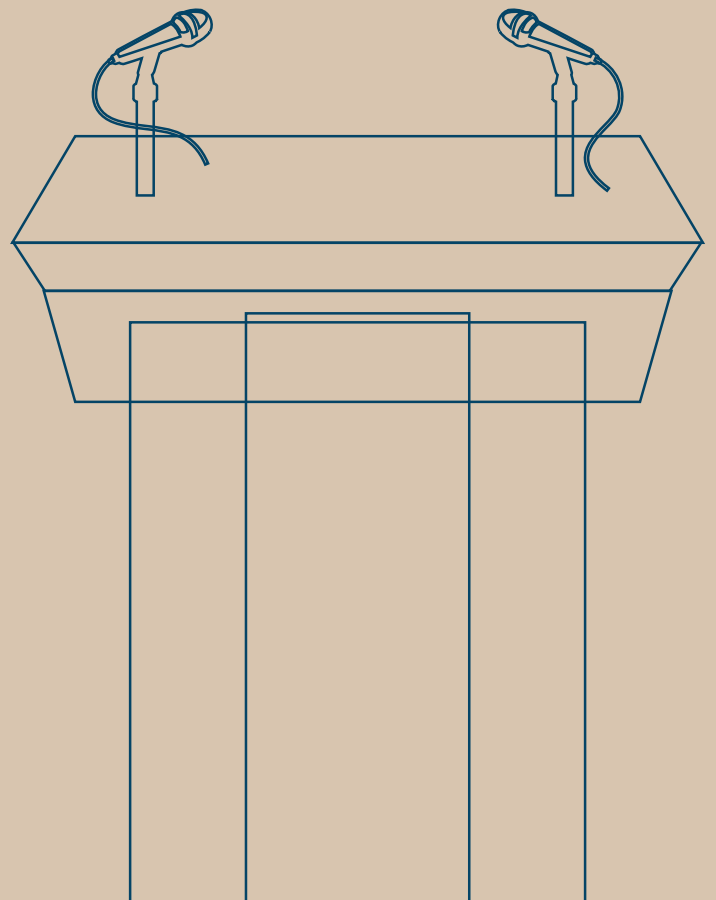


# ПРОЦЕНА НА ДОБРОТО ВЛАДЕЕЊЕ НА ИЗВРШНАТА ВЛАСТ ВО СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА И ВО РЕГИОНОТ ПРЕКУ ИНДЕКСОТ НА ОТВОРЕНОСТ



METAMORPHOSIS 

 ActionSEE

Оваа публикација е подготвена од Фондацијата Метаморфозис во рамките на проект финансиран од Националната фондација за демократија (NED) и Фондација Отворено општество – Македонија. Ставовите и мислењата наведени во овој документ, ги претставуваат мислењата на авторите и тие не ги одразуваат ставовите на донаторот.





# **ПРОЦЕНА НА ДОБРОТО ВЛАДЕЕЊЕ НА ИЗВРШНАТА ВЛАСТ ВО СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА И ВО РЕГИОНОТ ПРЕКУ ИНДЕКСОТ НА ОТВОРЕНОСТ**

СПОРЕД МЕРЕЊЕТО ЗА 2022 ГОДИНА

Скопје, 2023

© 2023 Фондација за интернет и општество **Метаморфозис**

Скопје, 2023

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

Автор: **Данче Даниловска Бајдевска**,  
Фондација за интернет и општество Метаморфозис

Уредник: **Бардил Јашари**,  
извршен директор, Фондација за интернет и општество Метаморфозис

Лектор: **Бестел ДООЕЛ** Скопје, (Северна Македонија)

Дизајн: **Ројал арт**, Скопје, (Северна Македонија)

Печатница: **Ројал арт**, Скопје, (Северна Македонија)

Тираж: 50

CIP – Каталогизација во публикација

# СОДРЖИНА

<b>КРАТЕНКИ</b> .....	<b>7</b>
<b>1. ВОВЕД</b> .....	<b>9</b>
<b>2. МЕТОДОЛОГИЈА</b> .....	<b>11</b>
<b>3. ОТВОРЕНОСТ НА ИНСТИТУЦИИТЕ ОД ИЗВРШНАТА ВЛАСТ ВО РЕГИОНОТ И ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА</b> .....	<b>13</b>
<b>3.1. ОТВОРЕНОСТ НА ИНСТИТУЦИИТЕ ОД ИЗВРШНАТА ВЛАСТ ВО РЕГИОНОТ</b> .....	<b>13</b>
3.1.1. Вовед .....	13
3.1.1. Отвореност на извршните власти во регионот .....	14
3.1.1. Политиката на отвореност не е приоритет на државите од регионот....	15
3.1.1. Партнерство за отворено управување – можност или шанса што се пропушта .....	17
3.1.5. Без надзор врз доверливи информации .....	18
3.1.6. Сè уште не се познати основните информации за работата на властите .....	19
<b>3.2 РЕЗИМЕ ЗА ИЗВРШНАТА ВЛАСТ ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА</b> .....	<b>21</b>
<b>3.3. СОСТОЈБАТА НА ДОБРО ВЛАДЕЕЊЕ ВО ИНСТИТУЦИИТЕ НА ИЗВРШНАТА ВЛАСТ ВО СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА</b> .....	<b>28</b>
3.3.1. Транспарентност .....	33
3.2.2. Пристапност .....	38
3.3.3 Ефикасност (стратегиско планирање, известување, мониторинг и евалуација) .....	43
3.3.4. Интегритет .....	45
3.3.5. Отворени податоци .....	48
<b>4. ПРЕПОРАКИ ЗА ИЗВРШНАТА ВЛАСТ ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА</b> .....	<b>53</b>



## 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
- НАТО** – Северноатлантска алијанса
- ПОВ** – Партнерство за отворена власт
- ОЕЦД** – Организација за економска соработка и развој
- РИА** – Процена на влијанието на регулативата (Regulatory Impact Assessment – RIA)
- ТАИЕХ** – Инструмент за техничка помош за размена на информации на Европската комисија

Со поддршка од Националната фондација за демократија и Фондацијата Отворено општество – Македонија, 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 на 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 начелата на добро владеење во регионот. Преку Индексот на отвореност се прави длабинска анализа на работата на извршната власт и на 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.

Анализата е збогатена со практични препораки за тоа како извршната власт во Северна Македонија може да го подобри почитувањето на начелата 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 кај поединците 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<sup>3</sup> за Северна Македонија за 2022 година забележа интензивни напори што водат до почеток на процесот на пристапни преговори. Одржувањето на првата Меѓувладина конференција во јули 2022 година беше историски момент и значи нова фаза од пристапниот процес во ЕУ за Република Северна Македонија. Северна Македонија ги продолжи своите напори за зајакнување на демократијата и на владеењето на правото, и покрај одредени предизвици. Потребни се напори за подобрување на транспарентноста во креирањето политики и инклузивноста во консултативните процеси.

Во јануари 2022 година беше избрана новата Влада во Република Северна Македонија, која се обврза „да се води од основните и напредни начела на добро управување, и тоа одговорност, ефикасност, отчетност, чесно работење, инклузивност и достапност“<sup>4</sup>. Карактеристиката што 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 обезбедување професионалност, ефикасност и транспарентност во општеството“<sup>5</sup>.

Овој труд ја анализира отвореноста на институциите на централната власт во Северна Македонија во 2022 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 своите перформанси.

Анализата и препораките дадени овде ќе послужат како основа за активностите за застапување што ќе ги преземе Фондацијата Метаморфозис, со цел унапредување на начелата 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 во земјите од регионот, се достапни на интернет-страницата [Index otvorenosti regionalnih institucija \(cdtmn.org\)](https://index.otvorenosti.regionalnih.institucija.cdtmn.org).

3 Извештај за Северна Македонија за 2022 година на Европската комисија. Секретаријат за европски прашања. Преземено од <https://www.sep.gov.mk/post/?id=5657>

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

5 Ibid.



## 2. МЕТОДОЛОГИЈА

Вреди да се напомене дека и покрај тоа што терминот добро управување често се употребува во политичкиот дискурс и во анализата на политиките, тој останува 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 што 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 демокрации на 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 начела, но останува свесен за културните, како и за историските случувања во земјата и во регионот што влијаат и врз 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 на собранијата во областа на доброто 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 го проценуваат доброто владеење заедно со следниве начела:

**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 за 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 стратешкото 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 ќе го санкционира однесувањето на државните службеници и на 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, какви 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 во периодот од март до јуни 2023 година. Примерокот на таргетираните институции се состои од вкупно 36 институции, вклучувајќи ги Владата/Генералниот секретаријат, 16 министерства и 19 случајно избрани извршни органи во состав на министерствата. 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) пратено 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 36 таргетираните институции на извршната власт, 22 (60 %) одговориле на прашалникот, додека останатите 14 (40 %) автоматски добиваат 0 според соодветните индикатори. Од институциите што не одговорија на прашалникот, 4 се министерства (Министерство за финансии, Министерство за локална самоуправа, Министерство за здравство и Министерството за транспорт и врски) и 10 се извршни органи (Управа за финансиска полиција; Агенција за иселеништво; Државен завод за статистика; Управа за извршување на санкциите; Државен архив; Секретаријат за европски прашања; Државен инспекторат за шумарство и ловство; Државен просветен инспекторат; Државен пазарен инспекторат и Биро за судски вештачења).

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

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

### 3.1.1 Вовед

Концептот на отворено управување опфаќа широк спектар политики и практики, кои можат да доведат до нов начин на управување, како од владина, така и од перспектива на граѓаните – може да промовира добро управување и да поттикне подобро донесување одлуки, намалување на корупцијата и поефикасни услуги што властите им ги испорачуваат на граѓаните.<sup>6</sup>

Меѓу клучните карактеристики на отвореното управување е транспарентноста, односно достапноста до информации и податоци потребни за демократска контрола на органите на јавните власти. Покрај транспарентноста, клучните начела на кои се заснова отвореното управување се пристапноста, ефикасноста и интегритетот. Водејќи се според овие начела, невладините организации од регионот на Западен Балкан – Центарот за демократска транзиција (ЦДТ) од Црна Гора, Фондацијата Метаморфозис од Северна Македонија, Партнерите за демократски промени Србија (Партнери Србија) и Здружението на граѓани Зошто не? од Босна и Херцеговина (БиХ) го развиваат својот аналитички инструмент – Регионалниот индекс на отвореност – кој ни дава веродостојни податоци за тоа колку институциите ги применуваат стандардите на добро управување во својата работа.

Затоа, Регионалниот индекс на отвореност мери колку институциите на извршните власти се отворени кон граѓаните и кон општеството врз основа на четири начела – транспарентност, пристапност, интегритет и ефикасност, со тоа што преку овие димензии произлегува и дополнителен домен – колку се објавуваат и се користат отворените податоци.

Целта на нашите активности е да обезбедиме анализа на состојбата во областа на отвореноста и транспарентноста на работата на институциите на извршните власти и да придонесеме за креирање и спроведување реформи во овие области, преку градење партнерски односи со сите институции.

Ова истражување се спроведува седма година по ред. Нашите организации по секој круг на истражување, настојуваат да им помогнат на реформските процеси во своите земји, да учествуваат во различни домашни и меѓународни иницијативи што се занимаваат со овие прашања и да остварат соработка со институциите, со цел да помогнат во развојот и во спроведувањето на политиките на транспарентност и отвореност на властите. Секоја земја од регионот има свои специфични политички услови во кои се развиваат овие политики, но сметаме дека постои значителен потенцијал за регионална соработка во оваа област.

Во овој документ ви ги претставуваме клучните резултати од истражувањето за отвореноста на извршните власти во 2022/2023 година. Ќе ги почитуваме начелата на транспарентност на истражувањето и ќе ги запознаеме институциите со сите детали од неговото спроведување и донесените заклучоци.

<sup>6</sup> Извештај од 35-тата седница на Конгресот на локални и регионални власти на Советот на Европа на тема „Транспарентност и отворена управа“ од 7 ноември 2018 година.

### 3.1.2. Отвореност на извршните власти во регионот

Континуираната политичка нестабилност во регионот на Западен Балкан влијае и врз развојот на политиките и на културата на отвореност на властите. Иако сите држави од регионот декларативно се залагаат за подобрување на отвореноста и на транспарентноста, односно поголема достапност до информации за работата на органите на јавните власти, учеството на граѓаните, дигитализацијата и подобрувањето на пристапот до услугите, во реалноста тоа малку се прави за да може јавноста да ја разбере и да ја контролира работата на властите.

Резултатите од овојгодишниот мониторинг покажуваат дека владите во државите од регионот не постигнале значителен напредок во однос на проактивна транспарентност и отвореност кон граѓаните. Најдобри резултати меѓу владите постигнуваат Владата на Северна Македонија, која исполнува 79,14 % од индикаторите на отвореност, и Советот на министри на БиХ, со исполнети 73,31 % од индикаторите на отвореност. Потоа, следуваат Владата на Црна Гора (68,87 %) и Владата на Република Србија (54,94 %), а на дното на списокот се Владата на Република Српска (38,2 %), Владата на БиХ (37,57 %) и Владата на автономната покраина Војводина (31,3 %). Кога станува збор за министерствата, најдобри резултати во просек остваруваат министерствата на Северна Македонија, со исполнети 61,58 % од индикаторите на отвореност. Во другите земји, министерствата задоволуваат помалку од половина од поставените индикатори – 51,48 %<sup>7</sup> во Србија, 45,48%<sup>8</sup> во Црна Гора, 37,40 % во Босна и Херцеговина. Органите на управата во Северна Македонија во просек задоволуваат 54,04 % од индикаторите на отвореност, а потоа следуваат органите на управата на Црна Гора (43,63 %), БиХ (38,27 %) и Србија (35,10 %).

Наведените податоци сведочат дека нивото на отвореност на извршните власти сè уште не е на задоволително ниво. Причините за ваквата состојба се наоѓаат во недостигот на политичка волја за системско уредување и спроведување на јавните политики во оваа област. Дополнителна пречка за спроведување на реформите се постојаните изборни процеси, кои ја парализираат работата на поголем дел од државните институции. Во текот на 2022 година и во првата половина на 2023 година, секоја од четирите земји вклучени во истражувањето организираше избори и/или помина низ процес на реконструкција на владата. Во Црна Гора, во периодот од февруари до август 2022 година, Собранието двапати ѝ изгласа недоверба на Владата, која во моментов функционира во технички мандат, а на 11 јуни 2023 година беа одржани вонредни парламентарни избори. Во Северна Македонија се случува две реконструкции на Владата во период пократок од две години, што доведе до кадровски промени во министерствата и во државната администрација и значително ги забавија реформите. Во БиХ во октомври 2022 година се одржаа општи избори, по што следуваше процес на формирање влади на сите нивоа. Во повеќето случаи овие процеси беа забавени, најчесто поради политички условувања на сите нивоа, па така властите во некои кантони сè уште не се формирани. Во Република Србија општите избори се одржаа во април 2022 година. Иако изборите не влијаеја значително на политичката моќ на најголемата партија во државата, новата Влада беше формирана дури на крајот на октомври 2022 година. Зачестените избори го оптоваруваат буџетот, ја прекинуваат законодавната активност и ги забавуваат реформите, што е видно и од резултатите на овојгодишниот мониторинг на отвореноста.

7 Со посебно внимание треба да се земе процентот добиен за министерствата на Република Србија, бидејќи во 2022 година беше формирана нова Влада со седум нови министерства (ова се однесува на новоформирани министерства и министерства што настанаа врз основа на промена на делокругот, односно на преземање работни места). Методологијата на истражувањето мораше да се приспособи на новонастанатата ситуација, така што отвореноста на овие министерства беше мерена врз основа на намален број индикатори. Според тоа, резултатите за овие министерства не се директно споредливи со резултатите за другите министерства, а тие се исклучени од индексот на отвореност на министерствата на Србија, кој е пресметан земајќи ги предвид резултатите на 18 министерства што имаат континуитет во нивната работа и беше можно да се истражат нивните практики и работата во областа на транспарентноста и отвореноста.

8 Во овој круг на истражување, отвореноста на Министерството за европски прашања беше мерена врз основа на намален број индикатори, имајќи предвид дека подолг временски период не постоеше посебно министерство што се занимаваше со европски прашања, па затоа не беше можно да се провери дали ова министерство има воспоставено практики на отвореност и транспарентност на ист начин како и за другите министерства. Имајќи го тоа предвид, индексот на отвореност на министерствата на Црна Гора е добиен со изземање на резултатите постигнати од Министерството за европски прашања.

### 3.1.3. Политиката на отвореност не е приоритет на државите од регионот

Државите од Западен Балкан начелно се посветени на подобрување на транспарентноста и на отвореноста на владите и на органите на јавната управа. Во процесот на пристапување кон Европската Унија, овие области се означени како приоритетни, особено кога станува збор за подобрување на достапноста на информации за работата на владите и информации за трошењето на државните средства. Истовремено, државите од регионот најавуваат дигитализација на управите и полесен пристап до услугите на граѓаните. Мониторингот што го спроведуваме секоја година покажува дека овие држави не оствариле напредок во изработката и во спроведувањето на политиките за отвореност.

Последните неколку циклуси на мониторинг покажуваат дека **Северна Македонија** напреднала најдалеку во однос на изработката на стратегиски документи во областа на транспарентноста и отвореноста. Како прва земја во регионот која одлучи да ја регулира политиката за отвореност преку посебен документ, Северна Македонија ја донесе Стратегијата за транспарентност на Владата на Северна Македонија во 2019 година. Меѓутоа, спроведувањето на стратегијата се покажа како предизвик. Искуството на оваа земја потврдува дека не е доволно само да се планираат активности што ќе доведат до поголема транспарентност на властите, туку дека е неопходно да се воспостави соодветен систем на следење и евалуација, со цел да се обезбеди квалитетна реализација на планираните активности. Врз основа на овие заклучоци, научените лекции и новите случувања во сферата на отвореноста, со поддршка на Фондацијата Метаморфозис и други експерти, Владата на Северна Македонија подготвува нова Стратегија за транспарентност за периодот 2023-2025 година<sup>9</sup>. Исто така, на почетокот на 2023 година, Агенцијата за слободен пристап до информации на Северна Македонија подготви задолжително упатство за органите на јавните власти за подобрување на транспарентноста во нивната работа<sup>10</sup>. Овој документ содржи список на информации што граѓаните најчесто ги бараат, поделени во 37 области. Документот ги обврзува органите на јавните власти во рок од 6 месеци да ги објават сите информации што ги поседуваат, систематизирани по области, како и да ги објават сите одговори што ги доставуваат на барањата за слободен пристап до информации. Иако е за пофалба тоа што Северна Македонија презема мерки со цел креирање политики на отвореност и транспарентност, треба да се направат посилни напори за спроведување на овие акти.

На крајот на 2018 година, Советот на министри на **БиХ**, на предлог на Канцеларијата на координаторот за реформи во јавната управа, ги усвои Политиката и стандардите за проактивна транспарентност и ги задолжи сите институции на Советот на министри на БиХ редовно да ги ажурираат податоците објавени на нивните веб-страници. Дел од институциите покажаа напредок по донесувањето на горенаведените политики и стандарди, но, како што покажуваат резултатите од ова регионално истражување, сè уште постои потреба за подобрување на севкупната отвореност и транспарентност на институциите во оваа земја. Новиот Заклучок на Советот на министри на БиХ од 2022 година ги обврзува институциите на БиХ да донесат внатрешни акти/правилници за проактивно објавување информации од јавен интерес. Според достапните податоци, досега, овие акти ги донеле 30 од 65 институции.<sup>11</sup>

Иако Босна и Херцеговина беше првата држава во регионот која во 2001 година го донесе Законот за слобода на пристап до информации, целосното спроведување на законот никогаш не беше остварено, а новиот Нацрт-закон за слобода на пристап до информации го намалува нивото на право на пристап до информации од јавен карактер. Граѓанските организации во БиХ повеќепати укажаа на штетноста на

9 Фондација Метаморфозис: [https://metamorphosis.org.mk/en/aktivnosti\\_arhiva/by-supporting-the-process-of-creating-the-strategy-for-transparency-of-the-government-metamorphosis-will-contribute-to-the-advancement-of-the-transparency-process-of-the-government-and-the-institutio/](https://metamorphosis.org.mk/en/aktivnosti_arhiva/by-supporting-the-process-of-creating-the-strategy-for-transparency-of-the-government-metamorphosis-will-contribute-to-the-advancement-of-the-transparency-process-of-the-government-and-the-institutio/)

10 Центар за управување со промени: [https://cup.org.mk/publication/%D0%A3%D0%BF%D0%B0%D1%82%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE\\_mkd%20%D1%84%D0%B8%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%BD%D0%BE.pdf](https://cup.org.mk/publication/%D0%A3%D0%BF%D0%B0%D1%82%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE_mkd%20%D1%84%D0%B8%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%BD%D0%BE.pdf)

11 Канцеларија на координаторот за реформи на јавната управа во Босна и Херцеговина: <https://parco.gov.ba/hr/2023/06/13/cuzulan-i-cuzic-potrebno-je-jos-intenzivnije-i-sistematicnije-raditi-na-promociji-standarda-i-principa-proaktivne-transparentnosti/>



овие одредби и доставија повеќе од 200 предлози за Нацрт-законот, но Министерството за правда на БиХ не прифати ниту еден од нив.<sup>12</sup>

Во **Црна Гора**, законите и стратегиските документи што ја регулираат транспарентноста и отвореноста чекаат некоја нова влада и поодговорна политичка елита.

Три претходни влади најавија измени на Законот за слободен пристап до информации, но овој процес никогаш не беше завршен. Нацрт-законот што предвидува значителни подобрувања во однос на постојниот, остана заглавен во собраниска процедура; со тоа што тој содржи многу рестриктивни ограничувања на пристапот до разузнавачко-безбедносните податоци. Ограничувањата од примената на законите, какви што се деловните или даночните тајни, се покажаа како особено спорни во практика, што отвора простор за злоупотреба и за прикривање информации од јавен карактер.

Иако најавуван, Законот за Владата остана само во нацрт-форма. Предлозите на Центарот за демократска транзиција (ЦДТ) со кои ќе се обезбеди поголема транспарентност на процесот на донесување одлуки на Владата, беа прифатени за време на изработката на Законот. Оттука, во Нацрт-законот влезе и обврската за објавување на дневниот ред на седниците на Владата, вклучувајќи ги и имињата (ознаките) на материјалите што се означени со степен на тајност; објавување материјали предложени за секоја точка на дневниот ред на седниците, освен оние означени со соодветен степен на тајност; објавување материјали и одлуки донесени од Владата на телефонски седници; објавување на записниците од седниците на Владата.<sup>13</sup> Останува да се види дали изработката на Законот за Владата ќе биде приоритет на новата власт и дали на горенаведениот начин ќе се регулира транспарентноста на нејзините седници.

Владата на Црна Гора не работеше на изработка на посебни стратегии што ќе ја подобрат отвореноста и транспарентноста на извршните власти, со исклучок на активностите за изработка на Националниот акциски план за Партнерство за отворена администрација.

Во **Србија** не постојат посебни стратегии што би се однесувале исклучиво на отвореноста и на транспарентноста на државните органи. Сепак, преку секторските стратегии и стратегиите за развој на органите на управата, транспарентноста и дигитализацијата на администрацијата често се наведуваат како приоритети. И во експозето на Владата на Србија од 2022 година се наведува дека еден од петте приоритети на Владата е продолжување на дигитализацијата и развој на роботиката и на вештачката интелигенција<sup>14</sup>. Србија нема значаен напредок во областа на транспарентноста на работата на органите на јавните власти, ниту според резултатите од регионалното истражување ниту според извештаите на Комесарот за информации од јавен карактер и заштита на личните податоци. Од нормативно становиште, новиот Закон за изменување и дополнување на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер создаде услови за отстранување некои од клучните проблеми во оваа област, како што е невозможност за управното извршување на одлуката на Комесарот, меѓутоа, се отвора простор и за нови злоупотреби на правата, поради што институцијата на Комесарот повикува на нови измени на Законот<sup>15</sup>.

12 Транспаренси интернешнал БиХ, граѓанските организации предупредуваат: Предлог-законот за слобода на пристап до информации ќе ги загрози правата на граѓаните: <https://ti-bih.org/organizacije-civilnog-drustva-upozoravaju-prijedlog-zakona-o-slobodi-pristupa-informacijama-ce-ugroziti-prava-gradjana/>

13 Нацрт-закон за Владата. Достапно на: <https://www.gov.me/dokumenta/497c3769-17b1-4c03-85e8-afb406ea4067>.

14 Експозе на Владата на Србија, октомври 2022: <https://www.srbija.gov.rs/tekst/330252/ekspoze.php>

15 <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/260922/260922-vest6.html>



### 3.1.4. Партнерство за Отворена Власт – можност или шанса што се пропушта

Сите држави вклучени во мониторингот учествуваат во меѓународната иницијатива на Партнерство за Отворена Власт (ПОВ)<sup>16</sup> чија цел е да се обезбеди поддршка и поголем ангажман на владите низ светот, со цел подобрување на интегритетот, транспарентноста, ефикасноста и одговорноста на државите. Северна Македонија завршува со спроведувањето на петтиот Национален акциски план за Партнерство за Отворена Власт за периодот 2021-2023 година, а паралелно почна и процесот на подготовка на нов Национален акциски план за Партнерство за Отворена Власт за периодот 2024-2026 година. Тековниот акциски план содржи 23 амбициозни обврски, особено во однос на транспарентноста на јавните набавки, обезбедувањето јавни услуги и пристапот до правда за ранливите групи. На веб-страницата на ПОВ се наведува дека целосното спроведување на Акцискиот план, може да ја позиционира Северна Македонија како лидер на Западен Балкан во областа на отвореноста.<sup>17</sup> Босна и Херцеговина досега има изработено два национални акциски планови. Првиот, за периодот од 2019 до 2021 година, имаше ограничен успех, а најголемиот дел од преземените обврски беа само делумно исполнети.<sup>18</sup> Вториот Акциски план, за периодот од 2021 до 2023 година, беше донесен дури на крајот на 2022 година, што го илустрира нивото на посветеност на државата за спроведување на реформите во областа на отвореноста.<sup>19</sup> Црна Гора неколку години беше неактивна во Партнерството, поради што ѝ се закануваше исклучување од членството. Се чекаа цели две години за изработката на третиот Акциски план. Во декември 2022 година, Владата на Црна Гора донесе нов Национален акциски план за периодот 2023-2024 година.<sup>20</sup> Во Србија во тек е процесот на изработка на петтиот Акциски план. Последниот акциски план се фокусираше на дигитализацијата и на учество на јавноста во донесувањето одлуки. Половина од обврските беа или целосно или суштински завршени, но само една (поедноставување на административните процедури) имаше значително трансформативно влијание врз подобрувањето на отвореноста на управите.<sup>21</sup> Препораките за идните акциски планови, наведени во независниот извештај, се однесуваат пред сè на поголема поддршка од врвот на извршната власт за планирање и спроведување на акциските планови.

ПОВ е можност за граѓанското општество и за државите заеднички да креираат приоритети што треба да придонесат за зајакнување на учеството на граѓаните во управувањето, борбата против корупцијата, поедноставен пристап до информации и услуги итн., а сè со цел остварување поефективна и поодговорна работа на јавните власти. Оттука, неопходно е акциските планови да содржат обврски што ги таргетираат овие области и имаат трансформативен потенцијал, а главен предуслов за успех е јасната посветеност на владите за спроведување на акциските планови во дело.

16 Партнерство за отворена власт: <https://www.opengovpartnership.org/>

17 Во овој круг на истражување, отвореноста на Министерството за европски прашања беше мерена врз основа на намален број индикатори, имајќи предвид дека подолг временски период не постоеше посебно министерство што се занимаваше со европски прашања, па затоа не беше можно да се провери дали ова министерство има воспоставено практики на отвореност и транспарентност на ист начин како и за другите министерства. Имајќи го тоа предвид, индексот на отвореност на министерствата на Црна Гора е добиен со изземање на резултатите постигнати од Министерството за европски прашања, Северна Македонија: <https://www.opengovpartnership.org/members/north-macedonia/>

18 Механизам за независно истражување (МНИ), Привремен извештај за резултатите за Босна и Херцеговина за 2019-2021 <https://www.opengovpartnership.org/documents/bosnia-and-herzegovina-transitional-results-report-2019-2021/>

19 Партнерство за отворена власт, Босна и Херцеговина <https://www.opengovpartnership.org/members/bosnia-and-herzegovina/>

20 Партнерство за отворена власт, Црна Гора: <https://www.opengovpartnership.org/members/montenegro/>

21 Партнерство за отворена власт, Србија: <https://www.opengovpartnership.org/documents/serbia-results-report-2020-2022/>

### 3.1.5. Без надзор врз доверливи информации

Втора година по ред, преку ова истражување, се собираат информации за бројот на податоци што јавните власти ги означуваат со ознаки за тајност. Причината за тоа е фактот што токму тајноста често се користи како аргумент за прикривање информации што се од јавен карактер. Годинава се обидовме да утврдиме како државите од регионот го спроведуваат надзорот над примената на законите што се однесуваат на тајноста на податоците. Резултатите се загрижувачки и бараат итни реакции.

И понатаму голем број од органите на јавните власти во земјите од регионот одбиваат да достават информации за бројот на податоци што ги означиле како тајни и покрај тоа што објавувањето на тие податоци не може да ги загрози безбедносните интереси на државите. Од 241 извршен и законодавен орган до кој се пратени барања за пристап до информации од јавен карактер, 25 одбиле да достават информации, а дури 57 воопшто не ни одговориле на барањата. Во однос на надзорот, врз основа на одговорите на институциите, се доаѓа до заклучок дека надзорот над тајноста на податоци во регионот на Западен Балкан речиси воопшто не се спроведува. Ова создава два сериозни проблеми. Онаму каде што нема надзор, информациите може произволно да се класифицираат како тајни, со што се загрозува правото на граѓаните за пристап до информации од јавен карактер и се спречува можноста за преиспитување на работата на државните органи. Второ, без соодветен систем на контрола и надзор, може да дојде до откривање или до злоупотреба на тајни податоци што се законски означени како тајни, што може да придонесе за загрозување на националната или на јавната безбедност, на одбраната и на други важни интереси на државите и на нивните граѓани. Иако ниту една од четирите држави нема добра позиција во оваа област, најалармантна е состојбата во Србија, бидејќи надзорот на тајноста на податоците воопшто не се врши, а бројот на податоците означени како тајни само во 2022 година е повеќе од 1.400.000. Подолу се прикажани податоци за секоја држава.

Во **Србија**, Министерството за правда е одговорно за надзор на тајноста на податоците. Одговорот на Министерството на барањето за пристап до информации, укажува на тоа дека Министерството воопшто не врши надзор од областа на тајноста на податоците, со образложение дека во практика имало проблем со примена на одредбите за надзор од Законот за тајност на податоците, кои се од системски карактер и бараат измена на Законот<sup>22</sup>. Ова не би било толку голем проблем, доколку истиот одговор не беше добиен од Министерството во септември 2020 година, како и во декември 2017 година, што значи дека Министерството повеќе од пет години нема преземено мерки за отстранување на воочените проблеми во практика. Ова е алармантен податок ако се комбинира со информациите за бројот на податоци означени како тајни во Србија во текот на 2022 година. Врз основа на примерок од 73 органи на јавните власти, во кој се вклучени сите министерства, две влади, две собранија и примерок од 44 органи на управата, доаѓаме до бројка од повеќе од 1.400.000 податоци што се означени како тајни. Треба да се има предвид дека примерокот не ги вклучува сите органи на властите во Србија и дека Владата на Република Србија, Воено-безбедносната агенција и Воено-разузнавачката агенција одбија да дадат одговор, што значи дека бројот на податоци означени како тајни само во 2022 година е многу поголем.

Министерството за безбедност на **Босна и Херцеговина** одби да достави информации за спроведениот надзор и за активностите во областа на тајноста на податоците. Во доставеното решение тие наведуваат дека објавувањето на овие информации би можело да им наштети на легитимните цели на Босна и Херцеговина што се однесуваат на безбедносните интереси. Овој одговор е во спротивност со основните начела на кои се заснова правото на слободен пристап до информации од јавен карактер, кои постојат за да може јавноста да има увид во работата на органите на јавните власти. Информациите за бројот на извршени надзори се информации врз чија основа јавноста може да ја преиспита работата и одговорноста на органите кои во согласност со законите треба да ги спроведуваат своите овластувања. Со овој начин

22 Партнери Србија: <https://www.partners-serbia.org/post?id=526>

на постапување, се добива впечаток дека институциите нешто кријат или дека не си ја вршат работата, што создава дополнителна недоверба кај граѓаните во работата на институциите и создава перцепција дека институциите не ги штитат интересите на граѓаните. Од 98 органи на јавните власти во БиХ до кои е пратено барање за пристап до информации, 31 орган одби да ги достави бараните информации. Врз основа на институциите што доставија одговори, доаѓаме до бројка од 1.651 податок означени како тајни во 2022 година. Сепак, тешко е да се даде приближен број податоци што се всушност означени како тајни од страна на извршната и на законодавната власт, бидејќи информациите, меѓу другите, одбија да ги достават Владата на Република Српска, Парламентот на БиХ – Претставничкиот дом, Парламентот на БиХ – Домот на народот, Парламентот на ФБиХ – Претставничкиот дом, како и дел од министерствата со надлежности во областа на внатрешните работи и безбедноста, што влијае сликата за тоа колку податоци во БиХ се означени како тајни, да остане нецелосна.

Дирекцијата за заштита на тајните податоци на Црна Гора достави информации за активностите во областа на надзорот на тајноста на податоците. Во одговорот наведоа дека во текот на 2022 година извршиле 12 редовни и 7 вонредни инспекциски надзори, во Генералниот секретаријат на Владата на Црна Гора и на аеродромите на Црна Гора.

Од 33 органи на властите до кои е пратено барање за информации за бројот на податоци што се означени како тајни во 2022 година, шест не ни одговорија на барањето. Врз основа на одговорите на институциите, доаѓаме до заклучок дека најголемиот број документи означени со некаков степен на тајност, од нив 3.502, ги поседува Министерството за одбрана.<sup>23</sup>

Дирекцијата за безбедност на класифицирани информации на **Северна Македонија**, како одговор на барањето, се повика на својот извештај за работа. Во делот од извештајот што се однесува на инспекцискиот надзор, се наведува дека институцијата во 2022 година не извршила редовни инспекциски надзори поради недостиг на човечки капацитет, но дека извршила четири вонредни надзори по пријави, од кои едната резултирала со поднесување кривична пријава. Од примерокот од 37 институции, 29 институции доставија информации за бројот на податоци означени како тајни. Овие институции означиле вкупно 142.182 податоци како тајни.

Аргументот дека институцијата нема доволно вработени, поради што не може да изврши инспекциски надзор, е чест случај во земјите од регионот, кои на овој начин го оправдуваат своето неработење. Неопходно е државите да имаат системи за контрола на институциите, а особено се важни механизмите за контрола и надзор над извршната гранка на власта во областите каде што злоупотребите се чести.

---

23 Како одговор на барањето за слободен пристап до информации, Министерството за внатрешни работи одговори дека има 208 податоци што се означени со некаков степен на тајност (197 „интерни“, 7 „доверливи“ и 4 „тајни“), Министерството за европски прашања одговори дека има девет предмети што се означени како „интерни“ и во нив 69 документи се „интерни“ и дека од другите институции добиле 10 документи означени како „интерни“, Министерството за екологија, просторно планирање и урбанизам одговори дека два податока се означени со степен „интерни“, а еден со степен „тајна“, Министерството за наука и технолошки развој има еден „интерен“, Управата за човечки ресурси има шест „интерни“. Генералниот секретаријат на Владата на Црна Гора одговори дека донел едно решение со кое податоци се означени со степен „интерни“.

### 3.1.6. Сè уште не се познати основните информации за работата на властите

За да стекнат граѓаните доверба во работата на институциите, неопходно е да се подобри комуникацијата на институциите со граѓаните. Денес тоа првенствено се однесува на комуникација преку веб-страниците на институциите и социјалните мрежи, како и постапување по барањата за пристап до информации.

За жал, овогодишните резултати од регионалниот мониторинг покажуваат дека најголемиот број институции од примерокот сè уште не објавуваат основни информации за работата, какви што се: годишни извештаи за работа, годишни финансиски извештаи, информации за имињата и за платите на вработените во институциите итн.

Резултатите се уште полоши кога станува збор за прашалникот што традиционално секоја година го праќаат до институциите како дел од ова истражување. Прашалникот се пополнува на доброволна основа, а годинава го пополнија само 40 % од институциите опфатени во примерокот. Гледајќи го ова како еден од индикаторите и нивото на соработка на институциите со граѓанскиот сектор, може да се заклучи дека повеќе од половината од институциите не ја сметаат соработката со граѓанскиот сектор како важна.

Објавувањето податоци во машински читлив формат е уште еден од индикаторите со кој ја мериме прогресивноста на институциите во областа на пристапот до податоци. Иако употребата на отворени податоци се промовира со години, а повеќето од државите од регионот имаат и посебни портали за отворени податоци, на веб-страниците на институциите не се пронајдени податоци со машински читлива и отворена форма, какви што се форматите XML, CSV, JSON. Со отворањето на податоците, институциите обезбедуваат повисоко ниво на транспарентност во нивната работа, а истовремено им даваат на граѓаните и на бизнисите нови можности да создадат нова вредност од податоците – без разлика дали станува збор за некоја нова апликација, деловен модел, визуализација, мапа, истражувачки проект итн.

Ги повикуваме владите во регионот да ги постават отвореноста и транспарентноста како приоритетни области на своите мандати и да ги спроведат потребните реформи за подобрување на состојбата во овие области.

Покрај оваа анализа, подготвивме и водич со насоки и предлози за системско подобрување на состојбата во областа на проактивна транспарентност.<sup>24</sup>

Со помош на приближно 40 до 100 индикатори, во зависност од институцијата, ја измеривме и ја анализиравме отвореноста на 232 институции на извршните власти. Истражувањето е спроведено во периодот од март до крајот на јуни 2023 година. Грешката во мерењето е +/- 3%. Врз основа на резултатите од истражувањето, ја направивме оваа анализа, за која се надеваме дека ќе биде од корист за подобрување на работата и на практиките на институциите во областа на отвореноста и транспарентноста.

<sup>24</sup> Проактивно објавување информации: Упатства и практики: <https://www.cdtmn.org/wp-content/uploads/2023/04/Proaktivni-pristup-informacijama-Smjernice-i-Prakse-25.02-.pdf>

## 3.2. РЕЗИМЕ ЗА ИЗВРШНАТА ВЛАСТ ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Вкупниот резултат на извршната власт во Северна Македонија (Владата, министерствата и извршните органи) според Индексот на отвореност достигнува 64,92 % исполнетост на индикаторите на отвореност.

### Отвореност по групи институции



Споредено помеѓу групите институции (Влада, министерства и извршни органи), **најотворена е Владата на Северна Македонија, која исполнува 79,14 % од поставените критериуми за отвореност.** Следуваат министерствата што исполнуваат 61,58 % од индикаторите, па извршните органи што имаат најнизок резултат според Индексот, односно 54,04 % исполнетост на индикаторите. Анализирano од регионален аспект, чиј просек на Владите е 59,9 % исполнување на индикаторите, резултатот е многу добар, бидејќи четири години по ред Владата на Северна Македонија е на првото место во регионот со исполнување на индикаторите.

Нотирано е дека **8 министерства**, меѓу кои се Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство, Министерството за здравство, Министерството за економија, Министерството за правда, Министерството за култура, Министерството за локална самоуправа, Министерството за транспорт и врски и Министерството за политички систем и односи со заедниците, **се под просекот на министерствата што исполнуваат 61,58 % од индикаторите на отвореност.**

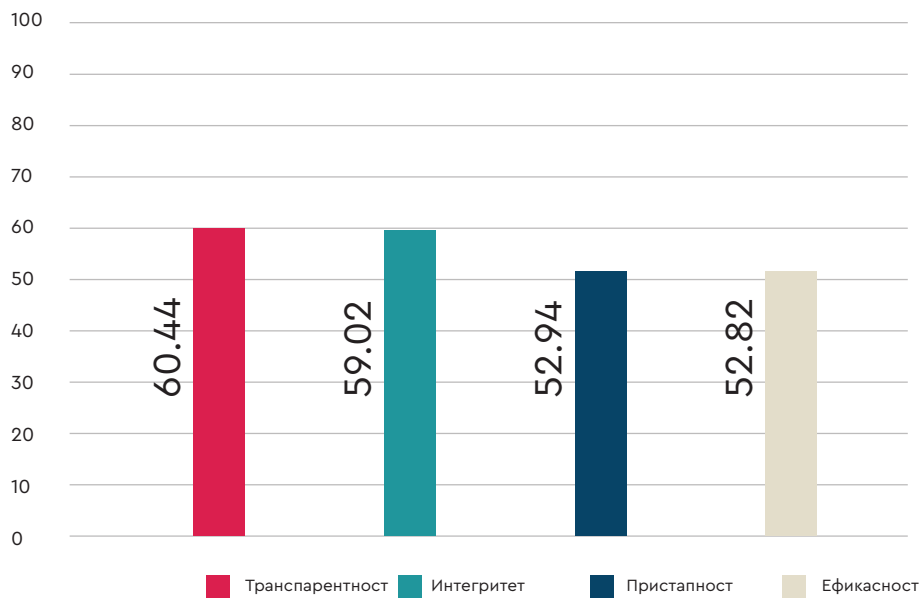
Општ **заклучок** што произлегува од набљудуваните институции во Индексот на отвореност, кој се повторува неколку години по ред, е **постојењето директна корелација меѓу хиерархијата на институциите и падот на нивните оценки.** Што значи дека ангажираноста и примената на стандардите за отвореност се на различно ниво кај различните структури на извршната власт и затоа концептот на отвореност мора системски да се реши. Затоа, централните политики како Стратегија за транспарентност и утврдените минимални стандарди за јавна транспарентност и отчетност, треба да бидат прифатени и имплементирани од сите институции на централната власт.

### Топ 3 отворени институции во Северна Македонија



Од поединечното мерење на вкупно 36 институции **Министерството за одбрана (89,72 %)** е водечка институција во однос на исполнувањето на индикаторите на отвореност, а по неа следи **Владата (79,14 %)** и **Министерството за внатрешни работи (78,9 %)**.

### Извршна власт – отвореност по поткатегија

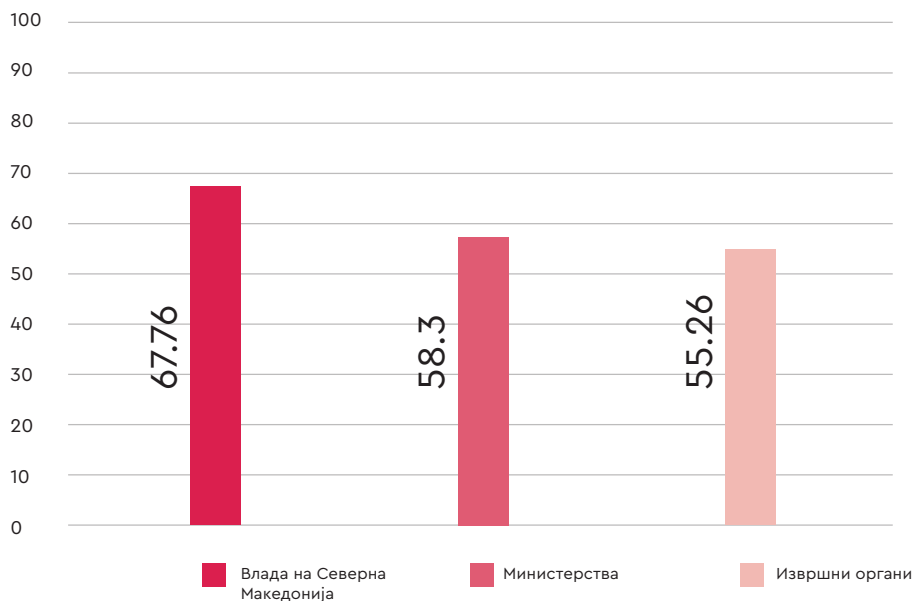


Анализата на базата на податоците на Индексот на отвореност, поделени по четирите поткатегирии (**транспарентност, интегритет, пристапност и ефикасност**) покажува дека вкупниот резултат на извршната власт достигнува **највисока оцена од 60,44 % исполнување на индикаторите за транспарентност** (како и минатата година), а **најниска оцена за ефикасност од 52,82 %**. Индикаторите за ефикасност ја разгледуваат посветеноста на институциите да учат од тековните процеси и да ги подобруваат преку воспоставени системи за следење, евалуација и учење – со употреба на клучни точки/индикатори за време на стратегиското планирање и известување.

Оттука, **заклучок** е дека е неопходно да се спроведува улогата на Генералниот секретаријат на Владата за контрола на квалитетот и следење на спроведувањето на постојните политики. Дополнително, препорака е институциите да користат индикатори за успех при планирањето, како и индикатори за успех при подготовката на извештаите за нивната работа.

Од анализата на индикаторите во **поткатегијата транспарентност** забележано е дека **транспарентноста** на извршната власт со **60,44 %** исполнување на индикаторите е зголемена за 6 % во однос на минатата година. Поединечно анализирано, извршните органи се најдолу на скалата во однос на исполнувањето на индикаторите за транспарентноста со 55,26 %, потоа министерствата со 58,83 % и највисоко е Владата со 67,76 % исполнување на индикаторите за транспарентност.

## ТРАНСПАРЕНТНОСТ – % на исполнување одделно по групи институции



### Поткатегија транспарентност: Топ 3 институции во Северна Македонија

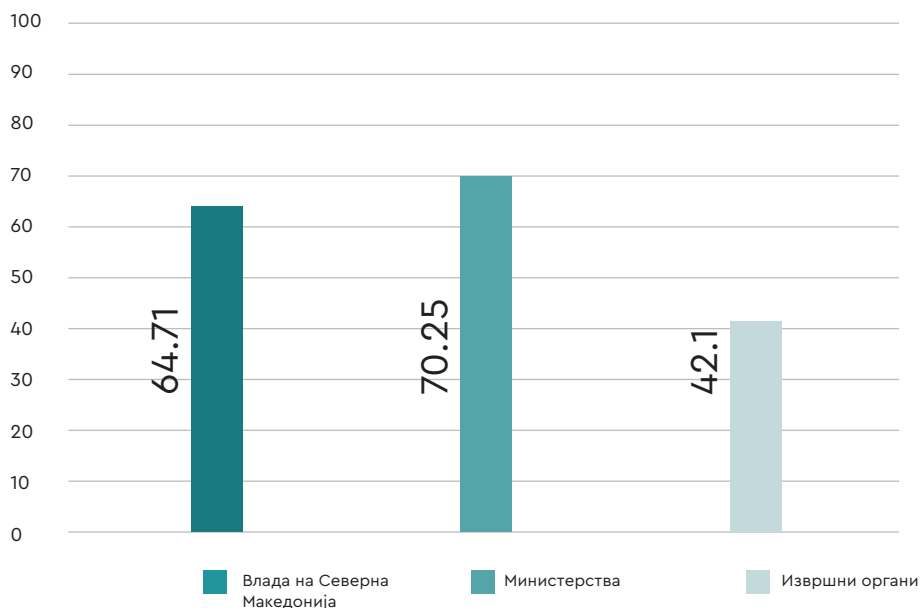


Од поединечното мерење на вкупно 36 институции во поткатегијата транспарентност, Министерството за одбрана (78,23 %) е прворангирано, потоа следуваат Министерството за здравство (70,65 %) и Државниот пазарен инспекторат (69,18 %). Треба да се истакне дека на регионално ниво во оваа поткатегија прворангирано е токму Министерството за одбрана на Република Северна Македонија.

Од анализата на индикаторите во **поткатегијата интегритет** извршната власт остварува **59,02 %** исполнетост на индикаторите. Поединечно анализирано, највисоко се министерствата со 70,25 %, потоа Владата со 64,71 % и најдолу на скалата се извршните органи со 42,1 % исполнување на индикаторите на интегритет.



## ИНТЕГРИТЕТ – % на исполнување одделно по групи институции



### Поткатегија интегритет: Топ 7 институции во Северна Македонија



100%

Министерство за одбрана



84%

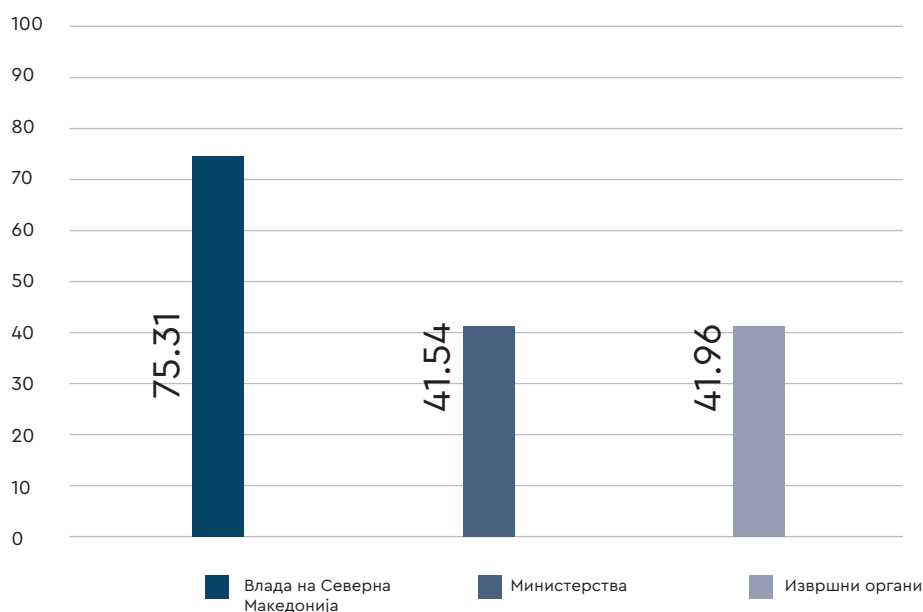
Министерство за внатрешни работи  
 Министерство за економија  
 Министерство за образование  
 Министерство за труд и социјална политика  
 Министерство за животна средина и просторно планирање  
 Министерство за правда

Од поединечното мерење на вкупно 36 институции во поткатегијата интегритет, на првото место е Министерството за одбрана со 100 % исполнување на индикаторите, а второто место го делат 6 министерства со исполнување од 84 % на индикаторите и тоа: Министерство за внатрешни работи, Министерство за економија, Министерство за образование, Министерство за труд и социјална политика, Министерство за животна средина и просторно планирање и Министерство за правда. Треба да се истакне дека на регионално ниво во оваа поткатегија прворангирано е токму Министерството за одбрана на Република Северна Македонија.

Од анализата на индикаторите во поткатегијата пристапност извршната власт остварува средна оцена од **52,94 %** исполнување на индикаторите. На средната оцена влијаат ниското исполнување на индикаторите на пристапност од страна на министерствата (41,54 %) и од извршните органи (41,96 %), кои се под вкупната просечна оцена во поткатегијата пристапност. За разлика од нив, Владата исполнува 75,31 % од индикаторите на пристапност.



## ПРИСТАПНОСТ – % на исполнување одделно по групи институции



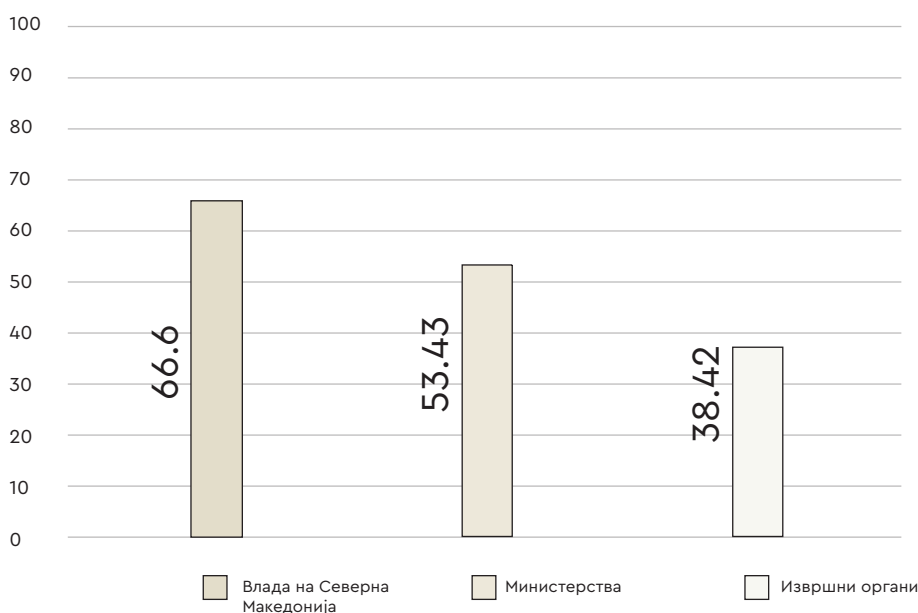
### *Поткатегорија пристапност: Топ 3 институции во Северна Македонија*



Од поединечното мерење на вкупно 36 институции во поткатегоријата пристапност, прва е Владата (75,31 %), потоа Министерството за одбрана (63,85 %) и Бирото за јавна безбедност (62,67 %).

Од анализата на индикаторите во **поткатегоријата ефикасност** извршната власт остварува **52,82 %** исполнетост на индикаторите. Поединечно анализирано, извршните органи и во оваа категорија се најдолу на скалата во однос на исполнувањето на индикаторите на ефикасноста со 38,42 %, повисоко се министерствата со 53,43 % исполнување на индикаторите и највисоко е Владата со 66,6 % исполнување на индикаторите на ефикасност.

## ЕФИКАСНОСТ – % на исполнување одделно по групи институции



### Поткатегија ефикасност: Прворангирани институции во Северна Македонија



90%

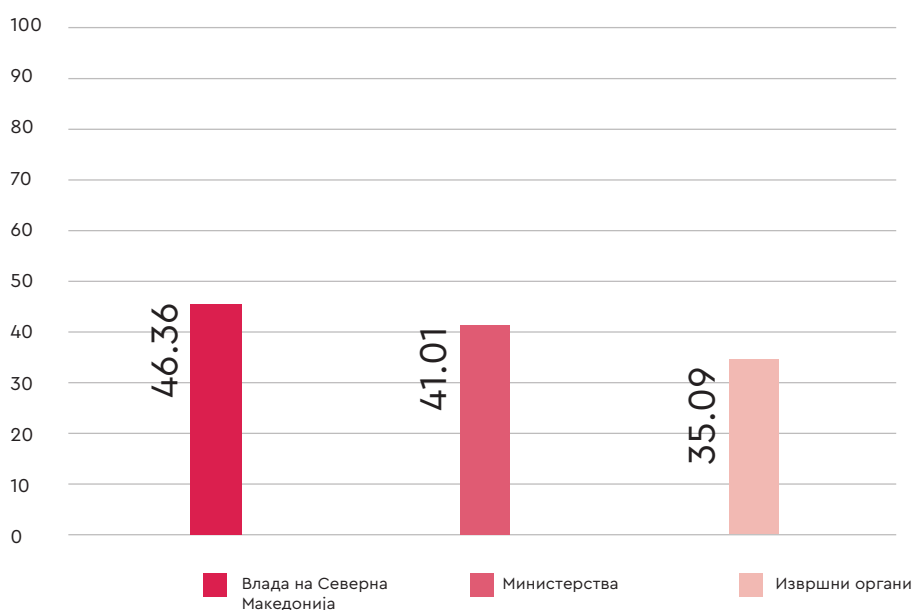
Министерство за одбрана  
 Министерство за внатрешни работи  
 Министерство за надворешни работи  
 Министерство за образование  
 Министерство за труд и социјална политика  
 Министерство за информатичко општество и администрација

Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство  
 Државен инспекторат за техничка инспекција  
 Државен инспекторат за градежништво и урбанизам  
 Бирото за јавна безбедност

Од поединечното мерење на вкупно 36 институции во поткатегијата ефикасност, првото место го делат 7 министерства и 3 извршни органи со исполнување од 90 % на индикаторите и тоа: Министерство за одбрана, Министерство за внатрешни работи, Министерство за надворешни работи, Министерство за образование, Министерство за труд и социјална политика, Министерство за информатичко општество и администрација, Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство, Државен инспекторат за техничка инспекција, Државен инспекторат за градежништво и урбанизам и Бирото за јавна безбедност.

**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 индекс покажува најдобри резултати за Северна Македонија, иако извршната власт има скромни 38,81 % исполнување на индикаторите. Поединечно Владата исполнува 46,36 %, извршните органи исполнуваат 41,01 %, додека министерствата исполнуваат 35,09 %, од индикаторите за отворени податоци).

## Отворени податоци – одделно по групи институции



### Отворени податоци: Топ 3 институции во Северна Македонија



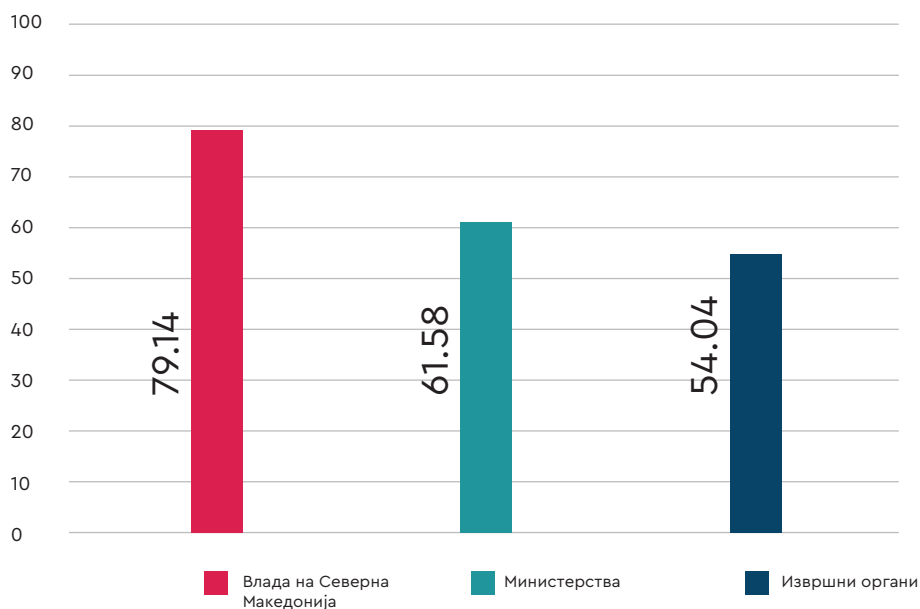
Од поединечното мерење на вкупно 36 институции во поглед на исполнувањето на индикаторите со кои се мери достапноста до отворени податоци, прворангирано е Министерството за одбрана со 58,03 %, потоа е Бирото за регионален развој со 52,8 % и трет е Државен санитарен и здравствен инспекторат со 50,16 %.

**Генерален заклучок** од Индексот на отвореност е дека Република Северна Македонија напреднала најдалеку во однос на изготвувањето стратегиски документи во областа на транспарентноста и отвореноста. Таа е прва земја во регионот што ја регулира политиката на отвореност преку посебен документ, Стратегија за транспарентност на Владата на Северна Македонија уште во 2019 година, а ја продолжи оваа практика и во 2022 година. Но, од друга страна, со оглед дека индексните поени за пристапност го проценуваат степенот до кој правото на пристап до информации се остварува во практика и го проценуваат квалитетот на механизмите за вклучување и консултации при процесите на креирањето политики, неопходна е ефикасна имплементација на постојните политики од страна на министерствата и од извршните органи.

Оттука, власта, но и секоја институција одделно, може да се води по Индексот на отвореност и да го користи како алатка за да го унапреди своето добро владеење. 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 на податоците.

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

ОТВОРЕНОСТ – одделно  
по групи институции



Во овогodiшното мерење на Индексот на отвореност, споредено помеѓу групите институции (Влада, министерства и извршни органи), **најотворена е Владата на Северна Македонија, која исполнува 79,14 % од поставените критериуми за отвореност.** Споредено со минатата година, Владата има незначителен пад во исполнувањето на критериумите. Но, затоа анализирано од регионален аспект, чиј просек на владите на исполнување на индикаторите е 59,9 %, резултатот е многу добар, бидејќи четири години по ред Владата на Северна Македонија е на првото место во регионот 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>25</sup>.

Последните неколку циклуси на мерењето, покажуваат дека Северна Македонија напреднала најдалеку во однос на изготвувањето стратeгиски документи во областа на транспарентноста и отвореноста. Таа е прва земја во регионот што одлучи да ја регулира политиката на отвореност преку посебен документ, Стратегија за транспарентност на Владата на Северна Македонија<sup>26</sup> уште во 2019 година, а ја продолжи оваа практика и во 2022 година. Со експертска и финансиска поддршка од Фондацијата Метаморфозис<sup>27</sup>, Владата подготвува нова Стратегија за транспарентност на Владата за периодот 2023 – 2026 година<sup>28</sup>. Исто така, на почетокот на 2023 година, Владата донесе заклучок имателите на информации, опфатени со

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

26 Стратегија за транспарентност на Владата (2019 – 2021) со акциски план, достапна на <https://vlada.mk/nacionalni-strategii>

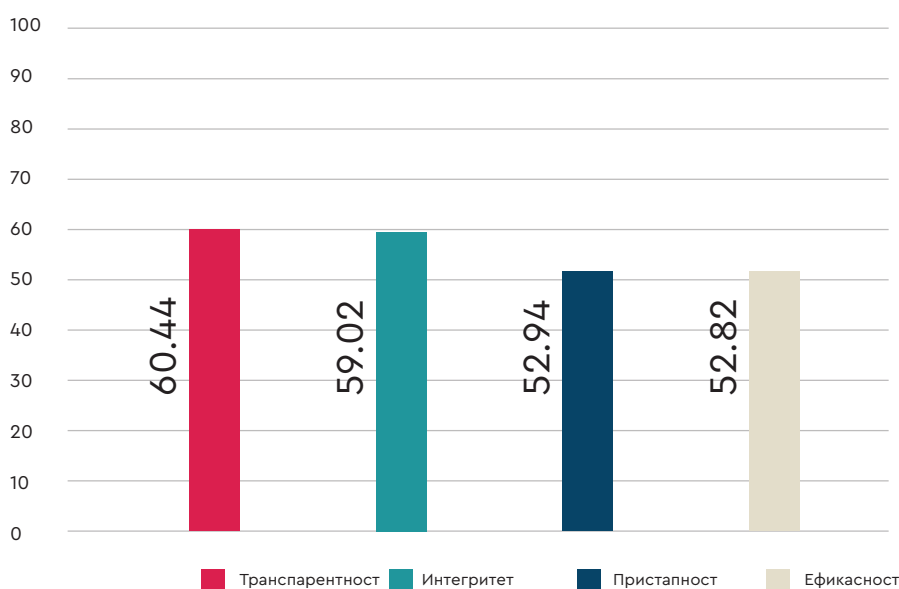
27 Фондација Метаморфозис: [https://metamorphosis.org.mk/aktivnosti\\_arhiva/metamorfozis-so-poddrshka-na-procesot-za-kreiranje-na-strategija-na-transparentnost-na-vladata-ke-pridonese-vo-unapreduvanje-na-procesot-na-transparentnost-na-vladata-i-instituciite/](https://metamorphosis.org.mk/aktivnosti_arhiva/metamorfozis-so-poddrshka-na-procesot-za-kreiranje-na-strategija-na-transparentnost-na-vladata-ke-pridonese-vo-unapreduvanje-na-procesot-na-transparentnost-na-vladata-i-instituciite/)

28 121. седница на Владата, 24.1.2023, Информација за потребата од изработка на Стратегија за транспарентност со Акциски план (2023 – 2026) на Владата на Република Северна Македонија, достапно на <https://vlada.mk/vladini-sednici?page=1>

Упатството за подобрување на транспарентноста на институциите во јавниот сектор<sup>29</sup>, да ги објават сите информации систематизирани по области за кои претходно е утврдено дека се најчесто барани информации од граѓаните и ја задолжи Агенцијата за заштита на правото за слободен пристап до информациите од јавен карактер да информира за спроведувањето на обврските од заклучокот. Дополнително, притисокот и условувањето на земјата од процесот на пристапување кон ЕУ, придонесоа, преку реформата во јавната администрација, еден од приоритетите да биде 'одговорност, отчетност и транспарентност'<sup>30</sup>. Во Северна Македонија е донесен и План за политики за добро владеење<sup>31</sup> за 2023 година, со 24 цели проследени со низа активности што треба да бидат исполнети.

Гледано во целина, задржувањето на првото место на исполнувањето на индикаторите на отвореноста е резултат токму на подготовката и на донесувањето на наведените акти, но и на низа други правни акти и алатки<sup>32</sup> со кои директно и индиректно се уредени отвореноста и транспарентноста на извршната власт во Северна Македонија.

### Извршна власт – отвореност по поткатегории



Анализата на базата на податоците на Индексот на отвореност, поделени по четирите поткатегории (транспарентност, интегритет, пристапност и ефикасност) покажува дека вкупниот резултат на извршната власт достигнува највисока оцена од 60,44 % исполнување на индикаторите за транспарентност (како и минатата година), а најниска оцена за ефикасност од 52,82 %. Индикаторите за ефикасност ја разгледуваат посветеноста на институциите да учат од тековните процеси и да ги подобруваат преку воспоставени системи за следење, евалуација и учење – со употреба на клучни точки/индикатори за

29 Агенцијата за заштита на правото за слободен пристап до информациите од јавен карактер во соработка со Кабинетот на заменичката на Претседателот на Владата задолжена за политики за добро управување и Центарот за управување со промени подготвија Упатство за подобрување на транспарентноста на институциите во јавниот сектор, достапно тука: <https://aspi.mk/%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8/%d0%bf%d1%80%d0%b5%d0%b7%d0%b5%d0%bd%d1%82%d0%b8%d1%80%d0%b0%bd%0%be-%d1%83%d0%bf%d0%b0%d1%82%d1%81%d1%82%d0%b2%d0%be-%d1%82%d0%be-%d0%b7%d0%b0-%d0%bf%0%be%d0%b4%d0%be%d0%b1%d1%80%d1%83%d0%b2/>

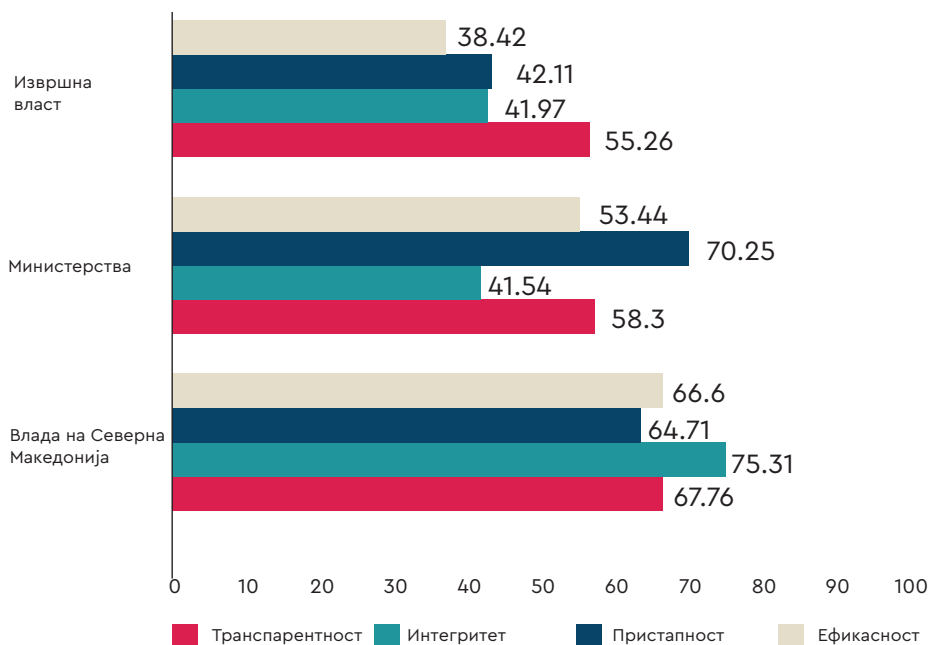
30 Реформа на јавната администрација, достапно на: <https://mioa.gov.mk/?q=mk/node/2103>

31 План за политики за добро владеење, достапен на [https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/plan\\_2023\\_public\\_final\\_mk.pdf](https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/plan_2023_public_final_mk.pdf)

32 Стратегијата за реформа на јавната администрација (2023 – 2030), 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 своите интернет-страници како средство за отчетност и транспарентност пред јавноста, Закон за користење податоци од јавниот сектор и др.

време на стратегиското планирање и известување. Оттука, препораките што овој документ ги истакнува, всушност наведуваат дека е неопходно да се спроведува улогата на Генералниот секретаријат на Владата за контрола на квалитетот и следење на спроведувањето на постојните политики. Дополнително, препорака е институциите да користат индикатори за успех при планирањето, како и индикатори за успех при подготовката на извештаите за својата работа.

### Отвореност на институциите во поткатегија



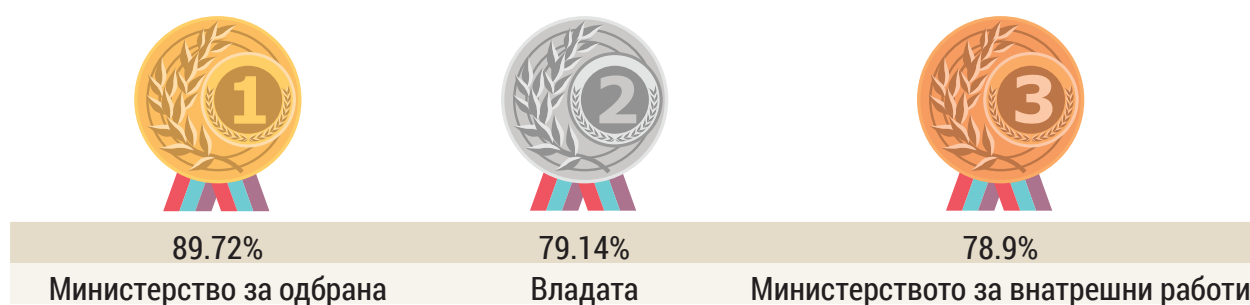
Друг општ заклучок што произлегува од набљудуваните институции во Индексот на отвореност, а кој се повторува неколку години по ред, е постоењето директна корелација меѓу хиерархијата на институциите и падот на нивните оценки. Извршните органи иако оваа година имаат напредок споредено со минатогодишното мерење, повторно имаат најнизок резултат според Индексот, односно 54,04 % исполнетост на индикаторите, споредено со просекот на министерствата што исполнуваат 61,58 %, и Владата која има највисок вкупен резултат, и тоа 79,14 % исполнетост на индикаторите. Ова 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. 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 сè уште има институции од централната власт што не ги почитуваат насоките на Владата од 2021 година за објавување обврзувачки 22 информации во согласност со Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, ниту постапиле по заклучокот на Владата да ги објават сите информации систематизирани по области<sup>33</sup> во согласност со Упатството за подобрување на транспарентноста на институциите во јавниот сектор. 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 и затоа некои од институциите се под просекот на исполнување на индикаторите.

Податоците подолу нудат приказ на резултатите и на постигнувањата од институциите за секое начело одделно, и тоа **почитувањето на транспарентноста, на пристапноста, на ефикасноста и на интегритетот.**

33 Агенцијата за заштита на правото за слободен пристап до информациите од јавен карактер во соработка со Кабинетот на заменичката на Претседателот на Владата задолжена за политики за добро управување и Центарот за управување со промени подготвија Упатство за подобрување на транспарентноста на институциите во јавниот сектор, достапно тука: <https://aspi.mk/%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8/%d0%bf%d1%80%d0%b5%d0%b7%d0%b5%d0%bd%d1%82%d0%b8%d1%80%d0%b0%d0%bd%d0%be-%d1%83%d0%bf%d0%b0%d1%82%d1%81%d1%82%d0%b2%d0%be-%d1%82%d0%be-%d0%b7%d0%b0-%d0%bf%d0%be-%d0%b4-%d0%be-%d0%b1%d1%80%d1%83-%d0%b2/>

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 што го води и го санкционира однесувањето на државните службеници и на јавната администрација (**интегритет**). Додадена вредност на Индексот за отвореност е што преку анализата на сите начела, 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.

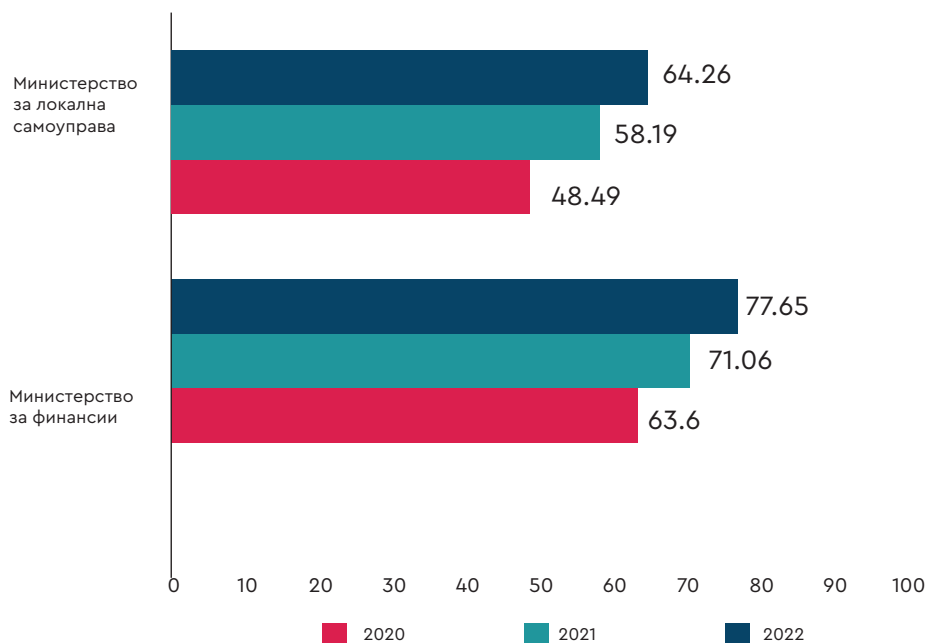
### Топ 3 отворени институции во Северна Македонија



Од мерењето на вкупно 36 институции, Министерството за одбрана (89,72 %) е водечка институција во однос на исполнувањето на индикаторите на отвореност, а по него следуваат Владата (79,14 %) и Министерството за внатрешни работи (78,9 %). На ранг-листата потоа е Министерство за информатичко општество и администрација (75,35 %) и Министерството за труд и социјална политика (72,56 %) со што се заземени првите 5 места во однос на исполнувањето на индикаторите.

Кај Министерството за финансии (63,6 %) и Министерството за локална самоуправа (48,49 %), забележан е тренд на намалување на исполнување на индикаторите во последните три мерења.

### Тренд на намалување на отвореноста



**Ранг-листа на институции со степен на исполнување на индикаторите на отвореност**

РАНГ	Влада и Министерства на Република Северна Македонија	% на исполнетост на индикаторите на отвореност
1	Министерство за одбрана	89,72 %
2	Влада на Република Северна Македонија	79,14 %
3	Министерство за внатрешни работи	78,9 %
4	Министерство за информатичко општество и администрација	75,35 %
5	Министерство за труд и социјална политика	72,56 %
6	Министерство за образование и наука	68,08 %
7	Министерство за животна средина и просторно планирање	66,96 %
8	Министерство за финансии	63,6 %
9	Министерство за надворешни работи	61,92 %
<b>ПОД ПРОСЕКОТ од 61,58 % НА МИНИСТЕРСТВАТА</b>		
10	Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство	61,18 %
11	Министерство за здравство	59,87 %
12	Министерство за економија	58,75 %
13	Министерство за правда	58 %
14	Министерство за култура	50,54 %
15	Министерство за локална самоуправа	48,49 %
16	Министерство за транспорт и врски	43,82 %
17	Министерство за политички систем и односи со заедниците	27,59 %

РАНГ	Извршни органи	% на исполнетост на индикаторите на отвореност
1	Биро за јавна безбедност	71,7 %
2	Биро за регионален развој	67,17 %
3	Државен инспекторат за градежништво и урбанизам	65,16 %
4	Државен пазарен инспекторат	63,33 %
5	Државен просветен инспекторат	62,87 %
6	Државен инспекторат за животна средина	58,8 %
7	Државен санитарен и здравствен инспекторат	57,9 %
8	Државен завод за статистика	57,44 %
9	Биро за јавни набавки	54,28 %
<b>ПОД ПРОСЕКОТ од 54,04 % НА ИЗВРШНИТЕ ОРГАНИ</b>		
10	Агенција за иселеништво на Република Северна Македонија	51,11 %
11	Геолошки завод на Република Северна Македонија	50,68 %
11	Државен инспекторат за техничка инспекција	50,66 %
13	Биро за судски вештачења	48,85 %
14	Државен архив на Република Северна Македонија	48,39 %
15	Државен инспекторат за шумарство и ловство	47,94 %
16	Управа за извршување на санкциите	47,49 %
17	Управа за јавни приходи	47,04 %
18	Секретаријат за европски прашања	38,89 %
19	Управа за финансиска полиција	37,08 %

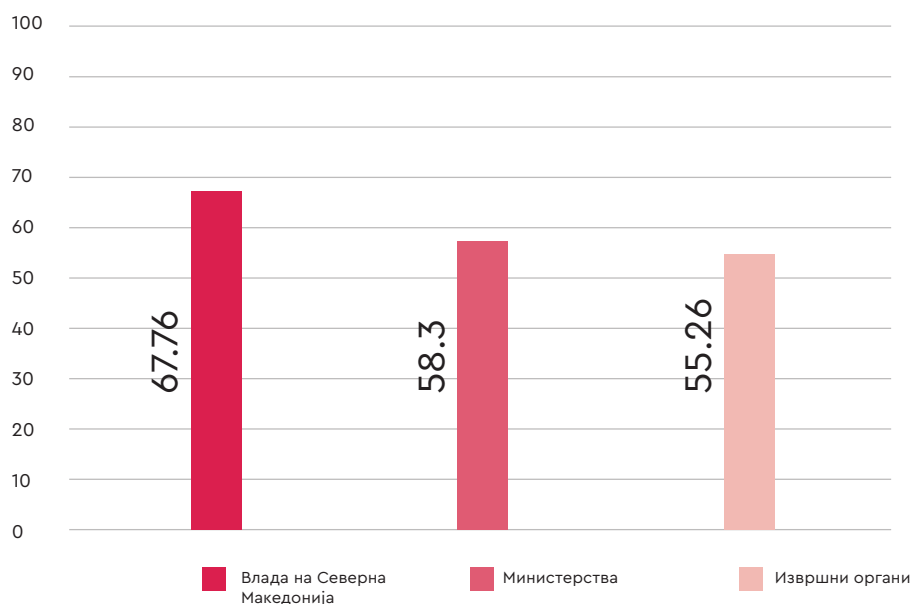


### 3.3.1. Транспарентност

Транспарентноста е широк концепт што 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 барателот на информациите (преку користење на правото на пристап до информации). Во суштината, транспарентноста влијае врз намалувањето на корупцијата, врз зголемувањето на учеството на засегнатите страни во донесувањето одлуки, како и во зголемувањето на ефикасноста на институциите, односно степенот на транспарентноста, меѓу другото, влијае врз доброто управување.

Преку индикаторите со кои се оценува 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 60,44 % исполнување. Во овојгодишното мерење, транспарентноста е зголемена за 6 % во однос на исполнување на индикаторите. Поединечно анализирано, извршните органи се најдолу на скалата во однос на исполнувањето на индикаторите за транспарентноста со 55,26 %, потоа министерствата со 58,83 % и највисоко е Владата со 67,76 % исполнување на индикаторите за транспарентност.

ТРАНСПАРЕНТНОСТ – % на исполнување одделно по групи институции



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, мора да се забележи дека сè уште има институции од централната власт што не ги почитуваат насоките на Владата од 2021 година за објавување обврзувачки 22 информации во согласност со Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, ниту постапиле по заклучокот на Владата да ги објават сите информации систематизирани по области<sup>34</sup> во согласност со Упатството за подобрување на транспарентноста на

34 Агенцијата за заштита на правото за слободен пристап до информациите од јавен карактер во соработка со Кабинетот на заменичката на Претседателот на Владата задолжена за политики за добро управување и Центарот за управување со промени подготвија Упатство за подобрување на транспарентноста на институциите во јавниот сектор, достапно тука: <https://aspi.mk/%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8/%d0%bf%d1%80%d0%b5%d0%b7%d0%b5%d0%bd%d1%82%d0%b8%d1%80%d0%b0%d0%bd%d0%be-%d1%83%d0%bf%d0%b0%d1%82%d1%81%d1%82%d0%b2%d0%be-%d1%82%d0%be-%d0%b7%d0%b0-%d0%bf%d0%be-%d0%b4%d0%be-%d0%b1%d1%80%d1%83%d0%b2/>

институциите во јавниот сектор. 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 и затоа некои од институциите се под просекот на исполнување на индикаторите.

### 3.3.1.1. Организациони информации

Институциите се транспарентни кога им овозможуваат на граѓаните, односно на засегнатите страни, да видат и да разберат како функционираат и работат. За да се постигне транспарентност, организацијата мора да обезбеди информации за надлежноста, за нејзините активности и за 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 се обезбедени детали за контакт на државните службеници и одделенија во Генералниот секретаријат, но на ова мерење е забележано дека не се ажурирани податоците што се однесуваат на платите на функционерите во Владата<sup>35</sup>. Владините седници, кога се најавуваат, се придружени со објавени агенди за седниците, но при ова мерење, забележано е задоцнето најавување на седниците, а со тоа и објавување на агендите и на записниците од состаноците и соопштенијата за медиумите<sup>36</sup>. И оваа година останува препораката што се однесува на Владата за подобрување на нејзината транспарентност, следејќи ги најдобрите меѓународни практики, да се објавуваат документите што се разгледуваат и дискутираат за време на седниците на Владата, како и објавување на 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, по примерот на законодавниот дом.

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, Министерството за политички систем и односи меѓу заедниците и Министерството за финансии се издвоени како негативен пример за нивните нефункционални пребарувачи на интернет-страниците. Бројот на официјалните интернет-страници меѓу извршните органи со функционални пребарувачи е 16 од 19 органи, односно само 3 немаат функционални пребарувачи, и тоа: Геолошкиот завод на Република Северна Македонија, Државниот инспекторат за градежништво и урбанизам и Државниот инспекторат за животна средина.

Министерствата ги објавуваат биографиите на министрите, додека кај извршните органи се констатирани пропусти кај 20 % од оценуваните институции, кои не ги објавуваат биографиите на своите директори. Сите министерства ги имаат објавено органограмите на министерството, додека кај мнозинството е даден опис на надлежностите на министерството, што не е случај кај Министерството за култура, Министерството за транспорт и врски и Министерството за животна средина и просторно планирање, кои немаат објавено опис на надлежностите на министерството. Сите извршни органи, во рамките на законските можности<sup>37</sup>, ги имаат објавено органограмите на институциите. Ажурирани

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

36 Последната најава за седница на Владата е од пред 1 месец (22.8.2023 година); пристапено на 21.9.2023 година. <https://vlada.mk/vladini-sednici>

37 Актите за внатрешна организација и систематизација на работните места во Управата за финансиска полиција (во кои составен дел е и органограмот) се класифицирани со соодветен степен на класификација во согласност со Законот за класифицирани информации, поради што и не можат да бидат предмет на слободен пристап.

податоци за контакт на државните службеници недостасуваат само кај Министерството за политички систем и односи меѓу заедниците и кај 1/4 извршни органи.

Половина од министерствата објавија годишни програми за работа, а висок е процентот 60 % (7 од 16) на оние што немаат објавено годишни извештаи за својата работа. Слаб е и резултатот кога станува збор за објавувањето годишни програми за работа кај извршните органи каде што само 36 % од извршните органи ги објавиле, а дури 80 % од извршните органи не објавуваат годишни извештаи за имплементацијата на овие програми. Во однос на кварталните или полугодишните извештаи, министерствата не ги објавуваат, освен Министерството за финансии и Министерството за одбрана кои редовно објавуваат извештаи; додека кај извршните органи 1/3 од нив се истакнуваат како добар пример бидејќи објавуваат квартални или полугодишни извештаи.

Информациите за платите на министрите недостасуваат на интернет-страниците на 13 министерства, како и на минатогодишното мерење, иако е нејасно зошто ова не е сторено кога податоците се јавно достапни на интернет-страницата на Владата, кои не се ажурирани<sup>38</sup>. На поединечните интернет-страници на министерствата, објавени се платите на министрите за внатрешни работи, за одбрана и за локална самоуправа. Од извршните органи, само еден го објавил овој податок за висината на платите на директорите (Бирото за јавна безбедност). Две министерства (Министерството за одбрана и Министерството за внатрешни работи) имаат објавено комуникациски (ПР) стратегии. Во споредба со претходното мерење, постои општ впечаток дека поголем дел од институциите го задржале нивото на објавените информации, но очекувано е да го подобруваат.

Оттука, Министерството за одбрана (78,23 %), Министерството за здравство (70,65 %) и Министерството за финансии (68,58 %) 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 пазарен инспекторат (69,18 %), Бирото за регионален развој (68,82 %) и Државниот санитарен и здравствен инспекторат (67,65 %).

### 3.3.1.2. 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 ги 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 за 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, во 2019 година 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 е објавен државниот буџет за 2022 година. 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 година, и оваа година на разбирлив начин е објавен буџетот за граѓаните во форма на Граѓански буџет, што го распределува

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

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 Владата<sup>39</sup>. Министерството за финансии ја објавува и состојбата на јавниот долг<sup>40</sup>, меѓу другото. Исто така, објавени се и документите за тековната и за планираната реформа на управувањето со јавните финансии. Во однос на финансиските извештаи, и тие периодично се објавуваат на интернет-страницата на Министерството за финансии. Другите министерства не ги објавуваат овие информации, освен Министерството за одбрана и Министерството за внатрешни работи. Во врска со објавување на информациите поврзани со буџетот, односно финансиски план, не објавиле Министерството за надворешни работи, Министерството за култура 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 58 % редовно објавуваат годишни финансиски планови, што се однесува на известувањето 68 % од нив објавуваат завршни сметки, а само два од нив, Бирото за регионален развој<sup>41</sup> и Бирото за јавна безбедност<sup>42</sup>, објавуваат периодични финансиски извештаи на својата интернет-страница.

### 3.3.1.3. 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>43</sup> 2021 – 2025. Системот на јавни набавки во Република Северна Македонија е добро развиен<sup>44</sup>, со воспоставена правна и институционална рамка, која е потребно да се унапредува во согласност со Планот за политики за добро владеење<sup>45</sup> во насока да се создаде систем со поголема контрола на тендерите за јавни набавки, преку подобрување на формата на спецификациите, со што ќе се избегне нивна злоупотреба.

Бирото за јавни набавки е единствената институција задолжена да ги објавува документите поврзани со постапките за јавни набавки преку електронскиот систем за јавни набавки. Дадена е препорака во Планот за политики за добро владеење за објавување на основните информации за јавните набавки на веб-страниците на различните институции, која не ја спроведуваат Министерството за економија и Министерството за правда. Позитивен пример како тоа се прави е Министерството за одбрана<sup>46</sup>. Затоа, во Предлог-стратегијата за транспарентност на Владата (2023 – 2026), во поглавјето „Активна транспарентност на Владата и другите органи на извршната власт“, утврдени се стратегиски насоки

39 Граѓански буџет 2022. Влада на Република Северна Македонија. Преземено од: <https://vlada.mk/node/27005>.

40 Министерство за финансии; Јавен долг достапен на <https://javendolg.finance.gov.mk/>

41 Достапни на <https://brr.gov.mk/%d0%b3%d0%be%d0%b4%d0%b8%d1%88%d0%bd%d0%b8-%d1%84%d0%b8%d0%bd%d0%bd%d1%81%d0%b8%d1%81%d0%ba%d0%b8-%d0%bf%d0%bb%d0%b0%d0%bd%d0%be%d0%b2%d0%b8-%d0%bf%d0%be-%d0%ba%d0%b2%d0%b0%d1%80%d1%82%d0%b0/>

42 Достапни на [Република Северна Македонија - Министерство за внатрешни работи \(mvr.gov.mk\)](http://mvr.gov.mk)

43 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.

44 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.

45 План за политики за добро владеење достапен на [https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/ggpp2022\\_final\\_mk.pdf](https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/ggpp2022_final_mk.pdf) за 2022 и за 2023 година достапен на [https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/plan\\_2023\\_public\\_final\\_mk.pdf](https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/plan_2023_public_final_mk.pdf)

46 Достапно на <https://mod.gov.mk/%D0%BE%D0%B1%D1%98%D0%B0%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D0%B8-%D0%BE%D0%B3%D0%BB%D0%B0%D1%81%D0%B8>

за поврзување на податоците за јавните набавки прикачени на веб-страниците на министерствата и на другите извршни органи и оние на Електронскиот систем за јавни набавки, со цел податоците да кореспондираат.

И оваа година останува општата констатацијата за честите проблеми и прекршувања<sup>47</sup> во постапките за јавните набавки што треба да се надминат со спроведување на законската рамка и со донесената Стратегијата за унапредување на системот на јавните набавки<sup>48</sup> во Република Северна Македонија (2022 – 2026) година и Акцискиот план, како и да се преземат конкретни мерки во стандардизацијата на јавните набавки<sup>49</sup>.

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.

Владата исполнува 12 од 13 индикатори во оваа поткатегија, со единствена слабост 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 со анексите 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 што 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>50</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 особено на извршните органи споредено со минатата година. За првпат е измерено 100 % исполнување на индикатор во однос на објавување на плановите за јавни набавки од страна на министерствата на нивните веб-страници. Во однос на објавувањето на годишните извештаи од страна на извршните органи, оваа година, на двете нивоа има намалување на бројот на институциите што објавуваат годишни извештаи за јавни набавки. Во споредба со минатата година, овојгодишното мерење покажа дека по препораките на Индексот на отвореност, во однос на објавување на годишните извештаи за јавни набавки, не постапиле Министерството за внатрешни работи, Министерството за економија, Министерството за транспорт и врски, Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство и Министерството за правда. Иако ова не е законска обврска, тоа е добра меѓународна практика и институциите треба да продолжат со заложбата за нејзино утврдување како практика. Оттука, и оваа година останува препораката до институциите да подготвуваат годишен збирен извештај за сите јавни набавки за претходната година.

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

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

49 Грковска: Потребен ни е систем за јавни набавки и стандардизација за да нема злоупотреби. Телма. Преземено од: <https://cutt.ly/lKKGchs>. План за политики за добро владеење за 2023 година [https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/plan\\_2023\\_public\\_final\\_mk.pdf](https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/plan_2023_public_final_mk.pdf)

50 Национален Акциски план за ПОВ (2021 – 2023). Преземено од: <https://cutt.ly/dKKGos0>

**% на исполнетост на индикаторите кај министерствата и кај извршните органи, со кои се мери напредокот во транспарентноста на постапките за јавни набавки, одделно по индикатор со споредба меѓу 2022 и 2021 година**

Индикатори	Министерства		Извршни органи	
	2021 година	2022 година	2021 година	2022 година
Дали на интернет-страницата се објавени <b>плановите</b> за јавни набавки?	94 %	100 %	60 %	84 %
Дали на интернет-страницата се јавно достапни <b>повиците</b> за јавни набавки?	81 %	87,5 %	60 %	74 %
Дали на интернет-страницата се јавно достапни <b>одлуките</b> за јавни набавки?	81 %	87,5 %	57 %	68 %
Дали на интернет-страницата се јавно достапни <b>договорите</b> за јавни набавки?	81 %	87,5 %	39 %	79 %
Дали на интернет-страницата се јавно достапни <b>анексите на договорите</b> за јавни набавки?	56 %	87,5 %	60 %	74 %
Дали на интернет-страницата е достапен последниот <b>годишен извештај</b> за сите јавни набавки?	75 %	68,75 %	24 %	16 %

### 3.2.2. Пристапност

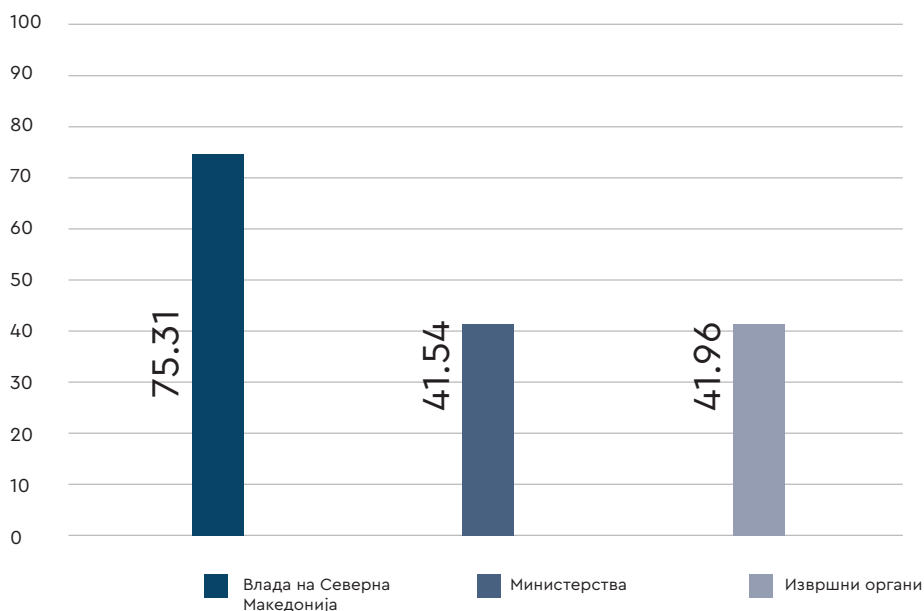
Индексот на отвореност во поткатегијата пристапност, степенот на отвореност го мери преку индикаторите со кои го оценува степенот до кој се гарантира правото на пристап до информациите со закон и во практика, како и квалитетот на механизмите за ангажирање и консултации со јавноста во процесите на креирање политики. Институциите на извршната власт (вклучувајќи ги Владата, министерствата и извршните органи) остваруваат средна оцена во постигнувањето на поткатегијата пристапност од 52,94 % исполнување на индикаторите. **На средната оцена влијаат ниското исполнување на индикаторите на пристапност од страна на министерствата (41,54 %) и од извршните органи (41,96 %), кои се под вкупната просечна оцена во поткатегијата пристапност. За разлика од нив, Владата исполнува 75,31 % од индикаторите на пристапност.** Според опфатот на поткатегијата пристапност, Владата, главно, се оценува за квалитетот на правната рамка што го гарантира правото на пристап до информации, како и нејзините практики, а резултатите на министерствата и на извршните органи целосно се потпираат на

51 Иако институциите направија позитивен исчекор со тоа што, главно, интегрираа делови од порталот за јавни набавки на своите веб-страници, потребно е да објавуваат посебни годишни извештаи за сите јавни набавки во посебен документ во отворен формат.



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.

### ПРИСТАПНОСТ – % на исполнување одделно по групи институции



Поединечно, кај министерствата, Министерството за одбрана (63,85 %), Министерството за животна средина и просторно планирање (56,924 %) и Министерството за внатрешни работи (56,928 %) се на првите три места на ранг-листата во однос на исполнувањето на индикаторите на пристапност. Кај извршните органи, највисоко исполнување на индикаторите за пристапност постигнале Бирото за јавна безбедност (62,67 %), Агенцијата за иселеништво на Република Северна Македонија (54,67 %) и Државниот инспекторат за животна средина (54,67 %).

#### 3.3.2.1. Пристап до информации

Пристапот до информациите е клучна компонента на транспарентната и одговорна власт. Смислата 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. Законот за слободен пристап до информациите од јавен карактер<sup>52</sup> 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. Имплементацијата на активното објавување на информациите, е зајакната со донесувањето заклучок од Владата за имателите на информации, опфатени со Упатството за подобрување на транспарентноста на институциите во јавниот сектор, да

52 Службен весник на РСМ бр. 101/2019 од 22.05.2019 год. Новини од 2019 година што беа воведени во Законот: беше проширен списокот на иматели на информации; беше утврден поширок список на информации што институциите се должни проактивно да го објавуваат; дефиниран е јавниот интерес; беше скратен рокот за одговор на барање на 20 дена; беше скратен списокот 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.

ги објават сите информации систематизирани по области за кои претходно е утврдено дека се најчесто барани информации од граѓаните.

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 остварување на правото на пристап до информации, каде што се содржани релевантните информации; дали имаат објавено ажуриран список на информации и др. Интернет-страницата на Владата во целост ги исполнува критериумите за остварување на правото за слободен пристап, а како слабост повторно е евидентирано тоа што не ги објавува одговорите што ги подготвува за барањата за слободен пристап до информациите. Оваа практика е забележана кај неколку министерства, и тоа: Министерство за транспорт и врски, Министерство за култура, Министерство за труд и социјална политика, Министерство за одбрана и Министерство за животна средина и просторно планирање. Од извршите органи ова го практикуваат: Бирото за регионален развој, Државниот завод за статистика, Државниот инспекторат за животна средина, Државниот просветен инспекторат, Управата за јавни приходи и Бирото за јавна безбедност. Може да се заклучи дека има подобрување на практиката, во споредба со минатата година, во однос на објавувањето на одговорите со кои обезбедиле пристап до информациите по поднесено барање на интернет-страниците.

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 до институциите, Метаморфозис во текот на мониторирањето на отвореноста на институциите, прати по едно барање за пристап до информации до сите 36 институции, од кои 27 институции (75 %) одговорија навреме во законскиот рок. Меѓу институциите што одговорија по законскиот рок се две министерства и тоа: Министерството за култура и Министерството за здравство, и три извршни органи: Управата за финансиска полиција, Државниот инспекторат за техничка инспекција и Секретаријатот за европски прашања. Додека, пак, четири извршни органи премолчено го одбија барањето за слободен пристап, односно воопшто не одговорија, и тоа: Државниот архив, Бирото за судски вештачења, Државниот инспекторат за шумарство и ловство и Државниот пазарен инспекторат.

Сите министерства (93,75 %), освен Министерството за политички системи и односи меѓу заедниците, на своите интернет-страници имаат креирано посебен простор (секција) посветен на постапката со барањата за слободен пристап до информации. Оваа година забележан е наолен тренд во последните три мерења во однос на обучувањето на службениците за постапката за слободен пристап до информациите од министерствата. Во 2020 година, 68,75 % од министерствата пријавиле дека ги обучувале службениците за постапката за слободен пристап до информациите, во 2021 година процентот на министерствата што го обучувале својот кадар е 62,5 %, а во 2022 година само 50 % од министерствата навеле дека ги обучувале своите вработени за постапката за слободен пристап до информациите (Министерството за внатрешни работи, Министерството за надворешни работи, Министерството за економија, Министерството за култура, Министерството за труд и социјална политика, Министерството за одбрана, Министерството за информатичко општество и администрација и Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство). За првпат во последните три мерења на отвореноста е забележано дека Владата оваа година не ги обучувала своите службеници за постапката за слободен пристап до информациите.

Што се однесува на извршните органи, годинава е забележан напредок кај нив во однос на воспоставување посебен дел на интернет-страниците со постапката за слободен пристап до информации.



Единствено Управата за извршување санкции нема посебна секција за правото на слободен пристап на својата интернет-страница. Но, оваа година е констатиран исклучително слаб резултат кај извршните органи во однос на обучениот кадар за постапката за слободен пристап. Имено, сите извршни органи, освен еден, известија дека нивните службеници не посетувале обуки за слободен пристап.

### 3.3.2.2. Интеракција со граѓаните

Можностите што ги нудат и улогата на дигиталните медиуми во денешната комуникација се неоспорни, а особено 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 учествуваат 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 на 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 употребата на 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, идентично како и минатата година, 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 11 извршни органи (57,89 %). Забележано е дека Владата нема тековна Комуникациска стратегија<sup>53</sup>.

Социјалните медиуми придонесуваат за олеснување на комуникацијата и на интеракцијата со јавноста, меѓутоа, во никој случај не можат да ги заменат интернет-страниците во однос на обемот на споделените информации. Дури 29 од 36 набљудувани централни институции имаат официјални профили на „Фејсбук“ и 12 од нив имаат профили на „Твитер“ (т.е. „X“). Останува заклучокот од минатата година дека полка 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.

Имајќи предвид дека граѓанското општество е (треба да е) рамноправен партнер и коректор на одлуките на власта, и дека е неопходен постојан, 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 оваа година половината од министерствата, 50 %, редовно објавуваат вакви содржини за заеднички активности со граѓанското општество.

Во однос на олеснувањето на јавните услуги, централната власт го дополнува онлајн порталот за е-услуги, достапен на [www.uslugi.gov.mk](http://www.uslugi.gov.mk). Но, констатирано е дека не постои унифицирана база податоци што би овозможила да се утврди вкупниот процент граѓани што користи е-услуги<sup>54</sup>. Сепак, [uslugi.gov](http://uslugi.gov).

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

54 Северна Македонија „Опсерваторија на дигиталната агенда“, јуни 2022. Фондација Метаморфозис, достапна на [https://metamorphosis.org.mk/aktivnosti\\_arhiva/opservatorija-za-digitalnata-agenda-izveshtaj-za-tekovnata-sostojba-i-patokaz-za-unapreduvanje-na-digitalnata-agenda-vo-severna-makedonija-2022/](https://metamorphosis.org.mk/aktivnosti_arhiva/opservatorija-za-digitalnata-agenda-izveshtaj-za-tekovnata-sostojba-i-patokaz-za-unapreduvanje-na-digitalnata-agenda-vo-severna-makedonija-2022/)

mk е алатка што има клучна улога кон овозможување лесно достапни услуги за граѓаните, како карактеристика на доброто владеење. Иако се настојува сите е-услуги од државните институции да бидат вмрежени, поставени на [uslugi.gov.mk](http://uslugi.gov.mk), сепак, такви услуги се нудат и на други начини. На пример, е-услуги поединечно нудат и самите институции. Преку основните интернет-страници на министерствата, кај 80 % од нив, достапни се секции со списоци на сите услуги што се обезбедуваат преку министерството со линкови до описот на услугата и потребната документација. Ваков тип списоци со е-услуги што ги нудат другите извршни органи на своите интернет-страници, кај нив не постојат.

### 3.3.2.3. 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 врз 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 начела. Консултациите се спроведуваат на три начини, и тоа: (1) преку најавата за почеток на процесот што е првиот чекор во консултациите, каде што 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 што 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.

Развојот на граѓанското општество е од исклучителна важност за демократските вредности на една земја и за поттикнување на граѓанската свест, е наведено во „Стратегијата на Владата на Република Северна Македонија за соработка со и развој на граѓанското општество 2022-2024“. Визија на Стратегијата е унапредување на околината во која функционира и се развива граѓанското општество кое придонесува во зајакнување на демократското управување и воспоставување структурен дијалог со граѓанското општество. Во изминатите години во Северна Македонија се формирани повеќе консултативни механизми, со претставници од граѓанското општество што придонесуваат кон подинамични консултативни процеси, какви што се Советот за координација и мониторинг на Партнерството за отворена власт<sup>55</sup>, Советот за соработка меѓу Владата и граѓанското општество<sup>56</sup>, Секторските работни групи<sup>57</sup>, Националниот совет за реформи во медиумската сфера, Советот за реформи во правосудството итн. Сепак, потребни се дополнителни напори за вклучување на граѓанското општество во креирањето политики и структурни политики на поинклузивен и транспарентен начин<sup>58</sup>.

Во поглед на правните акти<sup>59</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 на Владата за соработка со и развој на граѓанското

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

56 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>.

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

58 Извештај за Северна Македонија за 2022 на Европската комисија. Европска комисија. Преземено од: <https://www.sep.gov.mk/post/?id=5657>

59 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.

општество<sup>60</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-политиките.

Поради постоењето 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. Идентично како и минатата година, само кај шест министерства евидентиравме 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 тие се интегрирани во извештаите за процената на влијанието на регулативата. Единствено Министерството за одбрана на интернет-страницата објавува записници од одржаните јавни дебати со засегнатите страни<sup>61</sup>. Според упатствата за развој на стратегиските планови и годишните планови за работа<sup>62</sup>, се очекува органите на државната управа да обезбедат координирано планирање и спроведување на политиките на Владата. Сепак, општ заклучок е дека електронскиот систем за јавни консултации не е искористен во целиот негов потенцијал, а потребно е правилно планирање и консултации за да се ограничи употребата на скратени постапки за да се овозможи ефективна контрола и разгледување на законодавството<sup>63</sup>.

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

Ефикасноста претставува процена на посветеноста на институциите да планираат и да 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 стратегиското 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 за постоењето механизми и за сеопфатноста на правната рамка за стратегиско 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 начела на доброто владеење, а кои беа оценувани во категоријата пристапност, влијаат врз перформансите на институциите.

Процесот на стратегиското 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 стратегиското планирање претставува еден од основните чекори кон исполнувањето

60 Стратегија на Владата за соработка со и развој на граѓанското општество. Преземено од: <https://www.nvosorabotka.gov.mk/sites/default/files/Strategija%20usvoena%2028%2012%202021.pdf> .

61 Записници од јавни расправи. Министерство за одбрана. Преземено од: <https://mod.gov.mk/javna-rasprava-za-zvmo>

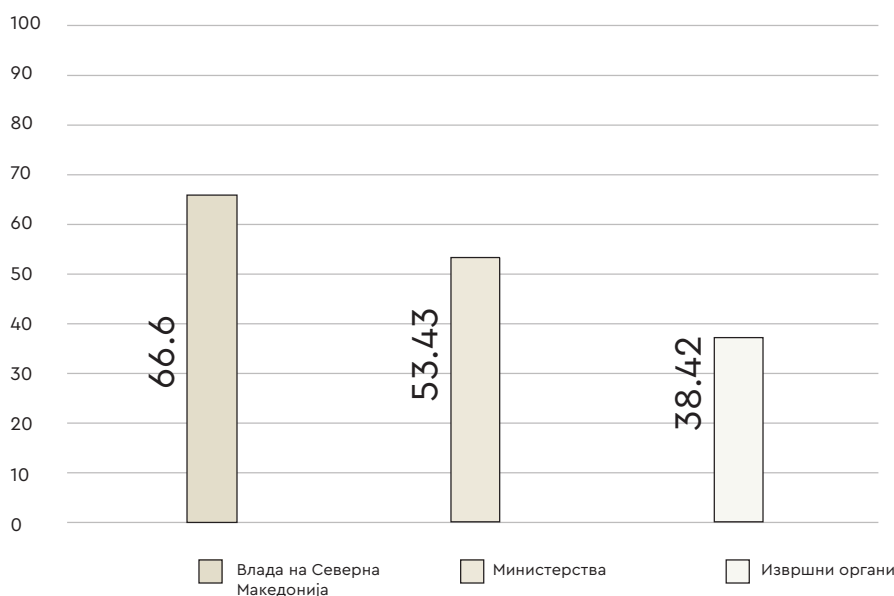
62 Упатство за начинот на постапување на министерствата и на другите органи на државната управа во процесот на подготвување на стратегискиот план и годишниот план за работа (Службен весник на РМ бр. 131/18).

63 Извештај за Северна Македонија за 2022 на Европската комисија. Европска комисија. Преземено од: <https://www.sep.gov.mk/post/?id=5657> .

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 поткатегија 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>64</sup> е дефинирана и таа опфаќа хармонизирана законска и подзаконска регулатива преку која се обезбедуваат ефикасни механизми и процедури за спроведување и за 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 област. Меѓутоа, овој процес се спроведува формално, при што не се посветува доволно внимание на меѓусебната поврзаност на владините и на секторските приоритети, на планираните и на преземените активности за следниот период со соодветна распределба на потребните средства, па затоа со новата Стратегија за реформа на јавната администрација (2023 – 2030) се предвидени општи и посебни цели, и мерки што го отсликуваат секторскиот пристап во креирањето на политиките, планирањето на средствата, зајакнувањето на административните капацитети и посветеност во усогласување на националното законодавство со европското законодавство.

ЕФИКАСНОСТ – % на исполнување одделно по групи институции



64 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 на 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 на другите органи на државната управа, Упатство за начинот на постапување на министерствата и на 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 процена 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 легислативен процес.

Стратегиското планирање им помага на министерствата и на 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>65</sup> (НПАА), да го следат нивното остварување и да се приспособуваат на сите промени. Всушност, во стратегиските планови на министерствата и на 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 акта<sup>66</sup>.

Генералниот секретаријат следи рамка за мониторинг и процена според која тие ја планираат и ја пријавуваат својата работа на годишно ниво. Стратегискиот план на Генералниот секретаријат на Владата на РСМ за периодот 2022 – 2024 е усогласен со Буџетот на РСМ<sup>67</sup>. Но, до истекување на третиот квартал во 2023 година, Генералниот секретаријат на Владата нема објавено Извештај за спроведувањето на Годишниот план за работа на Владата за 2022 година<sup>68</sup>.

Преку индикаторите за ефикасност, извршната власт (Владата, министерствата и извршните органи) е оценета со 52,82 % исполнетост на индикаторите. Поединечно гледано, извршните органи и во оваа категорија се најдолу на скалата во однос на исполнувањето на индикаторите на ефикасноста со 38,42 %, повисоко се министерствата со 53,43 % исполнување на индикаторите и највисоко е Владата со 66,6 % исполнување на индикаторите на ефикасност.

Во однос на употребата на индикаторите за успех при планирањето, 62,5 % од министерствата известуваат дека ги применуваат, а половина од нив (56,25 %) употребуваат и индикатори за успех при подготовката на извештаите за својата работа. Речиси е идентичен резултатот кај извршните органи, односно 68,42 % од извршните органи известуваат дека користат индикатори за успех при планирањето, но само 26,31 % од нив користат индикатори за успех при подготовката на извештаите за нивната работа.

Од министерствата, 62,5 % навремено поднесле извештај за имплементација на програмата за работа до Владата, а нешто помалку, 56,25 % од нив навремено поднесле годишен финансиски извештај за тековната година. Исполнувањето од страна на извршните органи е послабо, односно 36,84 % навремено поднесле годишен извештај, а исто толку поднесле и 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, улогата на Генералниот секретаријат како централно тело за координација и контрола на квалитетот останува недоволна<sup>69</sup>.

### 3.3.4. 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 нееднакости, 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 што ја истражуваат темата, констатираат дека стратегискиот и одржлив одговор на корупцијата мора да биде јавниот интегритет<sup>70</sup>.

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

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

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

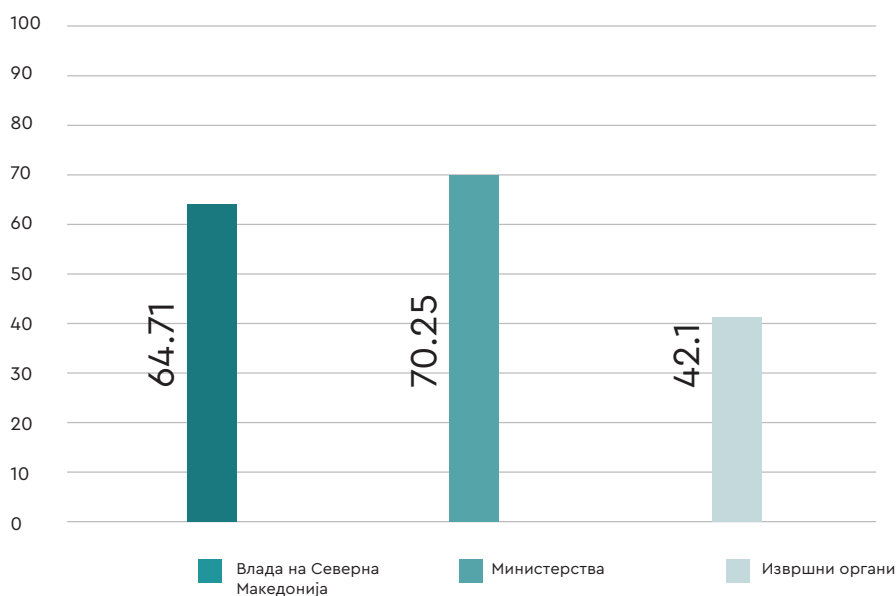
68 Види на: <https://vlada.mk/strateshko-planiranje> Последен пат пристапено на 28.9.2023 година.

69 Извештај за Северна Македонија за 2022 година на Европската комисија. Европска комисија. Преземено од: <https://www.sep.gov.mk/post/?id=5657>.

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

Интегритетот претставува пресек на вредностите на поединците и на институцијата и како таков е тешко да се дефинира и да се 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>71</sup>. Од денешна гледна точка, државата две години по ред покажа тренд на подобрување на својата позиција во борбата против корупцијата<sup>72</sup>, но останува важно да креира и да наметне визија за стратегија за јавен интегритет, отстранувајќи го фокусот од ад хок политиките за интегритет, преку пристап што е заснован на културата на интегритетот. Бидејќи, констатација е дека во 2022 година корупцијата останува распространета во многу области и претставува прашање на загриженост<sup>73</sup>. 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>74</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. Оттука, во оваа поткатегија се набљудуваат како начини преку кои може да се спречи и да се контролира појавата на политичкото влијание односно злоупотребата на моќта.

ИНТЕГРИТЕТ – % на исполнување одделно по групи институции



Преку индикаторите за интегритет, извршната власт (Владата, министерствата и извршните органи) е оценета со 59,02 % исполнетост на индикаторите. Поединечно гледано, извршните органи и во оваа катего-

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

72 Индекс за перцепција на корупцијата за 2021 и 2022 година, „Транспаренси интернешнал“. Преземено од: <https://cutt.ly/hKKJVPD> и <https://transparency.mk/?s=%D0%98%D0%BD%D0%B4%D0%B5%D0%BA%D1%81+%D0%BD%D0%B0+%D0%BF%D0%B5%D1%80%D1%86%D0%B5%D0%BF%D1%86%D0%B8%D1%98%D0%B0+%D0%BD%D0%B0+%D0%BA%D0%BE%D1%80%D1%83%D0%BF%D1%86%D0%B8%D1%98%D0%B0%D1%82%D0%B0+%28%D0%98%D0%9F%D0%9A%29+%D0%B7%D0%B0+2022>

73 Извештај за Северна Македонија за 2022 година на Европската комисија. Европска комисија. Стр. 19. Преземено од: <https://www.sep.gov.mk/post/?id=5657>.

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



рија се најдолу на скалата во однос на исполнувањето на индикаторите на интегритет со 42,1 %, повисоко е Владата со 64,71 %, а највисоко се министерствата со 70,25 % исполнување на индикаторите на интегритет.

Владата беше оценувана за постоењето и за 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 својата имотна состојба<sup>75</sup> и правилата за заштита на укажувачите. Споредено со минатата година (84,6 %), Владата има пад во исполнување на индексните поени во оваа поткатегија со 64,71 %. На интернет-страницата на Владата се објавени Кодексот за административни службеници и Кодексот за етичко однесување за членовите на Владата и за носителите на јавни функции именувани од Владата<sup>76</sup>, и е воспоставена посебна секција со информации за заштита на укажувачите<sup>77</sup>. Исто така, позитивна е оцената за Владата дека прифатила политика за интегритет што е, исто така, јавно достапна<sup>78</sup>. Но, 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 какви што се конфликт на интереси, спречување корупција и заштита на укажувачите. Може да се заклучи дека е потребна позасилена имплементација<sup>79</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>80</sup>.

Во поглед на остварувањата на министерствата, сите имаат информации за заштитата на укажувачите на интернет-страниците, освен Министерството за политички систем и односи со заедниците, а 7 известуваат дека службениците учествувале на едукативни активности на теми какви што се спречување корупција, судир на интереси и заштита на укажувачите во текот на 2022 година. Оваа година 87,5 % од министерствата имаат објавено политика за интегритет на интернет-страниците, односно тоа не го сториле само Министерството за надворешни работи и Министерството за политички систем и односи со заедниците. Кај извршните органи, исполнувањето на индикаторите во оваа поткатегија е значително послабо со исполнување на 41,1 % од индикаторите. Имено, 84,2 % од извршните органи имаат информации на своите интернет-страници за заштитата на укажувачи, но само две институции (10,5 %), известиле дека службениците учествувале на едукативни активности на теми какви што се спречување корупција, судир на интереси и заштита на укажувачите во текот на 2022 година. 68,42 % од извршните органи 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 кај министерствата (6,25 %) и кај извршните органи (5 %) во однос на подготовката и објавата на извештаите за спроведување на политиките за интегритет и/или која било друга внатрешна антикорупциска политика што предвидува мерки за спречување и елиминирање на различните форми на коруптивно и неетичко однесување во институцијата. Од министерствата, само Министерството за одбрана<sup>81</sup> има објавено извештај за спроведувањето на Планот за интегритет за 2022 година, а од извршните органи што беа набљудувани, Геолошкиот завод на Република Северна Македонија.

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

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

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

78 Политика на интегритет на Генералниот секретаријат на Владата на РСМ. Државна комисија за спречување корупција. Преземено од: <https://cutt.ly/OKKK6WK>.

79 ГРЕКО 2021 година, 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>.

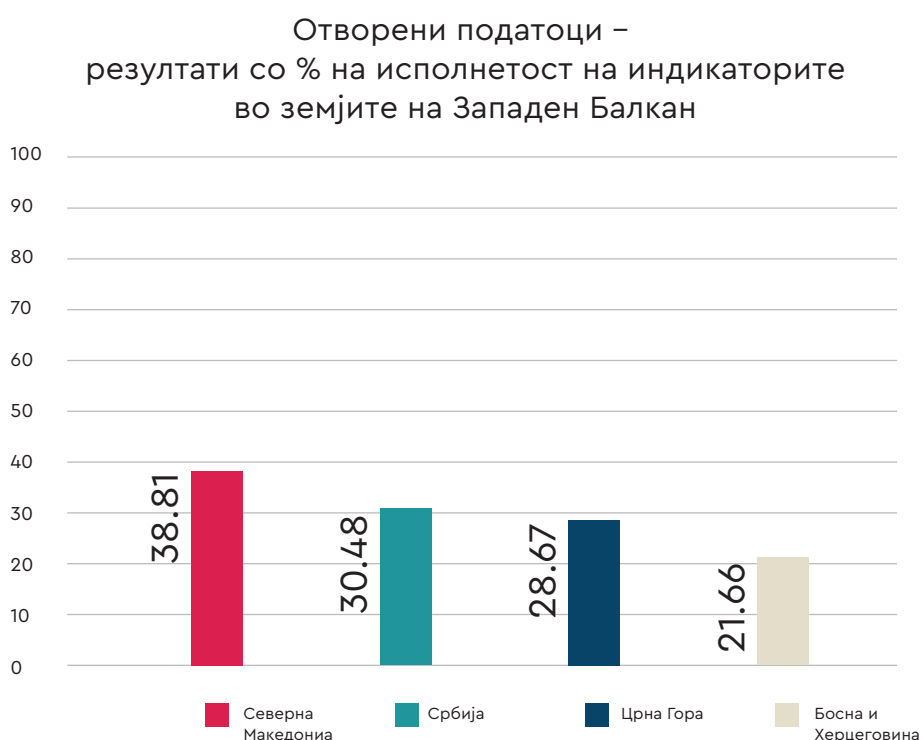
80 Извештај за процена на корупцијата, Македонски центар за меѓународна соработка. 2021 година. Преземено од: <https://cutt.ly/pKKLEZe>.

81 Стратегиски документи. Министерство за одбрана. Преземено од: <https://mod.gov.mk/storage/2023/01/Plan-za-integritet-sestmesečen-izvestaj-Juli-Dekemvri-2022.pdf>

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, а ДКСК<sup>82</sup> донесе внатрешни акти за да го подготви влегувањето во сила на законот во јуни 2022 година, со цел да се спречи нелегитимното влијание врз јавните политики и процеси и можните коруптивни ефекти.

### 3.3.5. 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 индекс покажува најдобри резултати за Северна Македонија, иако има скромни 38,81 % исполнување на индикаторите (поединечно Владата исполнува 46,36 %, извршните органи исполнуваат 41,01 % додека министерствата исполнуваат 35,09 %, од индикаторите за отворени податоци).



На ниво на политиките, може да се каже дека е постигнат договор меѓу политичките актери за важноста на е-владеењето, а тоа се гледа во многубројните активности преземени во таа насока<sup>83</sup>. Како дел од т.н. „Дигитална агенда за Европа“, во Северна Македонија продолжија да се спроведуваат приоритетите поставени во Националната широкопојасна стратегија, 2019 – 2023 година, и во Националната стратегија за кибербезбедност, 2018– 2022 година.<sup>84</sup> Модерна и ефикасна јавна администрација, заснована на дигитализација, која обезбедува квалитетни и брзи услуги за граѓаните и за деловните субјекти, е дел од стратегиските приоритети на Владата на Република Северна Македонија и дел од Програмата на Владата за 2022 година, во чии рамки се предвидени повеќе проекти како и иницирање соодветни законски решенија.

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

83 Северна Македонија „Опсерваторија на дигиталната агенда“, јуни 2022. Фондација Метаморфозис, достапна на [https://metamorphosis.org.mk/aktivnosti\\_arhiva/opservatorija-za-digitalnata-agenda-izveshtaj-za-tekovnata-sostojba-i-patokaz-za-unapreduvanje-na-digitalnata-agenda-vo-severna-makedonija-2022/](https://metamorphosis.org.mk/aktivnosti_arhiva/opservatorija-za-digitalnata-agenda-izveshtaj-za-tekovnata-sostojba-i-patokaz-za-unapreduvanje-na-digitalnata-agenda-vo-severna-makedonija-2022/)

84 Извештај за Северна Македонија. Октомври, 2021. Европска комисија. Достапно на <https://www.sep.gov.mk/post/?id=5657>

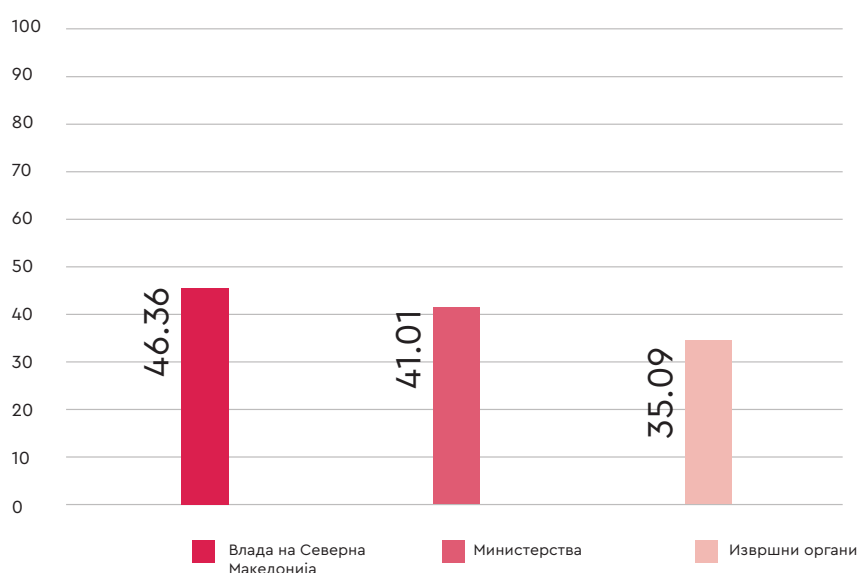


Потребата за дигитализација е препознаена и во Стратегијата за реформа на јавната администрација (2023 – 2030)<sup>85</sup> и акцискиот план, а неспроведените мерки и активности од Стратегијата за отворени податоци, 2018 – 2020 година<sup>86</sup> се инкорпирани во Нацрт-стратегијата за транспарентност на Владата (2023 – 2026) и во акцискиот план<sup>87</sup>. 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.

Мнозинството институции (83 %) известуваат дека немаат обучен кадар 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. Метаморфозис во текот на 2022 година спроведе обука за отворени податоци за претставници на министерствата и на органите во состав.

Од вкупно 36 институции што го сочинуваат примерокот на институции што беа мониториани со нашето истражување, само пет министерства (Министерството за информатичко општество и администрација, Министерството за внатрешни работи, Министерството за животна средина и просторно планирање, Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство и Министерството за правда) и еден извршен орган (Бирото за јавна безбедност) пријавиле дека службениците од нивните институции имале едукативни активности/работилници/обуки за отворени податоци во 2022 година.

### Отворени податоци – одделно по групи институции



Исто така, Метаморфозис континуирано ги обучува институциите да ги отворат своите збирови податоци. Продолжувајќи ја својата соработка со државните институции, во 2022 година е обезбедена менторска поддршка на 4 институции во процесот на каталогизација и објавување на нивните податочни сетови. Четирите институции (Агенција за вработување, Агенција за заштита на лични податоци, Фонд за пензиско и инвалидско осигурување и Министерство за животна средина и просторно планирање) донесоа процедури за отворени податоци, извршија каталогизација и спроведоа приоритизација на податочните сетови од каталогот. Дополнително, Метаморфозис во 2022 година ја организираше и првата меѓународна конференција за отворени податоци на Балканот на којашто учествуваа многу експерти и практичари од земјата, регионот и од Европа.

85 Стратегија за реформа на јавната администрација (2023 – 2030). Достапна на [https://ener.gov.mk/PublicDocuments/Нацрт%20текст%20на%20стратегијата%20за%20РЈА%202023-2030\\_Нацрт\\_id=47\\_version=1.pdf](https://ener.gov.mk/PublicDocuments/Нацрт%20текст%20на%20стратегијата%20за%20РЈА%202023-2030_Нацрт_id=47_version=1.pdf)

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

87 Нацрт-стратегија за транспарентност на Владата (2023 – 2026). Достапна на <https://ener.gov.mk/Default.aspx?item=newdocumentdetails&detailid=64>

**Ранг-листа на институции со степен на исполнување на индикаторите за отворени податоци**

Влада и министерства на Република Северна Македонија		% на исполнетост на индикаторите на отворени податоци
1.	Министерство за одбрана	58.03%
2.	Влада на Република Северна Македонија	46.36%
3.	Министерство за финансии	42.9%
4.	Министерство за внатрешни работи	40.7%
<b>Под просекот од 40,67 % на Владата и НА министерствата</b>		
5.	Министерство за труд и социјална политика	39.6%
6.	Министерство за информатичко општество и администрација	38.5%
7.	Министерство за животна средина и просторно планирање	37.4%
8.	Министерство за здравство	37.4%
9.	Министерство за образование и наука	37.4%
10.	Министерство за локална самоуправа	36.81 %
11.	Министерство за култура	34.1%
12.	Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство	31.9%
13.	Министерството за надворешни работи	30.8%
14.	Министерство за економија	27.5%
15.	Министерство за правда	26.4%
16.	Министерство за транспорт и врски	23.1%
17.	Министерство за политички систем и односи со заедниците	19.04%

Извршни органи		% на исполнетост на индикаторите на отворени податоци
1.	Биро за регионален развој	52.8%
2.	Државен санитарен и здравствен инспекторат	50.16%
3.	Биро за јавна безбедност	47.52%
4.	Државен инспекторат за градежништво и урбанизам	47.52%
5.	Државен пазарен инспекторат	47.52%
6.	Државен просветен инспекторат	44.88%
7.	Геолошки завод на Република Северна Македонија	44.88%
8.	Државен инспекторат за шумарство и ловство	44%
9.	Државен завод за статистика	42.24%
Под просекот од 41,29 % на извршните органи		
11.	Државен инспекторат за животна средина	39.6%
12.	Биро за јавни набавки	39.6%
13.	Биро за судски вештачења	39.6%
14.	Државен архив на Република Северна Македонија	39.6%
15.	Управа за извршување на санкциите	39.6%
16.	Агенција за иселеништво на Република Северна Македонија	34.32%
17.	Државен инспекторат за техничка инспекција	34.32%
18.	Управа за јавни приходи	34.32%
19.	Управа за финансиска полиција	30.36%
20.	Секретаријат за европски прашања	26.4%



## 4. ПРЕПОРАКИ ЗА ИЗВРШНАТА ВЛАСТ ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

### ТРАНСПАРЕНТНОСТ

- Сите извршни органи мора да имаат посебен дел на интернет-страницата за да овозможат активна транспарентност и директна интеракција со јавноста и отчетност. Да се овозможат функционални пребарувачи на сите 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 својата работа. Да се зачести со подготовката и објавувањето на кварталните или на 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 што 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 на фирмите што 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), кои се сместени во Електронскиот систем за јавни набавки со сопствените интернет-страници.
- Институциите да преземат конкретни мерки 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 врз зголемувањето на активната транспарентност. Да се применува Упатството за подобрување на транспарентноста на институциите во јавниот сектор.
- 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 за домашните стандарди за унапредување на пристапот до информациите, а што ќе влијае и врз 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 поднесување 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 да се 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

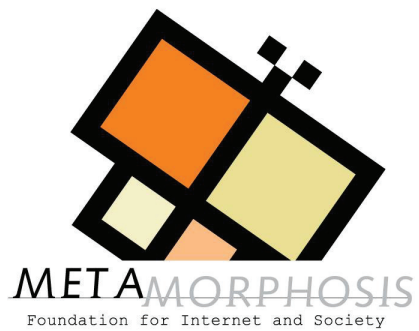
- Институциите да користат индикатори за успех при планирањето и индикатори за успех при подготовката на извештаите за својата работа.
- Неопходно е да се спроведе улогата на Генералниот секретаријат за контрола на квалитетот и следење на спроведувањето на постојните политики.
- Владата мора да го намали трендот на бројот предлог-закони што се предлагаат по скратена постапка, посебно пред изборен период, 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 екс анте и екс пост анализи.
- Сите институции треба да ја подберат 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 политиките за интегритет што се очекува да бидат објавени на нивните интернет-страници, како и да се посветат на подготовката и на објавата на извештаите за спроведување на политиките за интегритет.
- Институциите значително да ги зачестат едукативните активности за службениците на теми какви што се конфликт на интереси, спречување корупција и заштита на укажувачите.
- Неопходно е унапредување на системот за следење на имотната состојба на избраните и на 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.







**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)





