина – и Претставничкиот дом и Домот на народите – и Парламентот на Федерацијата на Босна и Херцеговина – Претставничкиот дом. Парламентот на Федерацијата на Босна и Херцеговина – Домот на народите и Народното собрание на Република Српска – воопшто не одговори на барањата за слободен пристап до информации, додека Парламентот на Црна Гора одговори, но не во законскиот рок. На прашалникот одговорија сите институции освен Парламентот на Федерацијата Босна и Херцеговина – Претставничкиот дом.

Парламентите имаат клучна улога во демократскиот систем и затоа треба да бидат носители на процес кој на граѓаните ќе им овозможи поефективен мониторинг на работата на институциите. Меѓутоа, како што е случајот со извршната власт, највисоките законодавни регионални тела немаат стратешки пристап кон политиката на отвореност. Барањата за отвореност можат индиректно да се преземат од Уставот, Деловникот и други акти и како такви се предмет на различни толкувања и расположението на парламентарното мнозинство. Информациите за парламентарната работа ѝ припаѓаат на јавноста и затоа е неопходно постојано да се подобрува постојното ниво на културата на парламентарната отвореност. Треба да се развие политика на отвореност со следење на информациските и комуникациските трендови, со користење нови технологии и објавување податоци во машински читлив формат. Ова е поткрепено со податоци што покажуваат дека регионалните парламенти не се посветени на објавувањето на нивните податоци во отворен формат и со тоа користењето на вредноста на објавените податоци е минимизирано.

## Сè уште е проблем недоволната транспарентност на седниците

Нашето истражување покажува дека парламентите, главно, не се транспарентни кога станува збор за објавувањето податоци, и од пленарните и од комисииските седници. Мнозинството од парламентите не објавуваат списоци од гласањето и списоци на пратениците кои присуствувале на седниците на комисиите. Покрај тоа, иако во повеќето земји пленарните седници се пренесуваат до јавноста (или преку преноси во живо или други видови пренос), седниците на комисиите, нивните документи, гласањето итн., не се транспарентни. Транскриптите од пленумот и од седниците на комисиите се, исто така, информации што често не се достапни на интернет-страниците на институциите.

## Недоволно развиена комуникација со граѓаните и можност за нивно учество

Регионалните парламенти треба да ја зајакнат својата претставничка функција преку воспоставување комуникација со граѓаните и нивно вклучување во процесот на креирање политики. Парламентите треба да посветат посебно внимание на развојот на електронските услуги. Парламентите треба да бидат достапни за граѓаните и освен можноста за воспоставување комуникација преку телефон или електронска пошта, неопходно е да се иницираат иновативни канали за двонасочна комуникација со граѓаните. Потребно е и поактивно користење на постојните механизми за комуникација, особено социјалните мрежи. Истражувањето покажа дека некои од парламентите немаат профили на социјалните мрежи или не ги користат активно (особено парламентите на Босна и Херцеговина).

Механизмот за електронски петиции не е воспоставен во ниту една регионална земја освен Црна Гора, иако законодавниот дом на овој начин би можел да вклучи поактивни граѓани во работата на оваа гранка на власта. Исто така, мора да наспоменеме дека во Босна и Херцеговина сè уште не се регулирани лобистите и лобистичките активности, иако ова е важна тема на која треба да се работи.

## Обезбедување транспарентност и зајакнување на антикорупциските практики

Без оглед на сегашната законска рамка, парламентите треба да се стремат да ја зголемат својата отвореност. Партнерството за отворена власт, во кое учествуваат претежно одлични институции, го поздравува вклучувањето на други нивоа и видови институции. Во регионот, кога станува збор за законодавниот дом, Собранието на Република Северна Македонија е единственото што е вклучено во оваа иницијатива. Парламентите треба да ги објават и целосните списоци на вработените, како и платите на функционерите, замениците и платите на избраните функционери. Повеќето парламенти во регионот немаат активни планови за интегритетот објавени на нивните интернет-страници ниту, пак, имаат придружни извештаи за нивното спроведување.

## Мора да се зајакне механизмот за парламентарна контрола

Истражувањето утврди дека во земјите од регионот се воспоставени низа механизми за парламентарна контрола над извршната власт. Механизмите како надзорни активности (сослушувања) не постојат во практиката, а нивната имплементација најчесто е од формална природа. Во практика, недостасуваат видливите ефекти од контролата и затоа примерите што даваат конкретни резултати, поврзани со дефинирањето на одговорноста и санкциите за претставниците на извршната или другите гранки на власта, се многу ретки. Сите регионални парламенти се обврзани да преземат напори за целосно спроведување на постојните механизми и со тоа да придонесат кон зголемување на нивоата на политичката одговорност.



## 3.2. ОТВОРЕНОСТ НА СОБРАНИЕТО ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Во текот на 2021 година, Собранието на Северна Македонија работеше под посебни протоколи поради пандемијата со Ковид-19, кои се применуваа и во 2020 година. Собранието и понатаму работеше во услови на отежната координација помеѓу пратеничките групи и во отсуство на волја од страна на опозиција за измена на Деловникот за работа на Собранието. Со измените на Деловникот, меѓу другото, ќе се овозможи учество на пратениците на седниците и гласање од далечина, односно без физичко присуство. Наспроти ставовите на дел од пратениците, најчесто од опозицијата, над две третини од граѓаните поддржуваат онлајн работа на Собранието, но 37 % од нив сметале дека онлајн треба да работат само пратениците кои се позитивни на Ковид-19 или се во самоизолација<sup>13</sup>.

Собранието не заседаваше во текот на изборната кампања за локалните избори што се одржаа во октомври 2021 година. Резултатите од локалните избори влијаеја и на работата на Собранието. Партијата со владејачко мнозинство, Социјалдемократски Сојуз на Македонија (СДСМ), се соочи со голем пад на локалните избори<sup>14</sup>, што беше причина тогашниот премиер, Зоран Заев, да ја најави својата оставка од позицијата Премиер на Владата. Најавената оставка на 31 октомври беше депонирана во Собранието речиси два месеци подоцна, на 22 декември 2021, што остави простор за обиди опозицијата да изгласа недоверба на владата на премиерот Заев. Барањето за гласање недоверба го поднесоа 70 пратеници, а на седницата закажана на 11 ноември не се гласаше недоверба поради немање кворум и повлекување на 10 пратеници од поднесеното барање за гласање недоверба<sup>15</sup>.

И покрај ваквите околности, Собранието благо ја подобри својата ефикасност во втората пандемиска година и ја подобри својата отвореност според индексот за отвореност за 3,74 % и остварува вкупен резултат од 71,89 %. Споредено со регионот, Собранието на Северна Македонија е на второ место, веднаш по Собранието на Црна Гора, што исполнува 85,45 % од индексот на отвореност. На трето место е законодавната власт на Босна и Херцеговина со 46,25 % отвореност и на четврто место се законодавните власти на Република Србија што исполнуваат 43,04 % од индексот на отвореност.

Во првата пандемиска година (2020) собранискиот состав посветил 45 работни дена за пленарни сесии додека 77 работни дена биле наменети за пленарни сесии во 2021 година. Пратениците дебатираа за 376 предлог-закони, а усвоија 213 закони. Околу една третина или 81 закон е усвоен во скратена постапка. Употребата на скратената постапка и понатаму наидува на критика, зашто ја намалува можноста за консултации и за дебата во Собранието<sup>16</sup>. Во оваа насока, поголема конструктивност треба да покаже

13 Податоци од теренската анкета за перцепциите на граѓаните за работата на Собранието, која Институтот за демократија „Социетас цивилис“ ја спроведе во периодот од 17 февруари до 10 март 2021 година. Преземено од: <https://cutt.ly/4KKOhlk>.

14 Бројот на градоначалничките места предводени од СДСМ се намали од 57 на 16, додека бројот на општините во кои беа избрани кандидати за градоначалници од редот на ВМРО-ДПМНЕ се зголеми од 5 на 43. СДСМ ја изгуби битката и во главниот град Скопје. Кај најголемата албанска партија ДУИ, која е дел од владината коалиција, промените се незначителни, но го изгубија градоначалничкото место во Тетово.

15 Гласање доверба: на опозицијата ѝ недостига еден глас за кворум, „Дојче веле“. Преземено од: <https://cutt.ly/aKKOzLU>.

16 Извештај за Северна Македонија за 2021 г. на Европската комисија. Секретаријат за европски прашања. Преземено од: <https://cutt.ly/SKKZ18g>.

и опозицијата, преку координирано и продуктивно учество во собраниската работа, наместо да го одолжува процесот на носење на законите (filibustering).

И покрај благото подобрување во активностите на Собранието, определени предлог-закопи што се од значење за спроведувањето на Стратегијата за реформа на правосудството 2018 – 2020 воопшто не беа разгледани од страна на собранискиот состав<sup>17</sup>. Собраниските тела одржале 246 седници и организирале 7 јавни расправи за предлог-закопи<sup>18</sup>, што претставува прогрес во споредба со 2021 година<sup>19</sup>. Ниту една надзорна расправа не беше одржана во 2021 година, со што надзорната функција на Собранието е сведена на пратеничките прашања за чија намена се одржани 8 седници во текот на годината. Пратениците, најчесто, своите прашања ги упатувале до премиерот, а најчести теми биле корупцијата, пандемијата со Ковид-19, владеењето на правото и правосудниот систем<sup>20</sup>.

Во 2021 г., Собранието работеше на својата нова интернет-страница која беше пуштена за користење во 2022 г.. Новата интернет-страница, во целина, е подобро организирана и за прв пат вклучува посебен дел што се однесува на транспарентноста на Собранието. Во делот за транспарентно собрание се објавени информации и документи поврзани со буџетот, јавните набавки, завршните сметки и ревизорските извештаи, годишниот извештај и информации за канцелариите за контакт со граѓаните.

Собранието, исто така, го усвои својот втор Акциски план за Партнерство за отворена власт за 2021 – 2023<sup>21</sup> и за прв пат се приклучи како член на Советот за координација и имплементација на акцискиот план за 2021 – 2023 во рамки на иницијативата за отвореност на властите. Советот е мешовитото тело кое го сочинуваат 16 члена, подеднакво претставени од институциите и од граѓанските организации.

### 3.2.1 Транспарентност на Собранието на Северна Македонија

Собранието објавува најголем дел од информациите поврзани со неговата организациска поставеност. Па така, интернет-страницата содржи информации и биографии за претседателот, потпретседателите, пратениците и генералниот секретар на Собранието. Објавен е органиграмот, листата на вработените во рамките на секторите, како и нивните контакти. Во овој корпус на информации, Собранието треба да ги објавува и платите на функционерите, што претставува повеќегодишна препорака што ја упатува овој Извештај.

17 Ова, пред сè, се однесува на пакетот предлог-закопи што Владата ги усвои на 92 седница на 27.7.2021, а кои Собранието до денес ги нема суштински разгледано на седница (Законот за парничната постапка, Законот за адвокатурата, Законот за измените и дополнувањата на Кривичниот законик, Законот за паричен надоместок на жртви од кривични дела извршени со насилство, Законот за Академијата за судии и јавни обвинители).

Извештај за имплементацијата на Стратегија за реформа на правосудството 2018 – 2022, за 2021 година. Фондација „Отворено општество“, Македонија. Преземено од: <https://cutt.ly/xKKXOXf>.

18 Годишен извештај на Собранието за 2021 г.. Собрание на Република Северна Македонија. Преземено од: <https://www.sobranie.mk/godishen-izveshtaj.nspix>.

19 Процена на доброто владеење во Северна Македонија и регионот преку индексот на отвореност на Собранието и извршната власт. Во моментот на пишувањето на извештајот не е достапен годишен извештај на Собранието за 2020 г.. Преземено од: <https://cutt.ly/WKKPrWi>.

20 Пратенички прашања: колку аргументираа пратениците и што најмногу прашуваа? (јануари – декември 2021 година). Преземено од: <https://cutt.ly/UKKPU40>.

21 Акциски план за Партнерство за отворена власт за 2021 – 2023 на Собранието на РСМ. Собрание на Република Северна Македонија. Преземено од: <https://www.sobranie.mk/akciski-plan-pov.nspix>.

Собранието ги објавува главните правни акти како и внатрешните документи од кои го црпи својот мандат и начинот на работењето. Објавени се Уставот, Деловникот за работа, Стратешкиот план за 2021 – 2023, како и сетот акти што ги донесува генералниот секретар, а се од значење за доброто работење на Собранието<sup>22</sup>. Сепак, Собранието и понатаму нема објавено Стратегија за транспарентноста или комуникациска стратегија со која ќе ја подобри својата транспарентност, а со тоа и довербата кај граѓаните и достапноста до нив.

Собранието и понатаму ја спроведува добрата практика за објавување материјали и информации поврзани со процесот на носење закони. Се објавуваат предлог-законите, стенографските белешки од дискусиите, амандманите, начинот на гласање како и видеоматеријал од седниците. Исто така, добра практика претставува тоа што материјалите поврзани со процесот на носење закони, во најголема мера, се објавуваат во отворен формат. Сепак, подобрување на практиката е потребно кога станува збор за материјалите што се објавуваат од собраниските тела, односно редовно да се објавуваат стенографските белешки, информации за начинот на гласање, видеоматеријал од седниците и експертските мислења дадени како дел од јавните расправи организирани преку собраниските комисији.

Собранието објавува детален годишен извештај, кој содржи извештај и за работењето на собраниските тела, но овој извештај и понатаму не претставува рефлексija на плановите или програмата за работа на Собранието. И покрај бројните и континуирани укажувања, како во овој така и во други извештаи, Собранието мора да донесе годишен план и програма за работа. Со усвојувањето на годишниот план и програмата за работа на Собранието ќе се подобри предвидливоста на работата на Собранието и ќе се подигне квалитетот на јавните консултации во Собранието. Преку усвоените план и програма за работа, исто така, ќе се поттикне подобра координација помеѓу политичките партии и може да се придонесе за поконструктивна улога на опозицијата, која често обвинува дека се носат ад хок закони и политики, па поради тоа се врши и злоупотреба на механизмот скратена постапка и носење закони со знаме на ЕУ<sup>23</sup>.

Покрај годишниот извештај, Собранието објавува и полугодишни извештаи „Мојот пратеник“, но нивното објавување не е редовно, па најчесто е достапен само еден шестмесечен извештај во текот на една календарска година<sup>24</sup>. Објавувањето на извештајот „Мојот пратеник“ е од исклучително значење зашто преку него се следи ангажираноста и активноста на секој пратеник во работата на Собранието.

### 3.2.2 Отворени податоци

Од достапните информации и материјали на интернет-страницата на Собранието се достапни дури 41,88 % во отворен формат. Со усвојувањето на Акцискиот план на Собранието за 2021 – 2023, како дел од иницијативата Партнерство за отворена власт, Собранието си зададе обврска за изработка на онлајн платформа за отворени податоци со што ќе се подобри пристапот до информациите за граѓаните. Оваа заложба предвидува креирање софтверска алатка која ќе овозможи: отворање на податочните

22 Акти – генерален секретар. Собрание на Република Северна Македонија. Преземено од: <https://cutt.ly/zKKPFNM>.

23 Европското знаменце ја активира пратеничката гласачка машина „Слободна Европа“. Преземено од: <https://cutt.ly/9KKPSuM>.

24 „Мој пратеник“. Собрание на Република Северна Македонија. Преземено од: <https://www.sobranie.mk/mojot-pratenik.nspcx>.



сетови во компјутерски читливи формати; продуцирање на податочните сетови во секојдневното работење на Собранието; објавување на метаподатоците за податочните сетови; и зголемување на вклученоста на корисниците преку повторно користење на податоците (re-usage).

### 3.2.3 Финансиска транспарентност

Во моментот кога се пишува овој извештај веќе е пуштена во употреба новата интернет-страница на Собранието, каде за прв пат постои посебен дел за финансиска транспарентност со што, на некој начин, се прифатени укажувањата на овој извештај од претходните години. Интернет-одделот наменет за финансиска транспарентност опфаќа информации за буџетот, јавните набавки, завршните сметки и ревизорските извештаи. Препорачуваме овој дел да содржи и директна врска до Државната комисија за спречување корупција која ќе води до имотните листови на пратениците. Позитивно придвижување е и тоа што информациите за степенот на искористеност на буџетот се објавуваат на месечно ниво, а во нив е содржана информацијата за трошењата за превоз и дневните трошоци за пратениците, што е од особено значење ако се имаат предвид бројните скандали за високите суми што пратениците ги трошеа од собранискиот буџет<sup>25</sup>. Но овие податоци треба да бидат во отворен формат за да се олесни нивната анализа. Во поглед на буџетот, останува препораката Собранието да објавува граѓански буџет и да ги подобри консултациите при носењето на буџетот.

Собранието исполнува високи 93,3 % од индикаторите посветени на јавните набавки. Во последните неколку години, Собранието бележи најголем пораст на транспарентноста токму во делот на јавните набавки. На новата интернет-страница се содржани сите значајни аспекти за навремено следење на јавните набавки: планирани набавки, објавување огласи, склучени и реализирани договори и донесени одлуки. Собранието треба да ја подобри својата практика преку објавувањето годишен извештај за јавните набавки.

### 3.2.4. Пристап до информации од јавен карактер

Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер со измените од 2019 година ја прошири и прецизираше листата на информации што имателите на информации, како што е Собранието, треба проактивно да ги објавуваат на својата интернет-страница. Со цел барателите на информациите да имаат подобра прегледност, имателите треба на своите интернет-страници, на едно место, да ја објавата целата листа на информации и документите што согласно Законот се сметаат за информации од јавен карактер.

Собранието и понатаму нема објавено контакт на лицето задолжено за правото на граѓаните да остварат пристап до информации од јавен карактер. Дури и новата интернет-страница, во делот транспарентно собрание, не вклучува посебен дел наменет за пристап до информациите. На него би требало да биде прикачена целата

25 „Сто деведесет и три илјади евра за патни трошоци им се исплатени на пратениците за 9 месеци „чукни картичка – бегај!“, „Сакам да кажам“. Преземено од: <https://cutt.ly/NKKPBZh>.

листа на информации и документи што Собранието ги определува како информации од јавен карактер, врска до овие информации, објавување на веќе побараните и одобрени информации, како и годишен извештај за спроведувањето на Законот. Интернет-страницата не содржи информации за постапката во која се остварува или заштитува ова право, а според информациите добиени преку прашалникот што за ова истражување го достави Собранието, службите во текот на 2021 г., не посетиле обука за слободен пристап до информации од јавен карактер.

### 3.2.5. Јавни консултации

Предуслов за квалитетни консултации е да постои годишна програма и календар на активностите, особено за законодавната функција на Собранието, како и да постојат јасни правила за начинот на кој треба да се вршат јавните консултации. Во случајот на Собранието на Северна Македонија не се исполнети овие минимум услови за консултации преку кои граѓаните ќе можат да учествуваат во процесот на креирањето на законите. Со постоењето на календар, заинтересираните страни ќе можат да се подготвуваат за учество во консултациите додека јасните процедури ќе овозможат задолжителност на консултациите секогаш кога тоа е предвидено, а не по исклучок, како што тоа се прави во практиката на Собранието на РСМ. Во моментов, календарот достапен на страницата на Собранието содржи, единствено, информации за активностите за тековниот месец. За потребата од предвидливост на процесот на носење на законите укажува и Европската комисија во својот последен извештај за 2021 година.

Одредбата од Деловникот, според која постои можност експерти и претставници на граѓанските организации да учествуваат во работата на собраниските комисии<sup>26</sup>, не претставува гаранција за консултативните процеси. Внатрешната постапка за консултации би требало да определува: кога треба да се спроведат консултации; како се најавуваат консултациите и кој се кани да учествува; воведување на регистарот на заинтересираните страни; роковите за доставување мислења и нивно објавување, како и задолжителен извештај од спроведените консултации.

### 3.2.6. Интеракција со граѓаните

Собранието треба да ја подобри комуникацијата со граѓаните и да ја зголеми довербата во оваа институција. Според теренското истражување на Меѓународниот републикански институт на репрезентативен примерок спроведен во ноември и декември 2021 г., само 3 % од граѓаните во Северна Македонија уживаат доверба во оваа институција. На Собранието до некаде му веруваат 27 %, додека 33 %, во голема мера, не му веруваат<sup>27</sup>. Кога станува збор за отвореноста на Собранието за вклучување на јавноста во својата работа, повеќе од половина од испитаниците во 2021 г. (55 %) сметаат

26 Деловник на Собранието на РСМ, член 122, став 2. Собрание на Република Северна Македонија. Преземено од: <https://cutt.ly/kKKP63j>.

27 Истражување на јавното мислење, Северна Македонија, слајд 16. Преземено од: [file:///C:/Users/nnade.FOSI/Downloads/IRI-N-Macedonia\\_Nov-December-2021-Poll.pdf](file:///C:/Users/nnade.FOSI/Downloads/IRI-N-Macedonia_Nov-December-2021-Poll.pdf).

дека Собранието е целосно или делумно затворено за јавноста, што е за 6 процентни поени повеќе споредено со 2020 година<sup>28</sup>.

Пратениците се обврзани секој последен ден во неделата да бидат во контакт со својот електорат, преку физичко присуство и достапност во единицата на локалната самоуправа од којашто тие се избрани на функцијата пратеник. Достапни се информации за контактите и локациите на локалните канцеларии за контакт со граѓаните, но не постојат квалитативен или квантитативен извештај за ефектите што ги имаат овие средби. Извештајот „Мојот пратеник“ треба да содржи и информација за бројот на средбите што пратеникот ги имал преку канцелариите за контакт со граѓаните, прашањата за кои се обратиле граѓаните и дали е преземена активност во однос на засегнатоста за која се обратиле граѓаните до својот пратеник.

Од друга страна, пак, Собранието нуди одлична можност граѓаните да се запознаат со неговата работа, виртуелно, преку достапните видеоматеријали и туторијали или, пак, преку физичка посета на Собранието за која граѓаните треба навремено да се пријават. Парламентарниот институт нуди добри информации за надлежностите и функцијата на Собранието и дава добра ретроспектива за историските и конститутивните настани што се од значење за Собранието. Сепак, добро е материјалите што се исклучиво во аудиоформат да вклучуваат титла и видео со знаковен јазик.

Граѓаните понатаму може директно да го контактираат секој пратеник, претседателот на собранието или службите, но не постои можност за електронска петиција на која задолжително ќе треба да ѝ се даде повратен одговор од собранието, во пропишана форма и постапка. Акцискиот план на собранието за 2021 – 2023, како дел од иницијативата Партнерство за отворена власт, предвидува платформа за предлози и иницијативи од граѓаните и регистар на граѓански организации. Оваа активност треба да се реализира до крајот на декември 2022 година.

### 3.2.7. Интегритет

Собранието располага со формалните механизми за гаранција на интегритетот и спречувањето корупција. Достапен е Кодекс за етичко однесување на пратениците и имотните листови преку Државната комисија за спречување корупција. Од јуни 2021 г., започнува и примената на Законот за лобирање, кој нуди поширок опфат на функционерите на кои се однесува и постапките за носење одлуки и политики врз кои можат да влијаат лобистите и за кои ќе треба да известуваат. Надлежна институција за следење на активностите за лобирање не е повеќе Собранието, туку Државната комисија за спречување корупција.

Етичкиот кодекс не нуди инструменти за следење на неговата примена, но утврдува постапка за утврдувањето лесни и тешки повреди на Кодексот и изрекување мерки<sup>29</sup>. Сепак, по затворањето на прибирањето податоци за овој извештај, во јуни 2022 година, примената на етичкиот кодекс беше ставена на тест, кога пратениците од опозицијата

28 Отвореноста на Собранието: Информираноста и вклученоста на јавноста во работата на пратениците. Преземено од: <https://cutt.ly/jKKAi2E>.

29 Правила за водење постапка за утврдување сторени лесни и тешки повреди и изрекување мерки утврдени со Кодексот за етичко однесување на пратениците. Преземено од: <https://cutt.ly/9KKAgTV>.

побараа да биде закажана седница<sup>30</sup> на која ќе се разгледува дали претседателот на Собранието го нарушил етичкиот кодекс со што вербално ги нападнал и навредил собраниските службеници, за што беа јавно достапни аудиоматеријали. Комисијата за деловнички мандатно-имунитетни прашања не го усвои дневниот ред<sup>31</sup> со што воопшто не се отвори дебата на оваа тема. Комисијата требаше да обезбеди расправа, без разлика на потенцијалните политички мотиви, за да се овозможи дебата за примената на етичкиот кодекс.

Обука за примена на етичкиот кодекс за пратениците, вклучувајќи го и конфликтот на интереси и спречувањето корупција, е спроведена за вработените во Парламентарниот институт, во одделението за едукација и комуникација, со цел да се вклучи во курикулумот за обуки за пратеници како и за воведните сесии за пратеници. Обуката е организирана во декември 2021 г., од страна на граѓанската организација Центар за управување со промени.

### 3.2.8. Мониторинг, евалуација и стратешко планирање

Собранието исполнува 73,3 % од индикаторите за мониторинг, евалуација и стратешко планирање. Сепак, за подобри резултати се препорачува Собранието да пристапува кон утврдување сопствена процедура за консултации, која ќе вклучува и постапка за процена на влијанието на регулативата, како и постапка за вклучување експерти во работата на собраниските тела. Од големо значење за надзорната функција е во целост да се објавуваат одговорите на министрите дадени во однос на пратеничките прашања, како за оние обезбедени усно на самата седница, така и за оние што се обезбедуваат писмено помеѓу седниците за пратенички прашања. Исто така, и оваа година, се повторува препораката за разгледување на сите извештаи што ги објавува и доставува Државниот завод за ревизија во соодветните собраниски тела и да се носат соодветни заклучоци. Формално, но и во практика, законодавно правната комисија е значително оптоварена во однос на другите работни тела, па ваквата практика на зголемен мандат треба да ја прифати и комисијата за финансирање и буџет, но и другите комисии на кои материјално се однесуваат извештаите што ги разгледува Државниот завод за ревизија.

### 3.2.9. Сеопфатен план за добро владеење за Собранието на Република Северна Македонија

Подготвивме низа препораки што се поделени врз основа на четирите категории што ги разработивме погоре. Овие препораки ги адресираат гореспомнатите проблеми и треба да служат како сеопфатен план за добро владеење на Собранието на Република Северна Македонија.

30 Детали на комисиска седница. Собрание на Република Северна Македонија. Преземено од: <https://cutt.ly/WKCaRR>.

31 Етички кодекс за Талат Џафер. „ТВ 24“. Преземено од: <https://cutt.ly/5KKAz8U>.

## Транспарентност

- Собранието треба да усвои интерен документ за собраниската комуникациска (ПР) стратегија. Исто така, Собранието треба да усвои и објави политика за транспарентност и отвореност, со што, меѓу другото, ќе ја подобри перцепцијата во јавноста и ќе стане подостапно за граѓаните и засегнатите страни.
- Собранието треба да креира и редовно да објавува годишна програма за работа и според неа да објавува прелиминарен календар за своите активности.
- Собранието треба да објави структуриран список на пратеници со нивните контакти во отворен формат.
- Собранието треба да ги објавува платите на пратениците и на генералниот секретар.
- Собранието треба да ги објавува видеата и сите документи што произлегуваат од седниците на комисиите на нивната интернет-страница.
- Собранието треба да ги објавува записите од гласањата на комисиите.
- Собранието треба да ги објавува експертските мислења изнесени како дел од консултациите и заедно со предлог-законите да ги објавува и дадените мислења на меѓународните тела (на пример, Венецијанска комисија).
- Собранието треба да го објави граѓанскиот буџет на интернет-страницата.
- Собранието треба да објави врска до интернет-страницата на Државната комисија за спречување на корупција, каде што се објавуваат имотните листови на пратениците.
- Собранието треба да ги објавува анексите на договорите и годишните извештаи за јавни набавки.
- Сите комисии во рамките на Собранието треба да го разгледуваат предлогот на државниот буџет.

## Пристапност

- Собранието треба да објави, на својата интернет-страница, контакт информации од службеното лице задолжено за пристап до информациите од јавен карактер, објаснување на постапката за добивање информација од јавен карактер, но и да ги објави информациите за кои веќе е одобрен слободен пристап.
- Собранието треба да усвои внатрешен акт за консултативни процеси. До усвојувањето на ваквиот акт комисиите треба да соработуваат и да бараат коментари/мислење од јавноста почесто, преку отворање јавни повици за коментари и предлози од јавноста.

- На државните службеници треба да им се овозможат обуки за градење капацитети во областа пристап до информации од јавен карактер, но и отворени податоци, како и упатства како да ги користат и објавуваат отворените податоци.
- Интернет-страницата на Собранието треба да се дополни со едукативен материјал во кој ќе се користи титла или знаковен јазик.
- Собранието треба да стави акцент на ограничувањето на практиката на донесување закони по скратена постапка само на предвидени услови.
- Собранието треба да објави, на својата интернет-страница, упатства за поднесување поплаки и жалби, како и да воспостави посебен канал за електронска петиција.
- Собранието треба навремено и целосно да ги спроведува заложбите од Акцискиот план на собранието за 2021 – 2023 како дел од иницијативата Партнерство за отворена власт, како и да го прошири бројот на граѓанските организации што се вклучени во имплементацијата на заложбите.

## Интегритет

- Кодексот за етичко однесување на пратениците треба да ја регулира и политичката активност на пратениците.
- Собранието треба да воспостави концизни механизми за следење на спроведувањето на Кодексот за етичко однесување на пратениците.
- Собранието, на својата интернет-страница треба да објави информации за заштита на укажувачите.
- Собранието треба да усвои и објави план за интегритетот или друг формат на внатрешната политика за борба против корупцијата што вклучува мерки за спречување и елиминирање на разните форми на коруптивно и неетичко однесување во институцијата.

## Ефикасност

- Собранието треба да почне со практика на стратешка процена на потенцијалните влијанија на постојните и подготвени правни акти.
- Треба да има санкции за министрите и другите извршни функционери за неучество на сослушувањата.
- Собранието треба да ги разгледа сите ревизорски извештаи што ги подготвува Државниот завод за ревизија.



## 4. ОТВОРЕНОСТ НА ИНСТИТУЦИИТЕ ОД ИЗВРШНАТА ВЛАСТ ВО РЕГИОНОТ И ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

### 4.1. ОТВОРЕНОСТ НА ИНСТИТУЦИИТЕ ОД ИЗВРШНАТА ВЛАСТ ВО РЕГИОНОТ

Најотворена е Владата на Северна Македонија, која исполнува 82,71% од поставените критериуми за отвореност, по која следи Владата на Црна Гора со 58,16%. На трето место е БиХ со 49,58%. Владата на Република Србија е на последно место со исполнување на 37,96% од критериумите за отвореност.

Отвореноста и транспарентноста на властите е едно од клучните прашања во реформата на јавната администрација и процесот на европска интеграција што го водат земјите од Западен Балкан. Иако нашиот регион формално работи на овие задачи што треба да нè доближат до европското семејство, сепак, постои силна потреба од систематско регулирање на политиките за отвореност и комуникација што мора да бидат поставени на долгорочна основа за да може да имаат конкретни и трајни придобивки за нашите заедници и општеството. Прашањето за транспарентност на јавната потрошувачка се покажува како особено чувствително, а потребата од вклучување на граѓаните и граѓанскиот сектор во креирањето политики и одлучувањето заслужува апел.

Податоците што ги собравме преку Индексот за регионална отвореност покажуваат дека отворените и транспарентни активности на институциите постојат само на индивидуално ниво и дека тоа не се воспоставени долгорочни практики на однесување, односно дека има ретки примери на институции што имаат воспоставено правила и процедури на јавно постапување. Посебно загрижува тоа што на нивото на отвореност влијаат кадровските промени на ниво на институцијата, а не програмите и политиките на една земја.

Поради оваа причина, ние постојано ги повикувавме владите на земјите од регионот да работат на развојот на стратегиите и регулативите за отвореност на извршната власт, но и поактивно да се вклучат во меѓународните иницијативи насочени кон промовирање на доброто владеење.

Податоците покажуваат дека во 2021 година најдобри резултати постигнала Владата на Северна Македонија (82,71 %), потоа Советот на министри на Босна и Херцеговина (75,54 %), Владата на Црна Гора (58,16 %) и Владата на Република на Србија (45,43 %).

Понатаму, Владата на Федерацијата Босна и Херцеговина исполнува 38,17 % од индикаторите за отвореност, Владата на Република Српска 35,85 %, додека, пак, покраинската влада на Војводина 30,49 %.

Кога станува збор за министерствата, најдобри резултати, во просек, постигнуваат министерствата на Северна Македонија со 58,56 % исполнување на индикаторот за отвореност. Во другите земји, министерствата исполнуваат помалку од половина од поставените индикатори – во Црна Гора 48,17 %, Србија 46,82 %, Босна и Херцеговина 38,5 %.

Најслаби резултати бележиме кај органите на државната управа. Во просек, органите во состав на Северна Македонија задоволуваат 41,54 %, Црна Гора 40,82 %, Босна и Херцеговина 40,49 %, и Србија 31,20 %.

Во продолжение на овој документ укажуваме на некои од клучните критични точки за постигнување повисоко ниво на отвореност на извршните власти во регионот.

## (Не)стратешки пристап кон политиките на отвореност

Северна Македонија е првата земја во нашиот регион која одлучи политиката на отвореност да ја направи посебна преку посебна стратегија. Стратегијата за транспарентност на Владата на Северна Македонија има цел да ја подобри транспарентноста и довербата во работата на институциите. Искуството на оваа земја потврдува дека не е доволно само добро да се планираат активностите што ќе доведат до поголема транспарентност на властите. Имено, клучно е да се воспостави систем за мониторинг и евалуација на добра основа, со цел да се обезбеди квалитетно спроведување на планираните активности. Нашите податоци покажуваат дека спроведувањето на оваа стратегија најчесто стагнира. Од вкупно 45 активности од Стратешкиот акциски план, повеќе од половина воопшто не се реализирани. Само девет активности се целосно реализирани во предвидениот рок, три се реализирани со задоцнување, а осум активности се во тек.<sup>32</sup> Потребно е Владата на Северна Македонија да го продолжи периодот на спроведување на стратегијата, да ја приспособи на новите општествено-политички услови и да обезбеди механизми за доследно спроведување на планираните активности.

Во 2000 година, Босна и Херцеговина го доби Законот за слобода на пристап до информации (СПИ), прво на државно ниво, а потоа во 2001 година и во двата ентитета. Сепак, иако беше прва држава во регионот која го усвои овој закон, до денес нема значајни прогресивни подобрувања за олеснување на пристапот до информации и поголема транспарентност. Згора на тоа, новите предлог-закони се многу полоши од сегашниот Закон. Првиот нацрт на Законот за слобода на пристап до информации, кој беше објавен од Министерството за правда на Босна и Херцеговина во февруари 2021 година, дополнително го отежнува пристапот до информации. Посебно загрижува долгата листа на исклучоци или можните ограничувања за пристап до информациите што ги поседуваат јавните органи, но и можноста за продолжување на сегашниот рок

32 Процена на нивото на спроведување на Акцискиот план на Стратегијата за транспарентност (2019 – 2021) во периодот ноември 2019 – ноември 2021. Фондација „Метаморфозис“. Преземено од: <https://cutt.ly/yKXsW4f>.



од 15 дена за постапување по барањата за пристап до информации за уште 15 дена. Проблематично е и тоа што во прелиминарниот нацрт, меѓу другото, е наведено дека второстепен орган во постапките за остварување на правото на пристап до информации е Советот за жалби при Министерскиот совет на Босна и Херцеговина, наместо институцијата Народен правобранител за човекови права на Босна и Херцеговина како независна институција која го следела спроведувањето на овој Закон.

Измените на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер во Србија беа усвоени во ноември 2021 година, по повеќе од пет години работа на овој акт. Организациите што учествуваа во процесот на јавна консултација сметаат дека усвоениот текст може само делумно да ги реши проблемите во примената на законот. Главните забелешки се дека проблемот со неизвршувањето на решението донесено од Комесарот за информации од јавен карактер не е соодветно адресиран, како и дека со измените недоволно се адресира потребата од поголема проактивна транспарентност на јавните органи. Граѓанскиот сектор се обиде да наметне некои попрогресивни решенија преку Законот, што ќе им овозможи на граѓаните да знаат повеќе за тоа како институциите ги трошат јавните пари и управуваат со јавните ресурси и овластувања. Но, поради лошите решенија во првите предлог-закопи, овој процес се претвори во одбрана на остварените права. Токму поради оваа причина, констатацијата на организациите вклучени во овој процес е дека е пропуштена можноста суштински да се подобри клучната регулатива што ја регулира јавноста во работата на институциите.

Прашањето за стратешкото планирање на отвореноста и транспарентноста на работата на извршната власт во Црна Гора досега не беше на врвот на владините приоритети. Сите досегашни обиди овие прашања да се систематизираат во еден документ пропаднаа, така што овие политики сè уште чекаат политичките елити да ја дадат потребната поддршка на таквиот процес и да започнат реформски зафат. Црна Гора не постигна значителни резултати преку учество во иницијативата Отворено владино партнерство. Се очекува новата влада да го рестартира овој процес и да донесе нов акциски план. Новиот Закон за слободен пристап до информации сè уште е во тек. Со предложениот акт се воведуваат нови обврски во областа проактивно објавување на информациите што ги поседуваат јавните органи. Иако тоа би значело напредок, прашање е колку ќе бидат успешни овие законски норми, имајќи предвид дека досегашниот модел на следење на примената на законот не доведе до поголема проактивност на властите.

## Лепење на етикета „тајно“

Властите често произволно ги користат своите овластувања за да ги прогласат документите и податоците како тајни, додека на јавноста, поради самата природа на доверливите информации, ѝ е исклучително тешко да врши контрола врз системот за доверливост. Јавноста обично нема начин да ја доведе во прашање евентуалната неоправдана класификација на документите, ниту да ги следи роковите за прекинување на тајноста на документите.

Податоците на Индексот за отвореност покажуваат дека министерствата на територијата на четирите земји немаат единствена практика и дефинирани стандарди кога станува збор за давањето информации за обемот на прогласените документи со одреден степен на тајност.

Имено, дел од министерствата ни ги доставија бараните статистички податоци за бројот на документите означени со одреден степен на тајност, со што потврдија дека бараната информација треба да се смета за информација од јавно значење и интерес. Од друга страна, некои министерства одбија да ги дадат бараните информации со образложение дека и статистиката за бројот на класифицираните информации е класифицирана информација. Дополнително, неколку министерства изјавија дека не е можно да се дадат бараните информации бидејќи за тоа ќе треба да се изработи нов документ, односно дека не водат таква евиденција.

Законите предвидуваат дека доверливоста на податоците може да биде причина за недавање информации, но тоа не значи дека пристапот до класифицирани информации е целосно оневозможен. Законите предвидуваат различни начини на постапување доколку барањето за пристап до информации се однесува на класифицираните информации, но сите имаат цел да ја преиспитаат одлуката за тајност, односно укажуваат дека е неопходно, во овој случај, да се процени дали постои интерес кој преовладува над правото за пристап до информации. Разликите во нашето законодавство се однесуваат на тоа кој е органот што треба да го прегледа и обезбеди пристапот до податоците.

Статистиката за бројот на документите означени како тајни само ни дава увид колку одредено министерство било активно во делот на тајноста на податоците на годишно ниво. Исто така, тргнувајќи од фактот дека јавноста има право да врши увид во работата на јавните органи, а означувањето на документите како тајна е дел од овластувањата што ги имаат министерствата, оправдан е интересот на јавноста да знае како овие министерства ги користат овие овластувања.

Во прилог на тоа дека бараната информација треба да се смета како информација до која јавноста има право да пристапи, говори и фактот што најголем број од министерствата им ја дале оваа информација на барателите. Од друга страна, министерствата што не го сториле тоа, не објасниле како пристапот до бараните информации може да доведе до тешки последици за интересите заштитени со законот што ја регулира тајноста и дали постапката за преиспитување на одлуката за означување на документот како тајна била спроведена.

## Тешко до информации и преку законски механизми

Податоците на Индексот за отвореност покажуваат дека одредени информации за работата на владините органи не можат да се добијат дури и кога законот ги обврзува да ги даваат информации на барателите.

Две третини од институциите во регионот одговорија на нашите барања за слободен пристап до информации во законскиот рок. Дури 9,5 % од нив ни дале одговор, но по истекот на законскиот рок од 15 или 20 дена во Северна Македонија, додека 24 % не ни испратиле одговори.

Како дел од ова истражување, испративме и прашалници до набљудуваните институции, а можеби очекувано, кога станува збор за доброволна соработка со граѓанските организации, забележуваме уште понегативни трендови.

Значи, гледајќи го ова како еден од показателите за успешноста на соработката со граѓанскиот сектор, а кога ќе ги земеме предвид податоците дека нешто помалку од половина од институциите доставиле одговори на прашалникот, јасно е дека тоа е уште една причина за загриженост.

## Проактивноста само како мртва буква на хартија

Со исклучок на Законот за слободен пристап до информации во Босна и Херцеговина, сите земји во регионот имаат дефинирана законска обврска за проактивна транспарентност. Меѓутоа, самото непочитување на оваа обврска, во комбинација со слабите механизми на надзор, ја прави бесмислена целта и намената на овие законски одредби. Па така, има власти што немаат ни сопствени интернет-страници или не ги користат доволно за да ја информираат јавноста за информации од делокругот на институциите. Има примери на институции што редовно не ги ажурираат своите страници со вести и актуелни настани со месеци или дури години, како и такви што даваат многу кратки или речиси никакви информации за нивната работа.

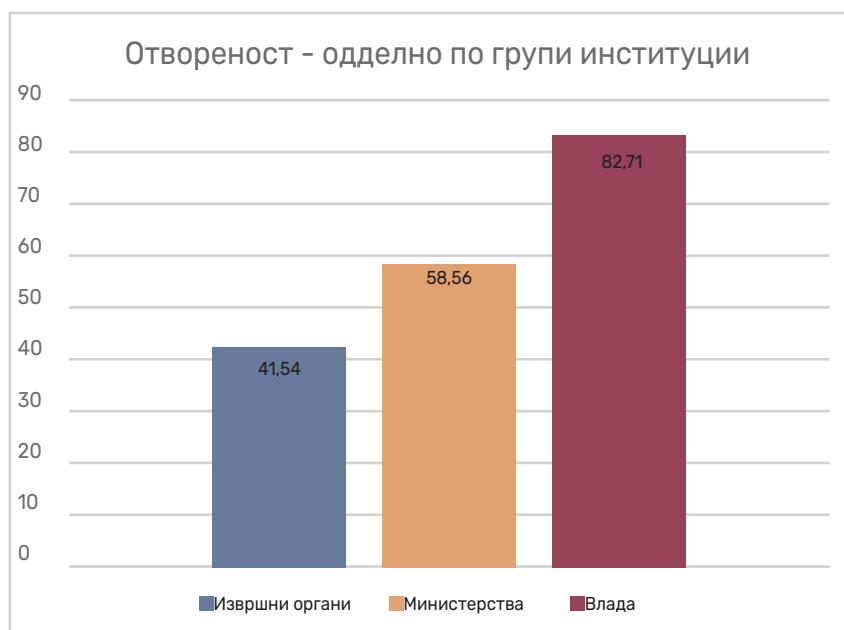
Конкретни проблеми во однос на финансиската транспарентност забележуваме со години, почнувајќи од објавувањето на основните информации за годишниот буџет и плановите за јавни набавки. Состојбата е уште понеповолна во однос на објавувањето извештаи за потрошените средства – на пр., речиси две третини од министерствата во регионот не објавуваат завршни сметки.

Прашањата за управувањето со средствата од буџетската резерва и социјалните бенефиции сè уште се покриени со тајност во земјите од регионот.

Многу институции, исто така, не ѝ ги презентираат на јавноста своите годишни планови за работа, ниту, пак, известуваат за сработеното во текот на годината. Нешто повеќе од една третина од институциите во регионот (37 %) на својата интернет-страница објавија годишна програма за работа за 2021 година, како и извештаи за работа (35,3 %).

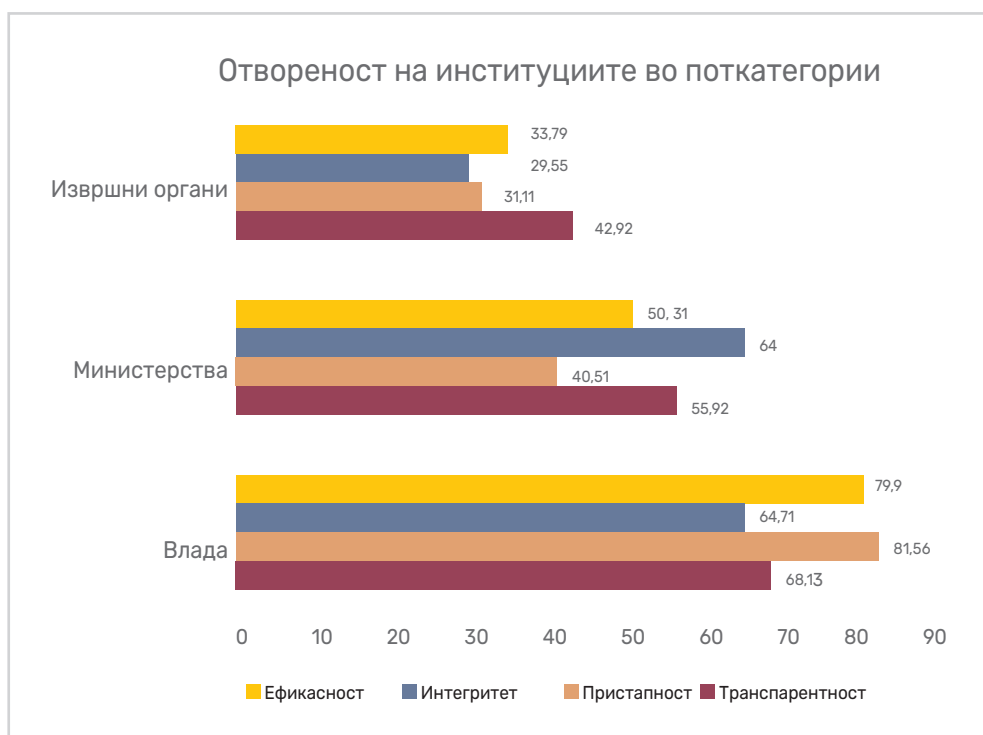
Кога станува збор за активностите на социјалните мрежи, дури 75 отсто од институциите во регионот не користат „Твитер“ за да ја информираат јавноста за својата работа, а 43,1 отсто не користат „Фејсбук“.

## 4.2. СОСТОЈБАТА НА ДОБРО ВЛАДЕЕЊЕ ВО ИНСТИТУЦИИТЕ НА ИЗВРШНАТА ВЛАСТ ВО СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА



Во последното мерење на Индексот на отвореност, споредено помеѓу 50 институции, и оваа година, како и минатата, најотворена е Владата на Северна Македонија која исполнува 82,71 % од поставените критериуми за отвореност. Анализирano од регионален аспект, чиј просек на Владите на исполнување на индикаторите е 57,17 %, резултатот е многу добар, бидејќи три години по ред во регионот Владата на Северна Македонија е на првото место со исполнување на индикаторите, а кореспондира и со заложбата на македонската Влада да се насочи кон дигитализација на процесите по институциите со цел креирање ефикасни и ефективни системи на добро управување со зголемена транспарентност и отчетност во управувањето на јавните финансии<sup>33</sup>.

Дополнително, притисокот и условувањето на земјата од процесот на пристапување кон ЕУ, придонесоа, преку реформата во јавната администрација, акцентот да биде ставен на унапредувањето на отвореноста и транспарентноста, кои се нејзин составен дел<sup>34</sup>.



Гледано во целина, задржувањето на првото место на исполнувањето на индикаторите на отвореноста е резултат и на подготовката и на донесувањето низа правни акти и алатки<sup>35</sup> со кои директно и индиректно се уредени отвореноста и транспарентноста на извршната власт во Северна Македонија. Значајно место меѓу донесените акти,

33 Програма за работа на Владата на Република Северна Македонија за периодот 2022 – 2024 г. Влада на Република Северна Македонија. Стр. 8, преземено од: <https://cutt.ly/WKKSjQK>.

34 Постигнат е добар напредок, особено со имплементацијата на Стратегијата за реформа на јавната администрација (2018 – 2022), подобрените консултации со јавноста и зголемената транспарентност во креирањето политики и во областа на развој и координација на политиките. Сепак, почитувањето на принципите на транспарентноста, заслугите и правичната застапеност остануваат суштински. Извештај за Северна Македонија за 2018 на Европската комисија. Преземено од: <https://cutt.ly/rKKSv9Z>.

35 Стратегијата за реформа на јавната администрација (2018 – 2022), Програма за реформи во управувањето со јавните финансии 2022 – 2025 година, Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер (Службен весник број: 101/2019), Стратегија за отворени податоци 2018 – 2020, Портал <https://data.gov.mk/>, Политиката за 21 документ која ги обврзува сите министерства да објавуваат збир документи на нивните интернет-страници како средство за отчетност и транспарентност пред јавноста, Закон за користење податоци од јавниот сектор и др.

која ја утврдува посветеноста за отвореност, имаше и усвоената Стратегијата за транспарентност на Владата на Северна Македонија (2019 – 2021)<sup>36</sup> чија цел беше на посреден или на непосреден начин да се постигне поголема транспарентност на централните органи на извршната власт, како и да се зголеми довербата на граѓаните во Владата, односно во министерствата, во другите органи на државната управа и институциите на извршната власт и создавање амбиент на транспарентност и доверба. Сепак, имплементацијата на оваа Стратегија беше многу ограничена<sup>37</sup>. Процесот беше прекинат со создавањето на техничката влада во февруари 2020 г., пред објавените парламентарни избори во април 2020 година, а потоа и пандемијата на КОВИД-19 што, исто така, ги пролонгираше планираните избори во април 2020 г. Дополнително, кон стагнацијата во нејзината имплементација придонесе и отсуството на организациската единица за координација и мониторинг на Стратегијата за транспарентност која требаше да биде формирана од генералниот секретаријат на Владата, како и неформирањето на работната група на засегнатите страни за следење на нејзиното спроведување, како што беше планирано во Акцискиот план.

Карактеристиката која ја одбележа 2021 г. е усвојувањето на новиот Национален акциски план за Партнерството за отворена власт (2021 – 2023)<sup>38</sup> кој е насочен кон заложбите за продолжување на активностите поврзани со унапредувањето на транспарентноста, отчетноста, проактивноста, инклузивноста, спречувањето на корупцијата и доброто владеење, итн. Воспоставен е порталот [ovr.gov.mk](http://ovr.gov.mk) што претставува централна точка за консултација, мониторинг, вклучување, вмрежување и известување на засегнатите страни за процесот на кокреирање на плановите во рамки на Партнерството за отворена власт. Од друга страна, во тековната година беше подготвувана и Национална стратегија за ИКТ 2021 – 2025 на Република Северна Македонија<sup>39</sup> која има цел да ја подготви Северна Македонија за дигитална иднина, но ги анализира и аспектите на пандемијата предизвикана од КОВИД-19, што ја забрзаа дигитализацијата.

Сам по себе, независно од низата стратешки документи за унапредување на транспарентноста, Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер обезбедува доволна основа за унапредување на проактивната и реактивната транспарентност самостојно. Таков пример е воспоставувањето на платформата „Отворен трезор“<sup>40</sup> преку која сите државни трошоци стануваат јавни, односно по автоматизам се објавуваат сите трансакции од државниот трезор, со што се подигнува буџетската и финансиската транспарентност.

Со оглед дека нивото на постигнатата транспарентност и отчетност, заедно, претставуваат показател за интегритетот, превенираат и влијаат на спречувањето на корупцијата во трошењето на јавните пари, односно во јавните набавки, овој индекс посебно внимание посветува на процената на јавната достапност на буџетот од страна на институциите и постапките за јавни набавки. Воспоставена е рамка за борба против корупцијата и промовирањето на културата на интегритетот преку Законот за

36 Стратегијата за транспарентност на Владата на Северна Македонија (2019 – 2021). Влада на Република Северна Македонија. Преземено од: <https://cutt.ly/eKKSTSu>.

37 Процена на нивото на спроведувањето на Акцискиот план на Стратегијата за транспарентност на Владата (2019 – 2021). Фондација „Метаморфозис“. Преземено од: <https://cutt.ly/dKKSP7i>.

38 Национален Акциски план за ПОВ (2021 – 2023). Преземено од: <https://cutt.ly/dKKDos0>.

39 Нацрт-национална стратегија за ИКТ 2021 – 2025. Министерство за информатичко општество и администрација. Преземено од: <https://mioa.gov.mk/?q=mk/node/3470>.

40 Отворени финансии. Министерство за финансии. Преземено од: <https://open.finance.gov.mk/mk/home>.

спречување корупција и судир на интереси, Законот за националната стратегија за спречување на корупција и судир на интереси (2021 – 2025) со Акциски план<sup>41</sup>, Насоките за спроведување процена за ризици од корупција<sup>42</sup>, Политиката за интегритет и насоки за примена<sup>43</sup> зајакната со Законот за заштита на укажувачи и Стратегијата за промоција на системот на укажувачи<sup>44</sup>, Законот за лобирање и др.

Кога зборуваме за учеството на граѓаните, констатирано е дека Владата продолжи да ги применува утврдените правила за вклучување на засегнатите страни во креирањето политики, па така го користи Електронскиот национален регистар (ЕНЕР) за консултации на засегнатите страни; продолжи со објавување повици до граѓанскиот сектор за придонес во подготвувањето на Годишната програма за работа на Владата<sup>45</sup>; Советот на Владата за соработка со и развој на граѓанското општество редовно одржува седници и дава извештаи за својата работа<sup>46</sup>; а претставници на граѓанските организации учествуваат во работните групи за креирање нови политики. Сепак, општ е заклучокот дека контролата на квалитетот на јавните консултации и креирањето записници од консултативните процеси, како последователна активност, се неопходни да се спроведат во иднина<sup>47</sup> во текот на следењето на процесот на консултации.

Оваа година истражувањето преку Индексот на отвореност покажува дека вкупниот резултат на извршната власт (вклучувајќи ги Владата, министерствата и извршните органи) достигнува 60,93 %, со највисока оцена за индикаторите за транспарентност од 55,65 %, и најниска оцена за пристапност од 51,09 %. Со оглед дека индикаторите за пристапност го проценуваат степенот до кој правото на пристап до информации е гарантирано со закон и во практика, како и квалитетот на механизмите за вклучување и консултации при процесите на креирањето политики, повеќето препораки што овој документ ги истакнува, всушност, бараат ефикасна имплементација на постојните политики од страна на министерствата и извршните органи. Најниска оцена на индикаторите за пристапност кај извршната власт се должи и на стагнирањето на имплементацијата на Стратегијата за транспарентност на Владата на Северна Македонија (2019 – 2021), односно на одолжувањето на процесот на модернизација и изедначувањето на новите интернет-страници на министерствата и Владата со што би се обезбедиле нови дигитални и современи алатки за олеснување на проактивната транспарентност на секоја институција<sup>48</sup>.

Друг општ заклучок кој произлегува од набљудуваните институции во Индексот на отвореност, кој се повторува неколку години по ред, е постоењето директна корелација меѓу хиерархијата на институциите и падот на нивните оценки. Извршните органи имаат најнизок резултат според Индексот, односно 41,54 % исполнетост на индикаторите, споредено со просекот на министерствата што исполнуваат 58,56 %, и Владата која

41 Национална стратегија 2021 – 2025. Државна комисија за спречување корупција. Преземено од: <https://cutt.ly/IKKFqyl>.

42 Насоки за процена на ризикот од институционална корупција во Република Северна Македонија. Државна комисија за спречување корупција. Преземено од: <https://cutt.ly/PKKFazA>.

43 Политика за интегритет на државните органи. Државна комисија за спречување корупција. Преземено од: <https://cutt.ly/JKKFc86>.

44 Ibid.

45 Преземено од: <https://www.nvosorabotka.gov.mk/?q=mk/node/519>.

46 Преземено од: <https://www.nvosorabotka.gov.mk/?q=node/99>.

47 Извештај за Северна Македонија за 2021 г., на Европската комисија. Европска комисија. Преземено од: <https://cutt.ly/tKKX-p6K>.

48 Предвидено е овој процес да заврши во текот на 2022 г., страница 54 од Програмата за работа на Владата (2022 – 2024). Преземено од: <https://cutt.ly/WKKSjOK>.



има највисок вкупен резултат, и тоа 82,71 % исполнетост на индикаторите. Што значи дека ангажираноста и примената на стандардите за отвореност се на различно ниво кај различните структури на извршната власт и затоа концептот на отвореност мора системски да се реши. Од набљудуваните 33 извршни органи, речиси 1/3 (9 извршни органи) немаат интернет-страници и, во голема мера, се потпираат на соодветната институција за надзор за видливоста на нивната работа. Евидентно е дека колку е повисока хиерархијата на институцијата, толку е поголема веројатноста таа да инвестира средства за видливоста на нејзината работа и за односите со јавноста. Исто така, треба да се напомене дека овој резултат делумно се должи и на фактот што во овој Индекс на отвореност освен интернет-страницата на Владата се оценува и работата на Генералниот секретаријат кој обезбедува стручна поддршка на Владата во целина, со цел за законито, ефикасно и транспарентно работење на Владата.

Податоците подолу нудат приказ на резултатите и постигнувањата од институциите за секој принцип одделно, и тоа почитувањето на транспарентноста, пристапноста, ефикасноста и интегритетот. Индексот дава и длабинска анализа поединечно по институциите и тоа: ја проценува јавната достапност на организациските информации, буџетот и постапките за јавни набавки (транспарентност); го проценува степенот до кој правото на пристап до информации е гарантирано со закон и во практика, како и квалитетот на механизмите за вклучување и консултации при процесите на креирањето политики (пристапност); ја разгледува посветеноста на институциите да учат од тековните процеси и да ги подобрат преку воспоставените системи за следење, евалуација и учење – со употреба на клучни точки/индикатори за време на стратешкото планирање и известување (ефикасност); и го оценува присуството на механизмите за спречување судир на интереси, регулирање на лобирањето, како и достапноста на кодексот за етичко однесување кој го води и санкционира однесувањето на државните службеници и јавната администрација (интегритет). Додадена вредност на Индексот за отвореност е што преку анализата на сите принципи оценета е и работата преку практикување и посветеност на концептот на отворените податоци. Резултатите се добиени поединечно за секое ниво на управување (влада, министерства и извршни органи), при што се нагласени добрите примери што се истакнуваат во секоја група.

Министерството за одбрана (81,88 %), Министерството за внатрешни работи (76,10 %), Министерство за образование и наука (71,81 %), Министерство за информатичко општество и администрација (71,06 %) и Министерството за финансии (71,06 %) се на првите 5 места на ранг-листата во однос на исполнувањето на индикаторите<sup>49</sup>.

49 Ранг-листа на институции со степен на исполнување на индикаторите на отвореност, види Анекс 1.

## 4.2.1. Транспарентност

Транспарентноста е широк концепт кој е поврзан со достапноста на информациите и со пристапот и употребливоста на информациите од страна на граѓаните, односно барателите на информациите. Вака дефинирана, таа ги опфаќа активната транспарентност, односно проактивното објавување информации од јавните институции, и пасивната (реактивната) транспарентност, каде што давањето информации е иницирано од страна на барателот на информациите (преку користење на правото на пристап до информации). Во суштината, транспарентноста влијае на намалувањето на корупцијата, на зголемувањето на учеството на засегнатите страни во донесувањето одлуки, како и во зголемувањето на ефикасноста на институциите, односно степенот на транспарентноста, меѓу другото, влијае на доброто управување. Преку индикаторите со кои се проценува јавната достапност на организациските информации, партиципативноста на засегнатите страни во креирањето на буџетот и транспарентноста во трошењето на буџетот од страна на извршната власт, како и транспарентноста во постапките за јавни набавки е оценета извршната власт (влада, министерства и извршни органи) со највисока оцена за индикаторите за транспарентност од 55,65 % исполнување. Поединечно гледано, извршните органи се најдолу на скалата во однос на исполнувањето на индикаторите за транспарентноста со 42,92 %, потоа министерствата со 55,92 % и највисоко е Владата со 68,13 % исполнување на индикаторите за транспарентност.

Со оглед дека интернет-страниците, легитимно, се главниот извор на информации за работата на институциите, а притоа се алатка за најбрз, најлесен и најбезбеден пристап, не може да не се забележи дека сè уште има институции од централната власт што немаат интернет-страници. Ваква сериозна слабост, со која е оневозможено објавувањето на какви било проактивни информации за работата на извршните органи, утврдивме кај 9 од 33 извршни органи и затоа тие се најдолу на скалата на исполнувањето на индикаторите. Со оглед на тоа што повеќето индикатори на Индексот на отвореност се однесуваат на интернет-страниците како извор на информациите, овој аспект се одразува значително на нивниот вкупен резултат. Ова, делумно, објаснува зошто генералниот резултат на извршните органи е послаб од оној на Генералниот секретаријат, односно Владата или министерствата.

### 4.2.1.1. Организациски информации

Институциите се транспарентни кога им овозможуваат на граѓаните, односно на засегнатите страни, да видат и разберат како функционираат и работат. За да се постигне транспарентност, организацијата мора да обезбеди информации за надлежноста, нејзините активности и работата што се точни, целосни и достапни навреме. Интернет-страницата на Владата редовно се ажурира и дава важни информации и податоци за надлежностите што ги извршува, основни податоци за контакт, податоци за функционерите (биографии), списоци на вработените со позиција, е-пошта и телефон, законите што се однесуваат на надлежностите, правилниците за внатрешна организација, за систематизација на работните места, како и органограм за внатрешна организација. На интернет-страницата на Владата обезбедени се детали за контакт за државните службеници и одделенија во Генералниот секретаријат, и



објавени се платите на функционерите во Владата<sup>50</sup>. Владините седници се придружени со претходно објавени агенди, а потоа и со записници од состаноците и соопштенија за медиумите. Меѓутоа, има простор за подобрување, следејќи ги најдобрите меѓународни практики, со оглед дека сè уште не се објавуваат документите што се разгледуваат и дискутираат за време на седниците на Владата, ниту се објавуваат транскрипти од состаноците. Владата треба да размисли за воспоставување канал што ќе ѝ овозможи на јавноста директно да го следи донесувањето одлуки за политиките што директно влијаат врз нив.

Што се однесува на квалитетот на интернет-страниците на министерствата, сите се оценети позитивно за редовноста на ажурирањето на нивните интернет-страници, додека Министерството за локална самоуправа и Министерството за политички систем и односи меѓу заедниците се издвоени како негативен пример за нивните нефункционални пребарувачи на интернет-страниците. Бројот на официјалните интернет-страници меѓу извршните органи со функционални пребарувачи е 17 од 24 органи што имаат интернет-страница (24 од примерокот од 33 институции што беа набљудувани), односно 1/4 немаат функционални пребарувачи.

Министерствата, освен Министерството за здравство, ги објавуваат биографиите на министрите, додека кај извршните органи резултатот е послаб, односно само 15 ги објавуваат биографиите на нивните директори. Сите министерства ги имаат објавено органограмите на министерството, додека кај мнозинството даден е опис на надлежностите на министерството, што не е случај кај Министерство за култура и Министерството за транспорт и врски кои немаат објавено опис на надлежностите на министерството. Мнозинството извршни органи (70 %) исто така, ги имаат објавено органограмите на институциите. Ажурирани податоци за контакт на државните службеници недостасуваат кај две министерства (Министерството за надворешни работи и Министерството за политички систем и односи меѓу заедниците) и 13 извршни органи.

Половина од министерствата објавија годишни програми за работа, а низок е процентот 43 % (7 од 16) на оние што немаат објавено годишни извештаи за својата работа. Уште послаб е резултатот кога станува збор за објавувањето годишни програми за работа кај извршните органи каде само 36 % од извршните органи ги објавиле, а 24 % од извршните органи објавуваат годишни извештаи за имплементацијата на овие програми. Во однос на кварталните или полугодишните извештаи ретко се објавуваат: меѓу министерствата, Министерството за финансии и Министерството за одбрана редовно објавуваат извештаи; додека кај извршните органи само 5 (15 %) од нив се истакнуваат како добар пример (Државниот инспекторат за градежништво и урбанизам, Државниот инспекторат за животна средина, Државниот инспекторат за земјоделство, Агенцијата за храна и ветеринарство и Државниот санитарен и здравствен инспекторат).

Информациите за платите на министрите недостасуваат на интернет-страниците на 13 министерства, иако нејасно е зошто ова не е сторено кога податоците се јавно достапни на интернет-страницата на Владата<sup>51</sup>. На поединечните интернет-страници на министерствата, објавени се платите на министерот за внатрешни работи, за одбрана и за локална самоуправа. Од извршните органи, ниту еден не го објавил овој податок за висината на платите на директорите. Три министерства (Министерството за одбрана,

50 Плати на претседателот и министрите во Владата. Влада на Република Северна Македонија. Преземено од: <https://vlada.mk/plati>.

51 Ibid.

Министерството за внатрешни работи и Министерството за финансии) имаат објавено комуникациски (ПР) стратегии. Во споредба со претходното мерење, постои општа опсервација дека институциите го задржале нивото на објавените информации, но очекувано е да го подобрат.

Оттука, Министерството за одбрана (80,99 %), Министерството за финансии (74,79 %) и Министерството за информатичко општество и администрација (70,65 %) се на првите 3 места на ранг-листата во однос на исполнувањето на индикаторите на транспарентноста. Кај извршните органи, највисоко исполнување на индикаторите за транспарентност е постигнато од Државниот инспекторат за градежништво и урбанизам (70,75 %), Агенцијата за храна и ветеринарство (70,72 %) и Комисијата за комуникација со верските заедници и религиозни групи (70,72 %).

#### 4.2.1.2. Буџет

Со оглед дека транспарентноста при планирањето и спроведувањето на јавните финансии е клучен елемент за доброто владеење во овој Индекс на отвореност, преку низа индикатори е мерена буџетската транспарентност на централната власт. Имено, буџетската транспарентност е значајна од аспект на информирањето на даночните обврзници, односно на граѓаните, за тоа за која намена институциите ги планираат и трошат средствата на даночните обврзници. Дополнително, мерено е навременото и систематското обелоденување на релевантните фискални информации, затоа што тоа придонесува за намалување на корупцијата, како и обезбедување ефективно учество на граѓаните во буџетските процеси.

Заради зголемување на транспарентноста и поголемо приближување на информациите за трошењето на државниот буџет кон граѓаните и сите заинтересирани страни, а воедно и за искористување на податоците за аналитички, научни и истражувачки цели, Министерството за финансии ги отвори податоците кон јавноста преку порталот „Отворени финансии“ со што на јавноста ѝ се овозможи увид во податоците за реализацијата на трансакциите на сите буџетски корисници на државниот буџет со кои располага трезорот.

На интернет-страницата на Владата објавен е тековниот државен буџет, но содржани се и историски податоци за буџетите за последните 14 години. Кај Министерството за финансии, како надлежно министерство, објавен е државниот буџет во отворен формат, но, исто така, на интернет-страницата <http://budget.finance.gov.mk>, која е воспоставена во 2017 г., и оваа година на разбирлив начин е објавен буџетот за граѓаните во форма на Граѓански буџет, што го распределува државниот буџет по економска класификација, потоа по функционална област, по буџетски корисници, а, исто така, даден е и приказ на родово-буџетските иницијативи. Практиката за објавување на Граѓанскиот буџет е задржана и од страна на Владата<sup>52</sup>. Министерството за финансии ја објавува и состојбата на јавниот долг, меѓу другото. Исто така, објавени се и документите за тековната и планираната реформа на управувањето со јавните финансии. Во однос на финансиските извештаи, и тие периодично се објавуваат на интернет-страницата на Министерството за финансии, Министерството за внатрешни работи и Министерството за одбрана, што значи другите 80 % од министерствата треба да ја воведат оваа практика. Што се однесува на другите министерства, буџет, односно финансиски план, не објавиле

52 Граѓански буџет 2021-2022. Влада на Република Северна Македонија. Преземено од: <https://cutt.ly/kKKF6cP>.

Министерството за надворешни работи, Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство, како и Министерството за политички систем и односи меѓу заедниците. Останува препораката од минатата година со цел да се унапредат консултациите со јавноста при планирањето на буџетот да се воведат јавни консултации, како и да се објавуваат информации за трошењето на буџетските резерви.

Од извршните органи 51 % редовно објавуваат годишни финансиски планови, што се однесува на известувањето 42 % од нив објавуваат завршни сметки, а само еден од нив, Секретаријатот за европски прашања, објавува периодични финансиски извештаи на својата интернет-страница.

#### 4.2.1.3. Постапки за јавни набавки

Јавните набавки се наведени како прва од неколкуте приоритетни, хоризонтални области со висок ризик од корупција во Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси<sup>53</sup> 2021 – 2025. Во Програмата за реформа на управувањето со јавните финансии (2018 – 2021) година беа вклучени целите, мерките и активностите во областа на јавните набавки. А, на почетокот на 2021 година, во „Планот за борба против корупцијата – Акција 21“, Владата, по предлог на граѓанското општество, вклучи неколку антикорупциски мерки од областа на јавните набавки, со кои ги задолжи сите договорни органи да изработат интерни процедури за спроведување на постапките за јавни набавки и за реализација на договорите. Системот на јавни набавки во Република Северна Македонија е добро развиен, со воспоставена правна и институционална рамка. Транспарентноста на системот се зајакнува со воспоставениот електронскиот систем за јавни набавки што, исто така, вклучува модул за е-жалба.

Бирото за јавни набавки е единствената институција задолжена да ги објавува документите поврзани со постапките за јавни набавки преку електронскиот систем за јавни набавки, иако, како добра практика, се очекува институциите да обезбедат пристап до нив и преку сопствените интернет-страници. Затоа, во Стратегијата за транспарентност на Владата (2019 – 2021), во поглавјето активна транспарентност, утврдена е посебна стратешка определба за поврзување на податоците на интернет-страниците на министерствата и другите тела со оние што се сместени во електронскиот систем за јавни набавки.

Но, сè уште постои генерална констатацијата за честите проблеми и прекршувања<sup>54</sup> во постапките за јавните набавки што треба да се надминат и со имплементација на новата законска рамка и со донесената Стратегијата за унапредување на системот на јавните набавки<sup>55</sup> во Република Северна Македонија (2022 – 2026) година и Акцискиот план, како и да се преземат конкретни мерки во стандардизацијата на јавните набавки<sup>56</sup>.

53 Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси е донесена од Државната комисија за спречување на корупцијата во декември 2020 година, а усвоена од Собранието на Република Северна Македонија во април 2021 година.

54 Извештај во сенка за јавните набавки 2021, Центар за граѓански комуникации. Преземено од: <https://cutt.ly/vKKGy53>

55 Стратегија за унапредување на системот на јавните набавки 2022 – 2026. Биро за јавни набавки. Преземено од: <https://cutt.ly/bKKGhWJ>

56 Грковска: Потребен ни е систем за јавни набавки и стандардизација за да нема злоупотреби. Телма. Преземено од: <https://cutt.ly/lKKGchs>

Индексот на отвореност, преку сет индикатори во оваа област, оцената за постигнувањата на централната власт ја формира преку јавно достапните, односно објавените планови, повици, одлуки, договори и анекси за јавните набавки на интернет-страниците на институциите. Споредбено, министерствата имаат подобри постигнувања од извршните органи во однос на отвореноста за нивните постапки за јавни набавки, но, од друга страна, споредено со минатата година, извршните органи значително ја подобриле транспарентноста во јавните набавки.

Владата исполнува 10 од 13 индикатори во оваа поткатегорија, со слабост, главно, на тоа дека склучените анекси на договорите за јавните набавки не се објавени на интернет-страницата, како и дека сè уште не се објавени вистинските сопственици на понудувачите и фирмите што склучиле договор со институциите во постапката за јавна набавка. Владата е позитивно оценета за објавување на плановите, повиците, одлуките и договорите за јавните набавки на својата интернет-страница. Владата, исто така, има позитивна практика и го објавува последниот годишен извештај за сите јавни набавки.

Неколку години наназад, со цел да се подобри постапката за јавни набавки и да се намали можноста за злоупотреба на средствата, дадена е препорака, која се повторува и оваа година, службениците кои спроведуваат јавни набавки да бидат обврзани да пополнат изјава за судир на интереси и да поднесат анкетни листови за имотната состојба. Исто така, се повторува препораката за потребата јавно да се објават вистинските сопственици на фирмите што склучиле јавни набавки на електронскиот систем за јавни набавки, со што ќе се спречува корупцијата, значително ќе ја намали злоупотребата на понудите за јавни набавки и ќе послужи да обезбеди фер конкуренција помеѓу понудувачите, а која како мерка е предвидена и во петтиот Национален акциски план за Партнерство за отворена власт (2021 – 2023)<sup>57</sup>.

Табелата подолу дава приказ за степенот до кој министерствата и извршните органи ги исполнуваат индикаторите што ја оценуваат транспарентноста во постапките за јавни набавки. Постои целокупно подобрување на перформансите и на министерствата и посебно на извршните органи споредено со минатата година. Во однос на објавувањето на годишните извештаи од страна на извршните органи, на двете нивоа има зголемување на бројот на институциите што објавуваат годишни извештаи за јавни набавки. Во споредба со минатата година, кога ниту едно министерство не објавуваше годишен извештај за јавните набавки, ова мерење покажа дека Министерството за надворешни, Министерството за финансии, Министерство за животна средина и просторно планирање, Министерството за одбрана, Министерството за труд и социјална политика, Министерството за образование и наука, Министерството за локална самоуправа, Министерството за здравство, Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство, Министерството за информатичко општество и администрација и Министерството за политички систем и односи со заедниците постапиле по препораките на Индексот на отвореност и имаат објавено годишни извештаи за јавни набавки. Иако ова не е законска обврска, тоа е добра меѓународна практика и институциите треба да продолжат со заложбата за нејзино утврдување како практика. Затоа, останува препораката институциите да направат годишен збиран извештај\* за сите јавни набавки за претходната година.

57 Национален Акциски план за ПОВ (2021 – 2023). Преземено од: <https://cutt.ly/dKKDos0>

ПОСТАПКИ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ: МИНИСТЕРСТВА И ИЗВРШНИ ОРГАНИ		
	министерства	извршни органи
Дали на интернет-страницата се објавени <b>плановите</b> за јавни набавки?	94 % <sup>58</sup> ↓	60 % ↔
Дали на интернет-страницата се јавно достапни <b>повиците</b> за јавни набавки?	81 % ↔	60 % ↑
Дали на интернет-страницата се јавно достапни <b>одлуките</b> за јавни набавки?	81 % ↑	57 % ↑
Дали на интернет-страницата се јавно достапни <b>договорите</b> за јавни набавки?	81 % ↔	39 % ↑
Дали на интернет-страницата се јавно достапни <b>анексите на договорите</b> за јавни набавки?	56 % ↓	60 % ↑
Дали на интернет-страницата е достапен последниот <b>годишен извештај*</b> за сите јавни набавки?	75 % ↑	24 % ↑

\* Иако институциите *направија позитивен исчекор во оваа насока со тоа што, главно, интегрираа делови од порталот за јавни набавки, потребно е да објавуваат посебни годишни извештаи за сите јавни набавки во посебен документ во отворен формат.*

## 4.2.2. Пристапност

Индексот на отвореност во поткатогијата пристапност, степенот на отвореност го мери преку индикаторите со кои го оценува степенот до кој се гарантира правото на пристап до информациите со закон и во практика, како и квалитетот на механизмите за ангажирање и консултации со јавноста во процесите на креирање политики. Генерален заклучок е дека за прв пат оваа година истражувањето преку Индексот на отвореност покажува најниска средна оцена на извршната власт (вклучувајќи ги Владата, министерствата и извршните органи) во постигнувањето на поткатогијата пристапност од 51,09 % исполнување на индикаторите. **На ниската средна оцена**

58 Оваа година само Министерството за надворешни работи не го објавило планот за јавни набавки на неговата интернет-страница.



**влијаат ниското исполнување на индикаторите на пристапност од страна на извршните органи (31,11 %) и од министерствата (40,61 %). За разлика од нив, Владата исполнува 81,56 % од индикаторите на пристапност.** Според опфатот на поткатегијата пристапност, Владата, главно, се оценува за квалитетот на правната рамка која го гарантира правото на пристап до информации, како и нејзините практики, а резултатите на министерствата и извршните органи целосно се потпираат на степенот до кој тие ги практикуваат правните одредби и меѓународните стандарди набљудувани преку Индексот на отвореност. Затоа, повеќето препораки што овој документ ги истакнува, всушност, бараат ефикасна имплементација на постојните политики од страна на министерствата и извршните органи.

Поединечно, кај министерствата, Министерството за одбрана (61,05 %), Министерството за животна средина и просторно планирање (56,54 %) и Министерството за внатрешни работи (53,08 %) се на првите 3 места на ранг-листата во однос на исполнувањето на индикаторите на пристапност. Кај извршните органи, највисоко исполнување на индикаторите за пристапност е постигнато од Државниот завод за статистика (54,67 %), потоа следат Бирото за регионален развој (53,33 %) и Државниот инспекторат за градежништво и урбанизам (50,67 %).

#### 4.2.2.1. Пристап до информации

Пристапот до информациите е клучна компонента на транспарентната и одговорна власт. Сместата на пристапот до информациите е да им овозможи на граѓаните да видат како работи власта, односно да бидат во можност да откријат корупција или да откријат недостатоци при креирањето на политиките. Во таа смисла, информациите што ги креираат и со кои располагаат јавните власти ѝ припаѓаат на јавноста. Во Законот за слободен пристап до информациите од јавен карактер<sup>59</sup> од 2019 г. беше проширена листата на иматели на информации; утврдена беше поширока листа на информации која институциите се должни проактивно да ја објавуваат; дефиниран е јавниот интерес; беше скратен рокот за одговор на барање на 20 дена; скратена беше листата на исклучоците за слободниот пристап; и се утврдија проширените надлежности на второстепениот орган со можност да води прекршочна постапка, а сè со цел да се обезбеди јавност и отвореност на институциите, со резултат – информиран граѓанин. Овој Закон пропишува обврска за имателите на информациите да одговорат на барањата за пристап до информации од јавен карактер (реактивен пристап), но содржи и одредби за проактивно објавување на информациите, односно самостојно објавување информации, познато како активна транспарентност.

Индексот на отвореност преку интернет-страниците ги оценува институциите од централната власт (владата, министерствата и извршните органи) дали имаат ажурирани информации за остварување на правото за слободен пристап до информации; дали ги објавуваат веќе одговорените барања за слободен пристап; како и дали на интернет-страницата имаат посебна секција наменета за правото на пристап до информации (или друго име) каде се содржани релевантните информации; дали имаат објавено ажурирана листа на информации и др. Интернет-страницата на Владата во целост ги исполнува критериумите за остварување на правото за слободен пристап, а како слабост единствено

59 Службен весник на РСМ бр. 101/2019 од 22.05.2019 год.

е евидентирано тоа што не ги објавува одговорите што ги подготвува за барањата за слободен пристап до информациите. Оваа практика е забележана кај Министерството за одбрана и Министерството за животна средина и просторно планирање, а од извршите органи само кај Државниот завод за статистика. Може да се заклучи дека во однос на практиката, сеопфатна слабост која се забележува кај сите институции од извршната власт е неуспехот да ги објават на интернет-страницата одговорите со кои обезбедиле пристап до информациите по поднесено барање.

Земени предвид новите трендови и процеси на дигитализација што се случуваат во светот, а кои се наметнуваат како потреба и кај нас, очекувано е во скорешно време да се става акцент сè повеќе на активната транспарентност, која би требало значително да го намали бројот на поднесените хартиени барања за слободен пристап. Оттука, ќе треба да се следат и најдобрите меѓународни и регионални практики во однос на времето на чекање за одговор на хартиено барање за слободен пристап, кое се движи меѓу 7 и 15 дена, и ќе биде потребно кај нас повторно да се интервенира во рокот, па од 20 дена да се намали времето на чекање на најмногу 15 дена. За да се процени времето на чекање по поднесено барање од таргетираните институции, „Метаморфозис“ испрати барања за пристап до информации до сите 50 институции, а од нив 46 % одговориле навреме. Меѓу институциите што не одговорија на барањето или одговорија по законскиот рок се 6 министерства, од кои 4 одговорија по законскиот рок, додека 2 воопшто не одговорија (Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство и Министерството за информатичко општество и администрација) и 14 извршни органи од кои 7 одговорија по законскиот рок, додека 7 воопшто не одговорија на барањата.

Како и минатата година, сите министерства (93,75 %), освен Министерството за политички системи и односи меѓу заедниците, на нивните интернет-страници имаат креирано посебен простор (секција) посветен на постапката со барањата за слободен пристап до информации. Во споредба со минатата година, кога 68,75 % од министерствата пријавиле дека имаат обучен персонал за постапката за слободен пристап до информациите, оваа година има незначителен пад во резултатот и изнесува 62,5 %, односно бројот на министерствата што го обучиле својот персонал е 10 (Министерството за внатрешни работи, Министерството за надворешни работи, Министерството за економија, Министерството за животна средина и просторно планирање, Министерството за одбрана, Министерството за образование и наука, Министерството за локална самоуправа, Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство, Министерството за информатичко општество и администрација и Министерството за политички систем и односи со заедниците). И Владата ја продолжила практиката да ги обучува своите службеници за постапката за слободен пристап до информациите.

Што се однесува на извршните органи, без промена од минатата година, 39 % од нив имаат посебен дел на интернет-страницата во врска со постапката за слободен пристап до информации. Малиот број на обучен персонал за постапката за слободен пристап е очигледен кај извршните органи каде само пет институции (15 %) од 33 мониторирани, известиле дека посетувале обуки за слободен пристап, и тоа: Агенцијата за храна и ветеринарство, Секретаријатот за законодавство, Бирото за јавни набавки, Бирото за стоковни резерви и Управата за водостопанство.

#### 4.2.2.2. Интеракција со граѓаните

Во денешното глобално општество, неоспорна е улогата на дигиталните медиуми, а посебно на социјалните мрежи во размената и дисеминацијата на информациите, подигнувањето на јавната свест за прашањата од јавен интерес, запознавањето на граѓаните со делокругот на работата на институциите и отворањето можности тие да партиципираат во процесите на креирањето на политиките, како и едноставно и брзо користење на услугите. Затоа, во поткатегоријата пристапност набљудуван е степенот до кој институциите ја олеснуваат интеракцијата и испораката на услугите до граѓаните.

Природата и фреквентното користење на интернет-страниците и другите онлајн алатки („Фејсбук“, „Твитер“ и многу други) ги става на централна позиција за интеракција со граѓаните, но набљудувањето покажа недостатоци кога станува збор за каналите за брза комуникација. Па така, директен канал на интернет-страниците за онлајн комуникација преку кој граѓаните можат да искажат загриженост, да упатат претставки или поплаки или да поднесат жалба имаат Владата, само 4 (25 %) министерства (Министерството за информатичко општество и администрација, Министерството за образование и наука, Министерството за надворешни работи и Министерството за финансии) и 10 извршни органи (30 %). Во 2021 г., не е забележано ажурирање на Комуникациската стратегијата на Владата 2019/2020<sup>60</sup> која, меѓу другото, стандардизирајќи го начинот на кој се пренесуваат пораките и темелејќи ги комуникациите со граѓаните на принципот „отворена влада“, придонесе за подобрите резултати на Владата на Индексот на отвореност во споредба со другите министерства и другите извршни органи. Дополнително, креиран е портал [uslugi.gov.mk](http://uslugi.gov.mk), кој активно не се промовира на социјалните медиуми.

Социјалните медиуми придонесуваат за олеснување на комуникацијата и интеракцијата со јавноста, меѓутоа, во никој случај не го надоместуваат отсуството на интернет-страниците (9 од 33 извршни органи сè уште немаат интернет-страници) ниту, пак, можат да ги заменат интернет-страниците во однос на обемот на споделените информации. Дури 34 од 50 набљудувани централни институции имаат официјални профили на „Фејсбук“ и 11 од нив имаат профили на „Твитер“. Останува заклучокот од минатата година дека полека се напушта практиката на употреба единствено на личните профили на функционерите како официјални во социјалните медиуми, меѓутоа тие сè уште се побогати со информации за разлика од официјалните социјални канали на институциите. Главниот проблем со личните профили на функционерите е што тие престануваат да се користат како извори на информации и интеракција со соодветните институции веднаш штом ќе заврши мандатот на функционерот, и како такви тие не содржат долги мемории на случувањата во институциите.

Земено предвид дека граѓанското општество е (треба да е) рамноправен партнер и коректор на одлуките на власта, и дека е неопходен континуиран, транспарентен и целосно инклузивен дијалог со граѓанското општество, Министерствата беа набљудувани преку нивните интернет-страници во однос на тоа дали имаат објавени содржини за заеднички активности со граѓанското општество во последните 6 месеци. Констатирано е дека мнозинството, 81,25 % од министерствата редовно објавуваат вакви содржини за заеднички активности со граѓанското општество.

60 Комуникациска стратегија на Владата за 2019/2020. Влада на Република Северна Македонија. Преземено од: <https://vlada.mk/komunikaciska-strategija>.



Во однос на олеснувањето на јавните услуги, централната власт континуирано го дополнува онлајн порталот за е-услуги, достапен на [www.uslugi.gov.mk](http://www.uslugi.gov.mk), кој служи како регистар на 838 јавни услуги, обезбедени од 1 288 институции со јасни инструкции за тоа како да пристапите до нив и за некои со директна можност за пристап и обезбедување на услугата преку интернет. Оваа важна алатка игра клучна улога за да се олесни интеракцијата меѓу институциите и граѓаните, со цел институциите да бидат ориентирани кон овозможување лесно достапни услуги за граѓаните како карактеристика на доброто владеење. Преку основните интернет-страници на министерствата, кај 75 % од нив, исто така, достапни се секции со списоци на сите услуги кои се обезбедуваат преку министерството со линкови до описот на услугата и потребната документација. Ваков тип на списоци со е-услуги што ги нудат другите извршни органи на нивните интернет-страници имаат објавено само 2 извршни органи (6 %).

### 4.2.2.3. Јавни консултации

Навремено и суштинско учество на граѓаните во креирањето на политиките е предуслов за едно демократско општество да биде препознаено како транспарентно и отчетно. Од една страна, преку учеството на јавноста во процесите на подготовка на политиките се овозможува засегнатите страни да влијаат во развојот на политиките што ги засегаат. Од друга страна, преку учеството на засегнатите страни во овие процеси, креаторите на политиките добиваат нови идеи, информации и пристап до ресурсите важни во процесот на креирање на политиките. На крајот, консултациите придонесуваат кон градењето на меѓусебната доверба и развивањето на демократските принципи. Консултациите се спроведуваат на три начини и тоа: (1) преку најавата за почеток на процесот што е првиот чекор во консултациите, каде јавноста е пасивен чинител, но дозволува време за подготовка за засегнатите страни; (2) преку консултациите што подразбираат активно барање на мислење и ставови од оние кои се засегнати. Ова е, во суштината, процес на прибирање информации, но и на континуиран дијалог; и (3) преку активно учество (партиципативност), односно вклучување на засегнатите страни во процесот на креирање на политиките. Во изминатиот период, формирани се повеќе консултативни механизми, со претставници од граѓанското општество што придонесуваат кон подинамични консултативни процеси, како што се, Советот за координација и мониторинг на Партнерството за отворена власт<sup>61</sup>, Советот за соработка меѓу Владата и граѓанското општество<sup>62</sup>, Секторските работни групи<sup>63</sup>, Националниот совет за реформи во медиумската сфера<sup>64</sup>, Советот за реформи во правосудството итн.

Во поглед на правните акти<sup>65</sup>, постојат повеќе такви што ја даваат основата за вклучување на јавноста во процесите на креирање на политиките, односно го регулираат ова прашање како, на пример: Деловникот за работа на Владата на РСМ, Стратегијата

61 Воспоставен со цел да воведо поструктурен пристап кон процесите на ПОВ преку максимизирање на учеството и ангажманот, како и следење и насочување на спроведувањето на акциските планови на ПОВ. Преземено од: <https://cutt.ly/LKKGXcO>.

62 Формиран е како советодавно тело на Владата за унапредување на соработката, дијалогот и поттикнување на развојот на граѓанското општество во Република Северна Македонија. Преземено од: <https://www.nvosorabotka.gov.mk/?q=mk/node/99>.

63 Дијалог кон ЕУ. Секторски работни групи. Преземено од: <https://cutt.ly/iKKG06Y>.

64 ПОКАНА (За номинација на претставниците во Националниот совет за реформи во медиумската сфера). Министерство за информатичко општество и администрација. Преземено од: <https://cutt.ly/lKKHs5u>.

65 Уставот на Република Северна Македонија, Законот за референдум и други облици на непосредно изјаснување, Законот за работа на Владата на РСМ, Законот за организација и работа на органите на државната управа и други.

на Владата за соработка со и развој на граѓанското општество<sup>66</sup>, Кодексот на добри практики за учество на граѓанскиот сектор во процесот на креирање политики, Методологијата за процена на влијанието на регулативата, Упатството за начинот на постапување во работата на министерствата во процесот на спроведување на процената на влијанието на регулативата, Правилникот за организација на јавните консултации при започнувањето на легислативниот процес, итн. Единствениот национален електронски регистар на прописи (ЕНЕР) е каналот преку кој се одвиваат електронските консултации за предлог-законите.

Сите министерства се должни да објавуваат предлог-закони на ЕНЕР и на нивните официјални интернет-страници за јавни консултации во времетраење од најмалку 20 дена пред да може да се продолжи со владината процедура. Повратните информации собрани во текот на периодот на консултациите со засегнатите страни се, исто така, сумирани во извештаите за процена на влијанието на регулативата (РИА) на министерствата што ги предлагаат, со образложение зошто се прифатени или не се. Во октомври 2021 г., од страна на Владата бил усвоен Годишниот извештај за спроведување на процесот на процена на влијанието на регулативата – ПВР (јануари – декември 2020 г.) во кој е констатирано дека постапката за ПВР била почитувана за 121 предлог-закон од вкупно 134 предлог-закони што биле усвоени од страна на Владата.

Поради постоењето на централна платформа, како што е ЕНЕР, Владата и сите министерства се оценети позитивно за давањето можност за спроведување онлајн консултации. Меѓутоа, на интернет-страниците на министерствата, освен кај Министерството за информатичко општество и администрација, нема посебен дел со потребните информации за најава на процесите на креирање на политиките со директна врска до ЕНЕР. Само кај 6 министерства забележавме повици за јавни дебати на нивните интернет-страници (37,5 %), но никој не објавува годишни планови за јавни дебати. Извештаи за спроведени консултации не се објавуваат на интернет-страниците на министерствата, но, сепак, тие се интегрирани во извештаите за процената на влијанието на регулативата. Единствено Министерството за животна средина и просторно планирање во посебна секција на интернет-страницата објавува записници од одржаните јавни дебати со засегнатите страни<sup>67</sup>. Според упатствата за развој на стратешките планови и годишните планови за работа<sup>68</sup>, се очекува да биде обезбедено координирано планирање и спроведување на политиките на Владата од страна на органите на државната управа. Сепак, општ заклучок е дека електронскиот систем за јавни консултации не е искористен во целиот негов потенцијал, а контролата на квалитетот и следењето на процесот на консултации со јавноста треба да се подобрат<sup>69</sup>.

66 Стратегија на Владата за соработка со и развој на граѓанското општество. Преземено од: <https://cutt.ly/DKKhHGS>.

67 Записници од јавни расправи. Министерство за животна средина и просторно планирање. Преземено од: <https://cutt.ly/ZKKHDdg>.

68 Упатство за начинот на постапување на министерствата и другите органи на државната управа во процесот на подготвување на стратешкиот план и годишниот план за работа (Службен весник на РМ бр. 131/18).

69 Извештај за Северна Македонија за 2021 на Европската комисија. Европска комисија. Преземено од: <https://cutt.ly/tKkXp6K>.

### 4.2.3 Ефикасност (стратегиско планирање, известување, мониторинг и евалуација)

Ефикасноста претставува процена на посветеноста на институциите да планираат и учат од тековните процеси и да ги подобруваат преку воспоставени системи за следење, евалуација и учење – со употреба на клучни цели – индикатори за време на стратешкото планирање и известување. Во две поткатегории и тоа: известување и мониторинг и евалуација, институциите од централната власт беа оценувани: дали навремено поднесле извештај за имплементација на програмата за работа; дали навремено поднесле годишен финансиски извештај за тековната година; дали користат индикатори за перформансите при формулирањето на годишната програма, односно за годишниот извештај за работењето за претходната година. Генералниот секретаријат на Владата е оценуван во однос на постоењето механизми и сеопфатноста на правната рамка за стратешко планирање, креирање и координација на политиките. Треба да се земе предвид дека интеракцијата со јавноста и вклучувањето на засегнатите страни во процесите на креирањето политики, како и процената на влијанието на регулативата, како принципи на доброто владеење, а кои беа оценувани во категоријата пристапност со најслабо исполнување на индикаторите, значително влијаат врз перформансите на институциите.

Процесот на стратешкото планирање претставува алатка преку која се утврдуваат стратегиите и политиките и се донесуваат одлуки за клучните приоритети и цели, како и распределбата на ресурсите. Затоа и се вели дека стратешкото планирање претставува еден од основните чекори кон исполнувањето на мисијата, односно надлежностите на една институција. Следењето на спроведувањето на политиките, како и проактивните јавни консултации се дел од истата низа на развој на одговорните политики засновани на докази. Во оваа поткатегорија посебно внимание се посветува на достапноста на систематските механизми што редовно ги проценуваат влијанието, трошоците и ефектите на политиките и како такви служат за развој на стратешки планови за во иднина, потпирајќи се на податоците како доказ.

Правната рамка за стратешко планирање, креирање и координација на политиките<sup>70</sup> е дефинирана и таа опфаќа хармонизирана законска и подзаконска регулатива преку која се обезбедуваат ефикасни механизми и процедури за спроведување и следење на процесот со соодветно утврдена надлежност. Министерствата изготвуваат среднорочни (тригодишни) стратешки планови што треба да ги содржат планираните политики од нивна надлежност и врз чија основа треба да се планира буџетот во соодветната

70 Закон за Владата, Закон за Буџети, Деловник за работа на Владата на Република Македонија, Методологија за анализа на политиките и координација (Службен весник на РМ, бр. 56/06), Методологија за стратешко планирање и подготвување на Годишна програма за работа на Владата на Република Македонија (Службен весник на РМ, бр. 124/08 и 58/18), Упатство за начинот на постапување на министерствата и другите органи на државната управа во процесот на подготвување на стратешкиот план и годишниот план за работа (Службен весник на РМ, бр. 131/18), Насоки за подготвување на стратешките планови на министерствата и другите органи на државната управа, Упатство за начинот на постапување на министерствата и другите органи на државната управа во процесот на следење, оценување и известување за спроведувањето на стратешкиот план и годишниот план за работа (Службен весник на РМ, бр. 130/18), Методологија за процена на влијанието на регулативата (Службен весник на РМ, бр. 107/13 и 173/17), Методологија за оцена на спроведувањето на регулативата (Министерство за информатичко општество и администрација, 2013), Упатство за начинот на постапување во работата на министерствата во процесот на спроведување процена на влијанието на регулативата (Службен весник на РМ, бр. 106/13), Одлука за формата и содржината на Извештајот за процена на влијанието на регулативата (Службен весник на РМ, бр. 106/13), Кодекс на добри практики за учество на граѓанскиот сектор во процесот на креирањето политики (Службен весник на РМ, бр. 99/11, Правилник за организација на јавни консултации при започнување на легислативен процес.

област. Меѓутоа, овој процес се спроведува формално при што не се посветува доволно внимание на меѓусебната поврзаност на владините и секторските приоритети, планираните и преземените активности за следниот период со соодветна распределба на потребните средства<sup>71</sup>.

Стратешкото планирање им помага на министерствата и извршните органи на структуриран начин и континуирано да ги планираат програмите, проектите и активностите предвидени во Националната програма за усвојување на правото на Европската унија<sup>72</sup> (НПАА), да го следат нивното остварување и да се приспособуваат на сите промени. Всушност, во стратешките планови на министерствата и другите органи на државната управа треба детално да се разработат мерките и активностите што се предвидени во НПАА, односно да се обезбеди усогласеност на двата акти<sup>73</sup>.

Генералниот секретаријат следи рамка за мониторинг и процена според која тие ја планираат и ја пријавуваат својата работа на годишно ниво. Стратешкиот план на Генералниот секретаријат на Владата на РСМ за периодот 2022 – 2024 е усогласен со Буџетот на РСМ<sup>74</sup>. Исто така, Генералниот секретаријат на Владата објави и Извештај за спроведувањето на Годишниот план за работа на Владата за 2021 г.<sup>75</sup> Извештајот содржи општи информации за постигнувањето на резултатите, а податоците не се објавени во отворен формат.

Преку индикаторите за ефикасност, извршната власт (Влада, министерства и извршни органи) е оценета со 54,66 % исполнетост на индикаторите. Поединечно гледано, извршните органи и во оваа категорија се најдолу на скалата во однос на исполнувањето на индикаторите на ефикасноста со 33,79 %, повисоко се министерствата со 50,31 % исполнување на индикаторите и највисоко е Владата со 79,90 % исполнување на индикаторите на ефикасност.

Во однос на употребата на индикаторите за успех при планирањето 56,25 % од министерствата известуваат дека ги применуваат, а половина од нив (50 %) употребуваат и индикатори за успех при подготовката на извештаите за нивната работа. Понизок е резултатот кај извршните органи, односно 1/3 од извршните органи известуваат дека користат индикатори за успех при планирањето и 1/4 од нив користат индикатори за успех при подготовката на извештаите за нивната работа.

Педесет и шест отсто од министерствата навремено поднесле извештај за имплементација на програмата за работа до Владата, а 62,5 % од нив навремено поднесле годишен финансиски извештај за тековната година. Исполнувањето од страна на извршните органи е послабо, односно 45,45 % навремено поднесле годишен извештај, а 51,5 % навремено поднесле годишен финансиски извештај за тековната година.

Останува неопходно да се зајакнат институционалните и човечките капацитети за координација на процесот за среднорочно планирање и поврзување со секторските стратегии, буџетирањето и годишното планирање. На крајот, останува недоволно

71 Стратегија за реформа на јавната администрација (2018 – 2022). Министерство за информатичко општество и администрација. Преземено од: <https://cutt.ly/hKKHZkd>.

72 Бази на податоци. Секретаријат за европски прашања. Преземено од: <https://cutt.ly/RKKH4QL>.

73 Прирачник за стратешко планирање. Влада на Република Северна Македонија. Преземено од: <https://cutt.ly/LKKHC6r>.

74 Стратешко планирање. Влада на Република Северна Македонија. Преземено од: <https://cutt.ly/PKKJffN>.

75 Извештај за спроведување на годишниот план за работа на Генералниот секретаријат за 2021 година. Влада на Република Северна Македонија. Преземено од: <https://cutt.ly/xKKJj6W>.

зајакнувањето на улогата на Генералниот секретаријат како централно тело за координација и контрола на квалитетот<sup>76</sup>.

#### 4.2.4. Интегритет

Корупцијата е еден од најкорозивните проблеми на денешницата. Корупцијата води кон погрешни јавни политики, ги троши непотребно јавните ресурси, ги проширува економските и социјалните нееднаквости, креира незадоволство и политичка поларизација и ја намалува довербата во институциите што треба му служат на јавниот интерес.

Традиционалните пристапи, засновани на создавањето што е можно повеќе правила, построга усогласеност на законодавството и построга спроведување очигледно имаат ограничена ефикасност. Многу автори кои ја истражуваат темата констатираат дека стратешкиот и одржлив одговор на корупцијата мора да биде јавниот интегритет<sup>77</sup>.

Интегритетот претставува пресек на вредностите на поединците и институцијата и како таков е тешко да се дефинира и контролира. Но, во суштината, под интегритет се подразбира законито, независно, непристрасно, етичко, одговорно и транспарентно вршење на работите со кои службените лица го чуваат својот углед и угледот на институцијата во која се или одговорно лице или вработени, ги елиминираат ризиците и ги отстрануваат сомневањата за можноста на настанување и развој на корупција и со тоа обезбедуваат доверба на граѓаните во вршењето на јавните функции и во работата на јавните институции<sup>78</sup>. Од денешна гледна точка, кога државата покажа тренд на подобрување на својата позиција во борбата против корупцијата<sup>79</sup>, важно е да креира и наметне визија за стратегија за јавен интегритет, отстранувајќи го фокусот од ад хок политиките за интегритет, преку пристап кој е базиран на културата на интегритетот. Затоа е важно да постојат механизми што ќе превенираат случаи од изложување на мито (поткупување) и користење лични врски, до широко распространети практики на непотизам, кронизам, клиентелизам, односно злоупотреба на политичкото влијание што се случува меѓу елитите<sup>80</sup>. Дел од овие механизми се политиките за интегритет, етичките кодекси, правилата за заштита на укажувачите, механизмите за спречување судир на интереси, регулирање на лобирањето и сл. Затоа во оваа поткатегорија се набљудуваат како начини преку кои може да се спречи и контролира појавата на политичкото влијание, односно злоупотребата на моќта.

Владата има високо исполнување на индексните поени во оваа поткатегорија со 84,6 %, затоа што беше оценувана за постоењето и достапноста на политиките што влијаат врз спречувањето на корупцијата, градењето систем на интегритет, правилата за објавување на анкетните листови од страна на избраните и именуваните функционери да доставуваат податоци за нивната имотна состојба, а за кои е овозможено да бидат

76 Извештај за Северна Македонија за 2021 г. на Европската комисија. Европска комисија. Стр. 13. Преземено од: <https://cutt.ly/tKKXp6K>.

77 Правила и услови, OECD. Преземено од: <https://www.oecd.org/termsandconditions/>.

78 Политика за интегритет на државните органи. Државна комисија за спречување корупција. Преземено од: <https://cutt.ly/JKKFc86>.

79 Индекс за перцепција на корупцијата за 2021 г., „Транспаренси интернешнал“. Преземено од: <https://cutt.ly/hKKJVPD>.

80 Антикорупциски заложби во Северна Македонија: стратегии за градење конструктивен ангажман. Фондација „Отворено општество“ на Македонија. 2020 г. Преземено од: <https://cutt.ly/6KKKjBW>.



јавно објавени<sup>81</sup> и правилата за заштита на укажувачите. Во годината која е предмет на набљудување на Индексот на отвореност, беше донесена Националната стратегија за борба против корупцијата (2021 – 2025)<sup>82</sup>. Владата усвои и План за борба против корупцијата – Акција 21<sup>83</sup> во кој се вклучени мерки за борба против организиранот криминал, реформи во изборите и правосудниот систем, како и справување со непотизмот, кронизмот и влијанието во практиките за вработување на јавни места<sup>84</sup>. Дополнително, кон високата оценка влијае достапноста на сите релевантни политики на интернет-страницата на Владата. Па така, на интернет-страницата на Владата објавени се Кодексот за административни службеници и Кодексот за етичко однесување за членовите на Владата и носителите на јавни функции именувани од страна на Владата<sup>85</sup>, и воспоставена е посебна секција со информации за заштита на укажувачите<sup>86</sup>. Позитивна е оцената за Владата дека прифатила политика за интегритет што е, исто така, јавно достапна<sup>87</sup>. Негативни индексни поени има добиено затоа што нема објавено Годишен извештај за имплементирање на политиката за интегритет и поради отсуство на едукативните активности за службениците на теми како што се конфликт на интереси, спречување корупција и заштита на укажувачите. Може да се заклучи дека е потребна позасилена имплементација<sup>88</sup> на политиките за да може да се даде оценка за нивната ефикасност, а што ќе биде почувствувано од граѓаните за кои корупцијата е најголем проблем<sup>89</sup>.

Во поглед на остварувањата на министерствата, 15 од нив имаат информации за заштитата на укажувачите, а 7 известуваат дека службениците учествувале на едукативни активности на теми како што се спречување корупција, судир на интереси и заштита на укажувачите во текот на 2021 година. Оваа година<sup>90</sup> половината од министерствата имаат објавено политика за интегритет на интернет-страниците, и тоа Министерството за внатрешни работи, Министерството за транспорт и врски, Министерството за животна средина и просторно планирање, Министерството за одбрана, Министерството за труд и социјална политика, Министерството за образование и наука, Министерството за локална самоуправа и Министерството за информатичко општество и администрација. Кај извршните органи, исполнувањето на индикаторите во оваа поткатегорија е значително послабо. Дури 54,5 % од извршните органи имаат информации на нивните интернет-страници за заштитата на укажувачи и само три институции (9,1%), идентично како и претходната година, известиле дека службениците

81 Податоците од анкетните листови за имотната состојба на избраните и именуваните функционери. Државна комисија за спречување на корупција. Преземено од: [https://www.dksk.org.mk/imoti\\_2/](https://www.dksk.org.mk/imoti_2/).

82 Национална стратегија за борба против корупцијата (2021 – 2025) со Акциски план. Државна комисија за спречување корупција. Преземено од: <https://cutt.ly/CKKKm31>.

83 Акција 21 – План за борба против корупцијата. Влада на Република Северна Македонија. Преземено од: <https://cutt.ly/3KK-KLS8>.

84 Индекс за перцепција на корупцијата за 2021 г. „Транспаренси интернешнал“. Преземено од: <https://cutt.ly/1KKKBe0>.

85 Кодекс. Влада на Република Северна Македонија. Преземено од: <https://vlada.mk/kodeks>.

86 Заштита на укажувачите. Влада на Република Северна Македонија. Преземено од: <https://vlada.mk/ukazuvaci>.

87 Политика на интегритет на Генералниот секретаријат на Владата на РСМ. Државна комисија за спречување корупција. Преземено од: <https://cutt.ly/0KKK6WK>.

88 ГРЕКО 2021 г., Извештај за усогласеност на Северна Македонија, Петти круг на евалуација – Спречување корупција и промовирање интегритет во централната власт (врвни извршни функции и спроведување на законот). Преземено од: <https://cutt.ly/JKKLwve>.

89 Извештај за процена на корупцијата, Македонски центар за меѓународна соработка. 2021 г. Преземено од: <https://cutt.ly/pKKLEZe>.

90 Во 2020 г. само Министерството за локална самоуправа имаше подготвено и објавено План за интегритет, стр. 42. Преземено од: <https://cutt.ly/5KKLDId>.

учествувале на едукативни активности на теми како што се спречување корупција, судир на интереси и заштита на укажувачите во текот на 2021 г. Трипати е поголем бројот на извршните органи (17), спореден со минатата година, што известуваат дека имаат внатрешни политики за интегритет. Овие податоци покажуваат дека покрај тоа што има овозможена правна рамка, треба да се работи на нејзино засилено спроведување. Развивањето јавна и професионална услуга заснована на заслуги ќе ја зголеми отчетноста и ќе ја спречи политизацијата, па следствено на тоа, значително ќе го намали ризикот од судир на интереси и корупција.

Многу е низок процентот на исполнувањето на индикаторот од страна на министерствата (6,25 %) и извршните органи (3 %) во однос на подготовката и објавата на извештаите за спроведување на политиките за интегритет и/или која било друга внатрешна антикорупциска политика која предвидува мерки за спречување и елиминирање на различните форми на коруптивно и неетичко однесување во институцијата. Од министерствата, само Министерството за одбрана<sup>91</sup> има објавено извештај за спроведувањето на Планот за интегритет за 2021 г., а од извршните органи што беа набљудувани, Секретаријатот за законодавство<sup>92</sup>.

Во поглед на лобирањето како дел од рамката со која е уредено во набљудуваната година има делумен прогрес со оглед дека беше донесен нов Закон за лобирање<sup>93</sup>, со цел да се спречи нелегитимното влијание врз јавните политики и процеси и можните коруптивни ефекти.

Преку индикаторите за интегритет, извршната власт (Влада, министерства и извршни органи) е оценета со 52,75 % исполнетост на индикаторите. Поединечно гледано, извршните органи и во оваа категорија се најдолу на скалата во однос на исполнувањето на индикаторите на интегритет со 29,55 %, повисоко се министерствата со 64,00 % исполнување на индикаторите и највисоко е Владата со 64,71 % исполнување на индикаторите на интегритет.

#### 4.2.5. Отворени податоци

Отворените податоци се набљудуваат во ова истражување како заеднички столб на доброто владеење преку процена на степенот на отвореност на сите документи и податоци што се прегледани преку Индексот на отвореност. Регионалниот преглед покажува најдобри резултати за Северна Македонија, иако има скромни 33,14 % исполнување на индикаторите (поединечно Владата исполнува 49,5 %, министерствата исполнуваат 34,45 %, додека извршните органи 31,74 % од индикаторите за отворени податоци<sup>94</sup>).

91 Стратешки документи. Министерство за одбрана. Преземено од: <https://cutt.ly/ZKKL8il>.

92 Извештај за годишен план за спречување корупција во Секретаријатот за законодавство во 2021 година. Секретаријат за законодавство. Преземено од: <https://cutt.ly/yKKZfzv>.

93 Лобирање. Државна комисија за спречување корупција. Преземено од: <https://cutt.ly/xKKZlnb>.

94 Ранг-листа на институции со степен на исполнување на индикаторите на отворени податоци, Анекс 2.

## Резултат на отворени податоци по земја

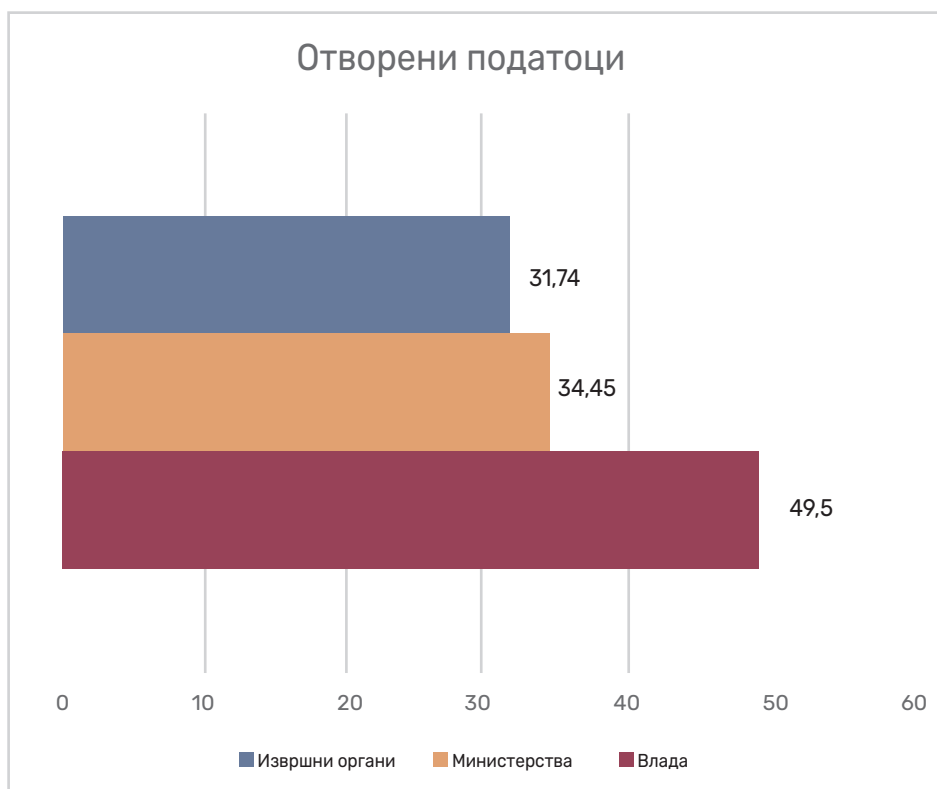


На ниво на политиките, креирани се Стратегија за отворени податоци (2018 – 2020) и Акциски план<sup>95</sup>, Закон за користење на податоците од јавниот сектор, како и Правилник за отворени податоци и ажуриран портал на отворени податоци (data.gov.mk), проследен со други упатства и методологии за поддршка на процесот. Дополнително, РСМ ја усвои Меѓународната повелба за отворени податоци во 2018 година. Во Националниот акциски план за Партнерство за отворена власт (2021 – 2023) во сите заложби се преплетени мерки за зголемување на податочните сетови во отворен формат. Битно е да се напомене дека во претходните акциски планови, темата за отворени податоци беше издвоена, додека, пак, сега е хоризонтална. На пример, во претходните акциски планови имаше посебна заложба за отворени податоци за имотната состојба на избрани и именувани лица и отворени податоци за климатски промени на национално и локално ниво. Институциите известуваат дека немаат обучен персонал за користење и објавување отворени податоци, и евидентно е дека граѓанското општество игра клучна улога во развојот на капацитетите на јавниот сектор во оваа област. Во рамките на Проектот на УСАИД за граѓанско учество, Фондацијата „Метаморфозис“ обучи 59 државни службеници за отворени податоци во 2021 година.

Од вкупно 50 институции што го сочинуваат примерокот на институции што беа мониторираны со нашето истражување, само две министерства (Министерството за информатичко општество и администрација и Министерството за образование и наука) и два извршни органи (Бирото за јавни набавки и Државниот санитарен и здравствен инспекторат) пријавиле дека службениците од нивните институции имале едукативни активности/работилници/обуки за отворени податоци во 2021 година. До денес, порталот за отворени податоци (data.gov.mk) содржи двојно повеќе податочни сетови, споредено со претходното мерење, односно 550 групи податоци објавени од 72 организации, повеќето од нив од институции или агенции на извршно ниво. Фондацијата „Метаморфозис“, исто така, континуирано ги обучува институциите да ги отворат своите збирови податоци и преку оваа поддршка беа креирани 30 групи податоци од 10 институции на централно ниво. Во моментот, Фондација „Метаморфозис“ соработува со Министерството за животна средина и просторно планирање; Агенцијата за вработување на Република Северна Македонија; Агенцијата за заштита на личните податоци; и Фондот за пензиско и инвалидско осигурување, за отворање групи податоци.

95 Стратегија за отворени податоци (2018 – 2020) и Акциски план. Министерство за информатичко општество и администрација. Преземено од: <https://cutt.ly/jKKZPYr>.





Фондацијата „Метаморфозис“, во соработка со Министерството за информатичко општество и администрација, а преку Проектот на УСАИД за граѓанско учество, обезбеди техничка поддршка за подготовка на новиот нацрт-закон за користење на податоците од јавниот сектор, што наскоро треба да биде поставен на ЕНЕР.

#### 4.2.6. Заклучок

Општ заклучок кој произлегува од набљудуваните институции во Индексот на отвореност, кој се повторува неколку години по ред, е постоењето директна корелација меѓу хиерархијата на институциите и падот на нивните оценки. Што значи дека ангажираноста и примената на стандардите за отвореност се на различно ниво кај различните структури на извршната власт и затоа концептот на отвореност мора системски да се реши.

Оваа година вкупниот резултат на извршната власт (Владата, министерствата и извршните органи) достигнува 60,93 % исполнетост на индикаторите на отвореност. Извршните органи имаат најнизок резултат според Индексот, односно 41,54 % исполнетост на индикаторите, споредено со просекот на министерствата што исполнуваат 58,56 %, и Владата која има највисок вкупен резултат и тоа 82,71 % исполнетост на индикаторите.

Во поткатегиите, извршната власт има највисока оцена за индикаторите за транспарентност од 55,65 %, потоа со 54,66 % на исполнетост е во поткатегијата ефикасност, следи 52,75 % исполнетост во поткатегијата интегритет и најниска оцена за пристапност од 51,09 %. Со оглед дека индикаторите за пристапност го проценуваат степенот до кој правото на пристап до информации е гарантирано со закон и во практика,

како и квалитетот на механизмите за вклучување и консултациите при процесите на креирањето политики повеќето препораки што овој документ ги истакнува, всушност, бараат ефикасна имплементација на постојните политики од страна на министерствата и извршните органи.

Од набљудувани 33 извршни органи, скоро 1/3 (9 извршни органи) немаат интернет-страници и, во голема мера, се потпираат на соодветната институција за надзор за видливоста на нивната работа. Евидентно е дека колку е повисока хиерархијата на институцијата, толку е поголема веројатноста таа да инвестира средства за видливоста на нејзината работа и за односите со јавноста. Истражувањето, исто така, бара директна поврзаност меѓу резултатите на министерствата и оцените на агенциите што ги надгледуваат, но тоа не беше очигледно. Затоа, централните политики како Стратегијата за транспарентност и Стратегијата за комуникации на Владата и утврдените минимални стандарди за јавна транспарентност и отчетност, треба да бидат прифатени и имплементирани од сите институции на централната власт.

Се повторува и заклучокот дека од најголема важност е да се направи разлика меѓу квалитетот на правната рамка во земјата и спроведувањето. Механизмите за спроведување, следење и известување се исто толку важни за да се обезбеди ефективност на овие политики и за одржување на нивните позитивни резултати колку и самите текстови. Затоа, важно е реформските процеси да се планираат темелно и систематски, адресирајќи ги различните варијабли што придонесуваат за проблемот, наместо само да се спроведуваат површни интервенции.

Индексот на отвореност е соодветна алатка според која власта, но и секоја институција одделно, може да се води од него за да го унапреди своето добро владеење. Интернет-страниците се легитимно најлесно проверлив извор на информации за отвореноста, како и алатка за интеракција со и отчетноста пред јавноста и мора ефикасно да се користат за да се соопштат сите аспекти на надлежностите на соодветните институции. Фокусот на институциите мора да биде кон проактивно објавување на сите документи во најотворениот достапен формат. Следствено, интернет-страниците треба да заземат централна позиција во сите политики за отвореност на институциите со цел да ги подобрат достапноста, како и квалитетот на информациите и податоците. Во исто време, крајно време е сите извршни органи да создадат свој онлајн простор (независни интернет-страници или посебен дел на интернет-страницата на нивните ресорни министерства) каде што разменуваат и ажурираат информации и комуницираат со граѓаните.

Како заклучок, покрај евидентните разлики во дефинирањето на концептот за добро владеење, постои севкупен консензус меѓу теоретичарите и практичарите дека доброто владеење, дефинирано како систем што одговара на потребите на луѓето, е позитивно поврзано со довербата на јавноста во институциите. Довербата на јавноста во институциите е резултат на спроведувањето на политиките за добро владеење, но и предуслов за владите да можат да преземат структурни и темелни реформи што се потребни во земјата. Затоа, примарната потреба за набљудување на принципите за добро владеење на секоја Влада и нејзините единици често е фокусирана на обезбедувањето легитимитет и доверба на јавноста на која ѝ служат и ја претставуваат. Зголемувањето на довербата на јавноста во непристрасноста на институциите и нивните јавни службеници, темелени на интегритет, ќе ја доведе Владата до целта да го обезбеди и да го одржи својот легитимитет.

## 4.2.7. Сеопфатен план за добро владеење за извршната власт во Република Северна Македонија

### Транспарентност

- Сите извршни органи мора да имаат свои интернет-страници или да се воспостави посебен дел на интернет-страницата на ресорните министерства, со цел да овозможат активна транспарентност, директна интеракција со јавноста и отчетност. Да се овозможат функционални пребарувачи на интернет-страниците на извршните органи.
- Институциите да воведат внатрешни процедури што ќе го унапредат процесот на реактивната, но и на активната транспарентност, со воспоставени рокови и одговорни лица за споделување и ажурирање на информациите на интернет-страниците.
- Институциите задолжително да објавуваат годишни програми за работа и редовно да објавуваат извештаи за нивната работа. Да се зачести со подготовката и објавувањето на кварталните или полугодишните извештаи.
- Владата треба да ги објави документите што се разгледуваат и дискутираат за време на седниците, како и транскрипти од состаноците. Од друга страна, аудио- и/или видеопренос на седниците што ќе даде директен пристап на јавноста да го следи донесувањето одлуки за политиките што директно влијаат врз нив, ќе биде дополнителна добра практика што треба да се земе предвид.
- Владата треба да спроведе консултации со јавноста при планирањето на буџетот, како и да објави информации на својата интернет-страница за трошењето на буџетските резерви.
- Владата да го достави нацрт-законот за Буџет до Собранието минимум три месеци пред крајот на фискалната година за да се обезбеди доволно време за ефективно разгледување.
- Институциите мора редовно да објавуваат сопствени буџетски планови и годишни и полугодишни финансиски извештаи.
- Да се уреди можноста службениците кои спроведуваат јавни набавки да бидат обврзани да пополнат изјава за судир на интереси и да поднесат анкетни листови за имотната состојба.
- Да се објават вистинските сопственици на понудувачите и фирмите коишто се јавуваат на повиците за јавни набавки и на оние што склучиле договор со институциите во постапка за јавна набавка. Да се воспостави регистар на вистинските сопственици.
- Институциите да ги поврзат податоците поврзани со јавните набавки (со врска), коишто се сместени во Електронскиот систем за јавни набавки со сопствените интернет-страници.
- Да се преземат конкретни мерки од страна на институциите во стандардизацијата на јавните набавки.

## Пристапност

- Институциите да ги објават на својата интернет-страница одговорите со кои обезбедиле пристап до информациите по поднесено барање (од реактивен кон активен пристап) со што би се намалило повторувањето на добиени барања по писмен пат за исти информации.
- Институциите неопходно е проактивно да го објават збирот документи, податоци и информации утврдени во членот 10 од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер со што ќе влијаат на зголемувањето на активната транспарентност.
- Да се намали максималниот рок за одговор на барањата за слободен пристап до информациите од јавен карактер од 20 на 15 дена, со оглед дека тоа е разумен период на чекање според меѓународните стандарди и воспоставената регионална практика.
- Извршните органи да воведат посебен простор (секција) на интернет-страниците посветен на постапката со барањата за слободен пристап до информации.
- Службениците да бидат редовно обучувани за меѓународните и домашни стандарди за унапредување на пристапот до информациите, а што ќе влијае и на зголемувањето на стапката на одговорите и квалитетот на самите одговори на барањата.
- Институциите треба да воведат директни канали на интернет-страниците за онлајн комуникација со цел да овозможат полесна интеракција со граѓаните. Каналите да обезбедуваат можност за граѓаните да упатат претставки или предлози.
- Интернет-страниците треба да обезбедат јасни упатства и да ги промовираат достапните механизми за покренување жалби.
- Институциите, паралелно со унапредувањето на интернет-страниците, потребно е да го подобрат своето присуство на социјалните медиуми преку редовно објавување сервисни информации за јавноста, и да ги насочат кон подигање на свеста за правата, процесите и механизмите што не се толку познати кај пошироката јавност.
- Институциите, посебно извршните органи, на интернет-страницата да објават списоци со услугите што ги нудат, како и на видливо место да постават врска до порталот [www.uslugi.gov.mk](http://www.uslugi.gov.mk). Дополнително, институциите да ја зголемат промоцијата на порталот [www.uslugi.gov.mk](http://www.uslugi.gov.mk) на социјалните медиуми.
- Процесите на креирањето политики треба да се испланираат однапред и затоа е потребно тие да бидат предвидливи, односно годишните планови за консултации на засегнатите страни треба да се објават на интернет-страниците. Дополнително, овие планови треба да се споделуваат и дистрибуираат навремено до засегнатите страни, како и да се промовираат за да може јавноста да ја знае временската рамка, да планираат и да се подготват за претстојните процеси на креирањето политики. Навремената и ефективна комуникација со јавноста за процесите на јавните консултации е од најголема важност за добивањето суштински придонес од засегнатите страни.
- Институциите да воспостават на интернет-страниците посебен дел со потребните информации за најава на процесите на креирањето на политиките со директна врска до ЕНЕР.

- Неопходно е да се воспостави контрола на квалитетот на јавните консултации. За да се обезбеди доверба во процесот на консултациите и да се поттикне учеството, институциите треба да даваат повратни информации од консултациите, односно да креираат записници од консултативните процеси, како последователна активност со образложенија зошто некои предлози не се прифатени.

## Ефикасност

- Институциите да користат индикатори за успех при планирањето и индикатори за успех при подготовката на извештаите за нивната работа.
- Неопходно е да се спроведе улогата на Генералниот секретаријат за контрола на квалитетот и следење на спроведувањето на постојните политики.
- Владата мора да го намали трендот на бројот предлог-закони што се предлагаат по скратена постапка за да не се загрози нивниот квалитет и/или да се намали учеството на засегнатите страни во консултациите.
- Владата мора да избегнува измени на политиките без докази дека предложените промени ќе обезбедат значително подобрување. Потребни се заложба и воспоставување практика за спроведување на екс анте и екс пост анализи.
- Сите институции треба да ја подобрат доследната употреба на податоците за административни цели и врз нив да ги засноваат своето планирање и известувањето.

## Интегритет

- Институциите забрзано да работат на подготовка на политиката за интегритет што се очекува да бидат објавени на нивните на интернет-страници, како и да се посветат на подготовката и објавата на извештаите за спроведување на политиките за интегритет.
- Институциите значително да ги зачестат едукативните активности за службениците на теми како што се конфликт на интереси, спречување корупција и заштита на укажувачите.
- Неопходно е унапредување на системот за следење на имотната состојба на избраните и именуваните лица. Унапредување на форматот во кој се објавуваат декларациите за имот во отворен формат. Зајакнување на надлежностите на Државната комисија за спречување корупција за да се овозможи јавна достапност на декларациите за имотот и по престанокот на времето во кое се извршува функцијата.
- Потребно е зајакнување на инструментите за мониторинг и известување во врска со правната и политичката рамка во оваа област, со цел да се генерираат податоци за неговата имплементација и да се зголеми довербата во системот.

**Анекс 1: Ранг-листа на институции со степен на исполнување на индикаторите на отвореност**

<b>ВЛАДА И МИНИСТЕРСТВА НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА</b>	<b>% НА ИСПОЛНЕТОСТ НА ИНДИКАТОРИТЕ НА ОТВОРЕНОСТ</b>
Влада на Република Северна Македонија	82,71 %
Министерство за одбрана	81,88 %
Министерство за внатрешни работи	76,1 %
Министерство за образование и наука	71,81 %
Министерство за информатичко општество и администрација	71,06 %
Министерство за финансии	71,06 %
Министерство за животна средина и просторно планирање	67,15 %
Министерство за труд и социјална политика	67,15 %
Министерство за економија	61,74 %
Министерство за локална самоуправа	58,19 %
Министерството за надворешни работи	52,59 %
Министерство за култура	50,91 %
Министерство за здравство	49,61 %
Министерство за правда	48,3 %
Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство	46,81 %
Министерство за транспорт и врски	41,59 %
Министерство за политички систем и односи со заедниците	21,06 %

<b>ИЗВРШНИ ОРГАНИ</b>	<b>% НА ИСПОЛНЕТОСТ НА ИНДИКАТОРИТЕ НА ОТВОРЕНОСТ</b>
Секретаријат за законодавство	71,47 %
Државен инспекторат за градежништво и урбанизам	69,23 %
Агенција за храна и ветеринарство	69,21 %
Државен инспекторат за земјоделство	66,49 %
Државен завод за статистика	65,14 %
Државен санитарен и здравствен инспекторат	61,97 %
Државен инспекторат за труд	60,61 %
Биро за јавни набавки	61,52 %
Комисија за односи со верските заедници и религиозните групи	61,52 %
Државен архив на Република Северна Македонија	60,16 %
Биро за регионален развој	58,8 %
Агенција за лекови и медицински средства	51,11 %
Државен инспекторат за животна средина	49,3 %
Управа за финансиска полиција	50,66 %
Управа за финансиско разузнавање	41,61 %
Агенција за иселеништво на Република Северна Македонија	41,15 %
Геолошки завод на Република Северна Македонија	40,72 %
Агенција за стоковни резерви	39,37 %
Агенција за млади и спорт	38,89 %
Секретаријат за европски прашања	38,21 %
Управа за извршување на санкциите	37,08 %
Државен инспекторат за техничка инспекција	34,82 %
Биро за судски вештачења	33,91 %
Педагошка служба	30,77 %
Управа за хидрометеоролошки работи	25,32 %
Биро за метрологија	24,43 %
Управа за прашања на борците и воените инвалиди	23,53 %
Управа за заштита на растенијата	18,1 %
Управа за водостопанство	17,19 %
Управа за семе и семенски материјал	15,38 %
Управа за развој и унапредување на образованието на јазиците на припадниците на заедниците	7,24 %
Капетанија на пристаништата	3,62 %
Служба за просторен информативен систем	2,26 %



**Анекс 2: Ранг-листа на институции со степен на исполнување на индикаторите на отворени податоци**

<b>ВЛАДА И МИНИСТЕРСТВА НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА</b>	<b>% НА ИСПОЛНЕТОСТ НА ИНДИКАТОРИТЕ НА ОТВОРЕНИ ПОДАТОЦИ</b>
Влада на Република Северна Македонија	49,5 %
Министерство за одбрана	53,78 %
Министерство за информатичко општество и администрација	45,1 %
Министерство за внатрешни работи	45,1 %
Министерство за финансии	42,9 %
Министерство за труд и социјална политика	40,7 %
Министерство за животна средина и просторно планирање	37,4 %
Министерство за локална самоуправа	36,3 %
Министерство за здравство	35,54 %
Министерство за образование и наука	35,2 %
Министерство за култура	31,9 %
Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство	29,7 %
Министерство за економија	28,6 %
Министерство за правда	25,3 %
Министерството за надворешни работи	24,2 %
Министерство за транспорт и врски	24,2 %
Министерство за политички систем и односи со заедниците	15,23 %

<b>ИЗВРШНИ ОРГАНИ</b>	<b>% НА ИСПОЛНЕТОСТ НА ИНДИКАТОРИТЕ НА ОТВОРЕНОСТ</b>
Државен архив на Република Северна Македонија	52,8 %
Државен инспекторат за градежништво и урбанизам	50,16 %
Агенција за храна и ветеринарство	50,16 %
Комисија за односи со верските заедници и религиозните групи	49,5 %
Секретаријат за законодавство	48,84 %
Биро за регионален развој	47,52 %
Државен инспекторат за земјоделство	44,88 %
Државен завод за статистика	44,88 %
Државен санитарен и здравствен инспекторат	47,52 %
Државен инспекторат за труд	42,24 %
Агенција за лекови и медицински средства	42,24 %
Биро за јавни набавки	39,6 %
Државен инспекторат за животна средина	39,6 %
Педагошка служба	36,96 %
Управа за финансиска полиција	34,32 %
Секретаријат за европски прашања	31,68 %
Управа за финансиско разузнавање	31,68 %
Агенција за иселеништво на Република Северна Македонија	31,68 %
Агенција за стоковни резерви	29,04 %
Агенција за млади и спорт	29,04 %
Геолошки завод на Република Северна Македонија	28,7 %
Биро за судски вештачења	27,72 %
Државен инспекторат за техничка инспекција	26,4 %
Биро за метрологија	23,76 %

Управа за хидрометеоролошки работи	22 %
Управа за извршување на санкциите	21,12 %
Управа за прашања на борците и воените инвалиди	21,12 %
Управа за заштита на растенијата	18,48 %
Управа за семе и семенски материјал	17,88 %
Управа за водостопанство	7,92 %
Управа за развој и унапредување на образованието на јазиците на припадниците на заедниците	2,64 %
Капетанија на пристаништата	2,64 %
Служба за просторен информативен систем	2,64 %

Фондацијата за интернет и општество „Метаморфозис“ е независна, непартиска и непрофитна фондација со седиште во Скопје, Република Северна Македонија. Нејзината мисија е да придонесе кон развој на демократијата и кон зголемување на квалитетот на животот преку иновативно користење и споделување на знаењето. Нашите водечки вредности се отвореност, еднаквост и слобода.

Програмските области во кои работи „Метаморфозис“ се:

- Медиуми за демократија
- Едукација за иновации
- Општествена одговорност
- Човекови права на интернет

Фондација за интернет и општество „Метаморфозис“  
ул. „Апостол Гусларот“ бр. 40, 1000 Скопје, Северна  
Македонија  
e-mail: [info@metamorphosis.org.mk](mailto:info@metamorphosis.org.mk)  
тел: +389 2 3109 325  
[www.metamorphosis.org.mk](http://www.metamorphosis.org.mk)





