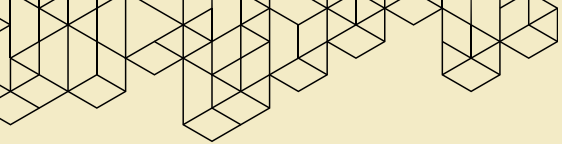


ПРОЦЕНА НА ДОБРОТО ВЛАДЕЕЊЕ НА ИЗВРШНАТА ВЛАСТ ВО **СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА И ВО РЕГИОНОТ** ПРЕКУ ИНДЕКСОТ НА ОТВОРЕНОСТ

СПОРЕД МЕРЕЊЕТО ЗА 2023 Г.





© 2024 ФОНДАЦИЈА ЗА ИНТЕРНЕТ И ОПШТЕСТВО „МЕТАМОРФОЗИС“

СКОПЈЕ, СЕПТЕМВРИ 2024

ИЗДАВАЧ: ФОНДАЦИЈА ЗА ИНТЕРНЕТ И ОПШТЕСТВО „МЕТАМОРФОЗИС“; УЛ. „ФРАНКЛИН РУЗВЕЛТ“ БР. 19, КАТ 2, 1000 СКОПЈЕ, СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

АВТОРКА: ДАНЧЕ ДАНИЛОВСКА БАЈДЕВСКА, ФОНДАЦИЈА ЗА ИНТЕРНЕТ И ОПШТЕСТВО „МЕТАМОРФОЗИС“

УРЕДНИК: БАРДИЛ ЈАШАРИ, ФОНДАЦИЈА ЗА ИНТЕРНЕТ И ОПШТЕСТВО „МЕТАМОРФОЗИС“

ДИЗАЈН: ФОНДАЦИЈА ЗА ИНТЕРНЕТ И ОПШТЕСТВО „МЕТАМОРФОЗИС“

ТИРАЖ: ЕЛЕКТРОНСКИ ПРИМЕРОК

ЦИП ЗАПИС:

Овој документ е подготвен од Фондацијата Метаморфозис во рамки 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 Фондацијата „Метаморфозис“ и тие не ги одразуваат ставовите на донаторот.

Содржина

1.	ВОВЕД.....	4
2.	МЕТОДОЛОГИЈА	7
3.	ОТВОРЕНОСТ НА ИНСТИТУЦИИТЕ ОД ИЗВРШНАТА ВЛАСТ ВО РЕГИОНОТ ВО 2023 г.	10
4.	ОТВОРЕНОСТ НА ИНСТИТУЦИИТЕ ОД ИЗВРШНАТА ВЛАСТ ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА ВО 2023 г.	16
4.1	Резиме за извршната власт во Република Северна Македонија.....	16
4.1.1.	Интегритет	22
4.1.2.	Транспарентност	24
4.1.3	Ефикасност (стратегиско планирање, известување, мониторинг и евалуација).....	28
4.1.4.	Пристапност.....	31
5.	ПРЕПОРАКИ ЗА ИЗВРШНАТА ВЛАСТ ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА	36

1. ВОВЕД

Од страна на Европската комисија во Извештајот ¹за Северна Македонија за 2023 г. периодот беше оценет како карактеристичен поради почетокот на процесот на пристапни преговори со ЕУ, вклучително и по скрининг-процесот. Беше истакнато дека во текот на годината политичката состојба и понатаму беше поларизирана, што влијаеше врз соодветното функционирање на демократските институции. Северна Македонија продолжи со напорите за зајакнување на демократијата, а истовремено се соочи со значителни предизвици во областа на владеењето на правото. Констатирано е дека споделувањето административни податоци треба да се прошири и податоците треба да се поедностават со цел подобро да се информира за процесот на креирање политики и новото законодавство. Посочена е неопходност во иднина Владата да ги зголеми своите напори за вклучување на граѓанското општество во приоритетните области и во консултативните активности, со цел граѓанските организации да имаат важна улога во реформскиот процес и да бидат вклучени во процесите на донесување одлуки.

Владата во Република Северна Македонија, избрана во јануари 2022 г., се обврза „да се води од основните и напредни принципи на добро управување и тоа одговорност, ефикасност, отчетност, чесно работење, инклузивност и достапност“². Карактеристиката која треба да се забележи во составот на Владата е изборот на Заменик на претседателот на владата задолжен за политиките за добро владеење, која е предвидена со цел „креирањето и имплементирањето на политиките за добро владеење да бидат императив, во насока на обезбедувањето на професионалност, ефикасност и транспарентност во општеството“³.

Во овогодинашното мерење на Индексот на отвореност, во 2023 г., споредено помеѓу групите институции (Влада, министерства и извршни органи), **најотворена е Владата на Северна Македонија која исполнува 78,33% 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 59,10 %, резултатот е многу добар, бидејќи пет години по ред во регионот Владата на Северна Македонија е на првото место со исполнување на индикаторите, а кореспондира и со заложбата на македонската Влада да се насочи кон дигитализација на процесите по институциите со цел креирање ефикасни и ефективни системи на добро управување со зголемена транспарентност и отчетност во управувањето на јавните финансии⁴.

¹ Извештај за Северна Македонија за 2023 г. на Европската комисија. Секретаријат за европски прашања. Преземено од <https://www.sep.gov.mk/post/?id=5657>

² Програма за работа на Владата на Република Северна Македонија за периодот 2022 – 2024 г. Влада на Република Северна Македонија. Преземено од: <https://cutt.ly/WKKSjQK>.

³ Ibid.

⁴ Програма за работа на Владата на Република Северна Македонија за периодот 2022 – 2024 г. Влада на Република Северна Македонија. Стр. 8, преземено од: <https://cutt.ly/WKKSjQK>.

Последните неколку циклуси на мерењето, преку Индексот на отвореност, покажуваат дека Северна Македонија напреднала најдалеку во однос на изготвувањето стратешки документи во областа на транспарентноста и отвореноста. Таа е прва земја во регионот која одлучи да ја регулира политиката на отвореност преку посебен документ, Стратегија за транспарентност на Владата на Северна Македонија⁵ уште во 2019 година, а ја продолжи оваа практика и во 2022г. Со експертска и финансиска поддршка од Фондацијата Метаморфозис⁶, Владата подготви и донесе нова Стратегија за транспарентност на Владата за периодот 2023-2026 година⁷. Исто така, на почетокот на 2023г., Владата донесе заклучок имателите на информации, опфатени со Упатството за подобрување на транспарентноста на институциите во јавниот сектор⁸, 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'⁹. Во Северна Македонија донесен е и План за политики за добро владеење¹⁰ за 2023г. со 24 цели проследени со низа активности.

Гледано во целина, задржувањето на првото место на регионалниот Индекс на отвореност преку исполнувањето на индикаторите на отвореноста е резултат токму на подготовката и на донесувањето на наведените акти, но и на низа други правни акти и алатки¹¹ со кои директно и индиректно се уредени отвореноста и транспарентноста на извршната власт во Северна Македонија.

⁵ Стратегија за транспарентност на Владата (2019-2021) со акциски план, достапна на <https://vlada.mk/nacionalni-strategii>

⁶ Фондација Метаморфозис: https://metamorphosis.org.mk/aktivnosti_arhiva/metamorfozis-so-poddrshka-na-procesot-zakreiranje-na-strategija-na-transparentnost-na-vladata-ke-pridonese-vo-unapreduvanje-na-procesot-na-transparentnost-na-vladata-i-instituciite/

⁷ 121 седница на Владата, 24.01.2023, 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>

⁸ Агенција за заштита на правото за слободен пристап до информациите од јавен карактер во соработка со Кабинетот на Заменичката на Претседателот на Влада 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/>

⁹ Реформа на јавната администрација, достапно на: <https://mioa.gov.mk/?q=mk/node/2103>

¹⁰ План за политики за добро владеење,

достапен на https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/plan_2023_public_final_mk.pdf

¹¹ 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 нивните интернет-страници како средство за отчетност и транспарентност пред јавноста, Закон за користење податоци од јавниот сектор и др.

Во овој документ се анализира отвореноста на институциите на централната власт во Северна Македонија во 2023 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 документ, врз основа на анализата на состојбата, дадени се препораки до институциите како да ги подобрат нивните перформанси.

Владата, министерствата, 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 податоците.

Исто така, препораките дадени во документот ќе послужат како основа за активностите за застапување што ќе ги преземе Фондација Метаморфозис со цел унапредување на принципите на доброто управување на институциите. Истражувањето се повторува на годишно ниво и ни овозможува да го споредиме степенот на постапувањето според претходно дадените препораки.

2. МЕТОДОЛОГИЈА

Преку Индексот на отвореност се прави длабинска анализа на работата на извршната власт и Собранието на Република Северна Македонија, но дава и резиме на вкупните перформанси на соодветните институции во нашиот регион. Регионалната перспектива служи како референција за тоа како напредуваат државите во регионот кон подобрувањето на доброто владеење и владеењето на правото што ги води кон нивната стратегиска цел – членство во ЕУ.

Процената на доброто владеење е резултат на сеопфатно емпириско истражување засновано врз Индексот на отвореност¹², чија цел е да се утврди степенот до кој се почитуваат принципите на доброто владеење во земјите во регионот. Спроведена е со поддршка од Националната фондација за демократија и Фондација Отворено општество - Македонија, а подготвена од Фондацијата Метаморфозис во соработка со партнерите од регионалната мрежа на ГО – Отчетност, технологија и мрежа на институционална отвореност во Југоисточна Европа (ACTION SEE)¹³. Процената на доброто владеење е спроведена во четири држави од Западен Балкан – Северна Македонија, Србија, Црна Гора и Босна и Херцеговина.

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

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

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

¹² 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.

¹³ Отчетност, технологија и мрежа на институционална отвореност во Југоисточна Европа (ACTION SEE) претставува мрежа граѓански организации што заеднички работат на промовирањето и обезбедувањето на одговорноста и транспарентноста на власта во регионот на Југоисточна Европа, подигањето на потенцијалот за граѓански активизам и граѓанско учество, промовирањето и заштитата на човековите слободи и права на интернет и градењето капацитети и интерес кај граѓанските организации и индивидуите во регионот за користење технологија при работата за унапредување на демократијата.

транспарентност со еден заеднички домен присутен во сите четири столба – отворени податоци.

Четириите столба на Индексот на отвореност го дефинираат и проценуваат доброто владеење заедно со следниве принципи:

пристапност – го проценува степенот до кој правото на пристап до информации е гарантирано со закон и во практика, како и квалитетот на механизмите за вклучување и консултации при процесите на креирање на политиките;

ефикасност – ја разгледува посветеноста на институциите да учат од тековните процеси и да ги подобрат преку воспоставени системи за следење, евалуација и учење – со употреба на клучни точки/индикатори за време на стратешко планирање и известување;

транспарентност – ја проценува јавната достапност на организациските информации, буџетот и постапките за јавни набавки, додека, пак,

интегритетот го оценува присуството на механизмите за спречување судир на интереси, за регулирање на лобирањето, како и на достапноста на кодексот за етичко однесување што ќе го води и санкционира однесувањето на државните службеници и јавната администрација.

Секој столб на Индексот се состои од поддомени и индикатори мерени според соодветна вредност во рамките на столбовите.

Методологијата беше развиена во консултација со голем број веродостојни ресурси, нагласувајќи ги најдобрите меѓународни практики и стандарди за добро владеење, како што се Светската банка, 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.

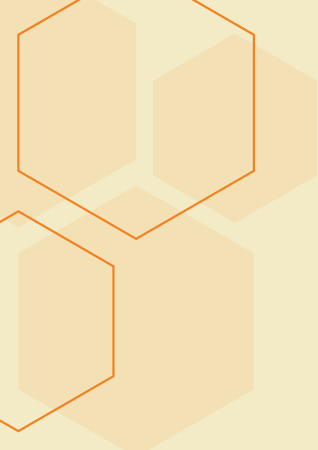
Овогодинешното истражување е спроведено во **периодот од февруари до мај 2024 г.** Примерокот на таргетираните институции се состои од **вкупно 36 институции, вклучувајќи ги Владата/Генералниот секретаријат, 16 министерства и 19 случајно избрани извршни органи во состав на министерствата.** Методите 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) испратено барање за пристап до информации од јавен карактер до секоја институција со намера да се процени степенот на исполнување на ова основно право од секоја од институциите, како и (4) проверка на законодавната рамка.

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

Важно е да се напомене дека во случаите кога институциите не ги доставија одговорените прашалници, индикаторите за тоа беа означени со 0, како индикатори што не биле исполнети. Имено, од 36 таргетираните институции на извршната власт, 22 (61 %) одговориле на прашалникот, додека останатите 14 (39 %) автоматски добиваат 0 според соодветните индикатори. Од институциите што не одговорија на прашалникот 5 се

министерства (Министерство за финансии, Министерство за локална самоуправа, Министерство за здравство, Министерство за надворешни работи и Министерство за политички систем). Од петте министерства коишто годинава не го одговорија прашалникот, три се повторуваат втора година по ред, односно не го одговориле прашалникот ни во минатогодишниот процес на мониторирање. Тоа се Министерство за финансии, Министерство за локална самоуправа, Министерство за здравство. Од мониторираните 19 органи во состав, 9 не го одговориле прашалникот (Управа за финансиска полиција, Државен санитарен и здравствен инспекторат, Биро за јавни набавки, Државен пазарен инспекторат, Агенција за млади и спорт, Биро за метрологија, Агенција за стокови резерви, Царинска управа и Државен инспекторат за транспорт).

Кога ќе се земат 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. За да се процени времето на чекање по поднесено барање до институциите, Метаморфозис во текот на мониторирањето на отвореноста на институциите, испрати по едно барања за пристап до информации до сите 36 институции. **Скоро 1/3 од мониторираните институции, односно 10 воопшто не одговорија на барањето за слободен пристап до информациите од јавен карактер, и тоа: Министерство за здравство, Министерство за политички систем и односи си заедниците, Министерство за надворешни работи и Министерство за транспорт и врски, како и извршните органи: Управа за финансиска полиција, Биро за метрологија, Царинска управа, Управа за извршување на санкциите, Државен инспекторат за локална самоуправа, Државен инспекторат за транспорт. На барањето за слободен пристап до информации од јавен карактер, две министерства одговорија по законскиот рок од 20 дена, тоа се Министерството за култура и Министерството за труд и социјална работа.**



ОТВОРЕНОСТ НА ИНСТИТУЦИИТЕ ОД ИЗВРШНАТА ВЛАСТ ВО РЕГИОНОТ ВО 2023



3. ОТВОРЕНОСТ НА ИНСТИТУЦИИТЕ ОД ИЗВРШНАТА ВЛАСТ ВО РЕГИОНОТ ВО 2023 г.

Вовед

Концептот на отворена влада опфаќа широк спектар на политики и практики кои можат да доведат до нови начини на владеење, како од перспектива на владата, така и од перспектива на граѓаните - може да промовира добро владеење и да поттикне подобро донесување одлуки, намалување на корупцијата и поефикасни јавни сервиси за граѓаните. Меѓу клучните карактеристики на отворената администрација е транспарентноста, односно достапноста на информации и податоци потребни за демократска контрола на владините органи¹⁴. Покрај транспарентноста, клучните принципи на отвореното владеење се пристапноста, ефикасноста и интегритетот.

Водени од овие принципи, граѓанските организации - Центар за демократска транзиција (ЦДТ) од Црна Гора, Фондацијата Метаморфозис од Северна Македонија, Партнери за демократски промени Србија (Партнери Србија) и Здружение на граѓани Зошто не? од Босна и Херцеговина (БиХ) - го развиваат својот аналитички инструмент, Регионалниот индекс на отвореност, кој дава сигурна слика за тоа колку добро институциите на Западен Балкан ги применуваат стандардите за добро владеење во нивната работа.

Целта на нашите активности е да обезбедиме анализа на состојбите во полето на отвореност и транспарентност на работата на институциите на извршната власт и да придонесеме кон креирање и спроведување реформи во оваа област преку градење партнерски однос со сите институции.

Ова истражување го спроведуваме осма година по ред. Податоците што ги собравме сведочат дека нивото на отвореност на извршната власт во регионот сè уште не е на задоволително ниво. При толкувањето на резултатите треба да се има предвид дека методологијата на истражување претрпе помала измена, поради што резултатите не се директно споредливи со минатогодишните. Но, според податоците, исти или слични предизвици сè уште преовладуваат во работата на институциите на ова поле, како последица на тоа што политиките на отвореност немаат свој стратешки израз во земјите од регионот. Политиката на отвореност мора да биде политика на сите влади во регионот, мора да биде дефинирана како и другите важни политики и не смее да биде резултат на моментална одлука или моментално расположение на владата.

¹⁴ Извештај од 35-та сесија на Конгресот на локални и регионални власти на Советот на Европа на тема „Транспарентност и отворена влада“ од 07.11.2018 година

Во овој документ ги презентираме клучните резултати од истражувањето за отвореноста на извршната власт во 2023/2024 година. Почитувајќи ги принципите на транспарентност, институциите ќе ги информираме за сите детали од истражувањето кои се и јавно достапни.

Отвореност на институциите од извршна власт во регионот

Граѓаните на земјите од нашиот регион сè уште очекуваат значителна промена во работата на институциите на извршната власт, кои се должни транспарентно да ги презентираат информациите за нивната работа и активности, и особено за начинот на трошење на јавните средства.

Недостигот на политичка волја за усвојување и спроведување на политики на отвореност и транспарентност ги блокира вистинските реформи во оваа област, а отсуството на ефективно следење на почитувањето на обврските во однос на слободниот пристап до информации значи дека имаме институции кои се однесуваат како да се над законот.

Покрај сето тоа, политичката нестабилност и честите изборни процеси, во некои од земјите од регионот, го отежнуваат развојот на политиките на отвореност и транспарентност. Во ситуација кога овие прашања не се соодветно регулирани, колку владата ќе биде отворена за граѓаните останува прашање на личен избор на оние кои ја сочинуваат.

Според Регионалниот индекс на отвореност, најдобри резултати меѓу владите во регионот постигнале Владата на Северна Македонија со 78,33% и Советот на министри на Босна и Херцеговина со 74,93% од исполнетите индикатори за отвореност. По нив следуваат Владата на Црна Гора со 61,39% и Владата на Република Србија со 54,94%. Владата на Федерација на БиХ, како и Владата на автономната покраина Војводина, задоволуваат 37,77% од индикаторите, а Владата на Република Српска 36,48%, само околу една третина од поставените критериуми за отвореност.

Кога станува збор за отвореноста на министерствата, најдобри резултати во просек постигнале министерствата во Северна Македонија со исполнување на 64,36% од индикаторите за отвореност, потоа министерствата во Србија со резултат од 56,54%, Црна Гора 53,99% и Босна и Херцеговина 37,76%.

Органите во состав се најотворени во Северна Македонија, каде во просек исполнуваат 58,09% од критериумите за отвореност, додека во другите земји исполнуваат помалку од половина од поставените критериуми за отвореност: Црна Гора 40,72%, Србија 36,28% и Босна и Херцеговина 33,99%.

Овие податоци недвосмислено укажуваат дека земјите од регионот сè уште заостануваат во исполнувањето на меѓународните стандарди за проактивна транспарентност, како и во значителен дел од обврските од домашните закони. Иако е неопходно да се спомене

индивидуалниот напредок на одредени институции, овој напредок може да се толкува исклучиво како последица на иницијативата на поединци на лидерски позиции.

Во претходните четири години во Црна Гора се сменија три влади. Секоја нова Влада декларативно се залагаше за подобрување на правото на слободен пристап до информации, но во реалноста тоа подобрување не се случи. Измените на Законот за слободен пристап до информации по трет пат не поминаа во собраниска процедура, а законот за Владата сè уште се чека. Политиките на отвореност и транспарентност не се интегрирани ниту во посебни стратешки документи. Спроведувањето на иницијативата Партнерство за отворена власт не дава значителни резултати¹⁵. Произволното однесување на институциите во оваа област дополнително го поткрепува и фактот што не е воспоставен ефективен надзор над законската обврска за проактивно објавување информации.

Ниту во Србија нема стратешки документи кои би ја регулирале транспарентноста и отвореноста на институциите. Во декември 2023 година беше усвоен петтиот Национален акциски план за спроведување на иницијативата Партнерство за отворена власт во Република Србија за периодот 2023-2027 година, но до овој момент сè уште нема информации дали е започнато неговото спроведување. Измените на Законот за слободен пристап до информации од 2021 година не придонесоа за поефективно остварување на ова право. Трендот на прекршување на овој закон продолжува, јавните власти продолжуваат да одбиваат да се усогласат со барањата и обврзувачките одлуки на Комесарот за информации од јавен карактер. Во овој период, без учество на јавноста, беше донесен Законот за посебни постапки за реализација на меѓународната специјализирана изложба ЕКСПО БЕЛГРАД 2027 година. Постои сериозна загриженост до кој степен ќе биде транспарентен процесот на трошење на народните пари за проектот ЕКСПО 2027, бидејќи овој посебен закон ја исклучува примената на Законот за јавни набавки.

Новиот Закон за слободен пристап до информации во БиХ беше донесен во август 2023 година и покрај бројните критики од јавноста, домашните и меѓународните организации. Законот пропишува широк опсег на исклучоци од обврската за давање информации, така што пристапот до информации може да биде ограничен во поголем број случаи отколку порано. Министерството за правда на БиХ при консултациите за измените на законот во 2021 година прими над 200 коментари и предлози во врска со овој закон, но ниту еден не беше земен предвид. Не беа прифатени ниту предлозите и мислењата на меѓународните институции како Европската комисија и СИГМА. Политиката и стандардите за проактивна транспарентност, документ со кој се дефинираат стандардите за проактивно објавување информации од страна на институциите на Советот на министри на БиХ, е усвоен во 2018

¹⁵ По двегодишна пауза, на крајот на 2022 година беше усвоен Националниот акциски план за спроведување на иницијативата Партнерство за отворена администрација 2023-2024 година

година и нема волја за негово дополнително подобрување или проширување со нови институции. Исто така, нема преголем интерес за користење на иницијативата Партнерство за отворена власт за подобрување на отвореноста на институциите¹⁶.

Кон крајот на 2023 година, Северна Македонија ја усвои новата Стратегија за транспарентност на Владата на Република Северна Македонија со Акциски план за 2023-2026 година, со што останува единствената земја во регионот која го регулира прашањето за транспарентноста на извршната власт во рамките на посебна стратегија. Останува да се види какви ќе бидат ефектите од спроведувањето на овој документ, имајќи го предвид искуството во спроведувањето на претходната стратегија. Имено, од вкупно 45 активности од акцискиот план, само 12 беа реализирани, а осум беа во фаза на реализација непосредно пред истекот на предвидената временска рамка. Република Северна Македонија е само делумно успешна во спроведувањето на Акцискиот план на Партнерството за отворена власт 2021-2023 година¹⁷.

Транспарентноста во донесувањето на одлуки останува на ниско ниво

Обезбедувањето транспарентност на владините седници е од особено значење за следење на важните одлуки на државните политики, законодавство и владеење. Транспарентноста на седниците може да се постигне преку различни механизми, кои опфаќаат објавување агенди, материјали и записници од седниците, објаснување на одлуките донесени на седниците, овозможување директен пренос на седниците, одржување редовни прес-конференции, итн. Меѓутоа, во овој поглед, забележуваме претежно незадоволителна практика во нашиот регион.

Најголем дел од владите во регионот ги објавуваат дневните агенди на седниците, со тоа што само Советот на министри на БиХ го објавува предлогот за дневниот ред на седницата ден претходно. Сите влади во регионот ја усвоија практиката да објавуваат соопштенија по одржаните седници. Меѓутоа, загрижува тоа што во повеќето случаи владите не ги објавуваат проактивно целосните материјали усвоени на седниците. Забележуваме посебни проблеми во врска со објавувањето на ознаки или имиња на оние материјали кои се означени со одреден степен на тајност. Не постои практика проактивно да се објавуваат записниците од одржаните седници, освен во случајот на Советот на министри на БиХ.

¹⁶ БиХ се приклучи на оваа иницијатива уште во 2014 година, но оттогаш се усвоени само два двогодишни акциски планови. Донесувањето на вториот акциски план доцни една година и се однесува само на институциите на државно ниво.

¹⁷ Новиот, шести Национален акциски план на Партнерството за отворена власт 2024-2026 година беше усвоен во февруари 2024 година.

Исто така, ниту една земја во регионот не дозволува директен пренос на седници на Владата. Оваа практика претходно ја спроведуваше 43-та Влада на Црна Гора за време на нејзиниот мандат, но со доаѓањето на актуелната Влада беше укината.

Финансиската транспарентност останува најголемиот предизвик во регионот

Финансиската транспарентност на институциите на извршната власт во регионот е далеку од задоволително ниво, имајќи предвид дека институциите немаат развиена практика да објавуваат ниту основни информации за планирањето и трошењето на јавните средства. На пример, повеќе од половина од институциите на извршната власт во регионот дури не ги објавуваат ниту своите годишни буџети и завршни сметки, а околу една петтина од институциите објавуваат финансиски извештаи (полугодишни, квартални или месечни). Исто така, само три влади на своите веб-страници објавија полугодишен извештај за реализација на државниот буџет. Иако повеќето влади објавуваат информации за јавниот долг, проблемот е во транспарентноста на одлуките за задолжување.

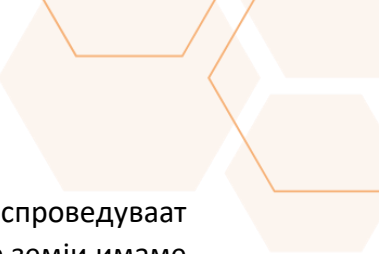
Загрижува фактот што третина од институциите на извршната власт го немаат објавено ни годишниот план за јавни набавки на своите веб-страници, а повеќе од половина од нив не објавуваат ниту годишни извештаи за јавните набавки. Најдовме договори за јавни набавки на веб-страниците на само 30% од институциите во регионот.

Значителен број на институции во регионот не ги објавуваат своите клучни плански документи. Односно, нешто повеќе од една третина од институциите (38%) ја објавија својата програма за работа за 2023 година, додека само околу 40% од институциите го објавија извештајот за работа за 2022 година.

(Не)подготвеност на извршната власт да соработува со граѓанското општество

За да собереме подетални податоци за анализа на практиките на транспарентност и отвореност во работата на извршната власт, испративме прашалници до сите институции, на кои одговорија само 40% од институциите. Прашалниците, кои се пополнуваат на доброволна основа, сами по себе служат како показател за отвореноста на институциите и нивната подготвеност за соработка со граѓанскиот сектор.

Но, загрижувачки е тоа што значителен дел од институциите не даваат информации за својата работа дури и кога законот ги обврзува на тоа. Имено, на барањето за слободен пристап до информации, кое го упативме до сите институции како дел од ова истражување, а со цел да се добие слика колку институциите се посветени на развивање на вештините на нивните службеници во дигитална ера, одговорија нешто повеќе од две третини од институциите во регионот.



Институциите на извршната власт во Северна Македонија ја спроведуваат Комуникациската стратегија на Владата 2023-2024 година, додека во другите земји имаме многу мал број на институции кои планираат комуникации и односи со јавноста како дел од посебна стратегија. Развивањето на стратегија за комуникација или односи со јавноста останува важен механизам и задача за институциите кои сакаат да управуваат со својот имиџ, да градат доверба меѓу граѓаните и да обезбедат транспарентна комуникација.

Владите не вложуваат доволно во развивање на вештините и капацитетите на функционерите за управување со социјалните мрежи, што е очигледно имајќи го предвид фактот дека само Владата на Северна Македонија и Советот на министри на БиХ имаат стратегија на ова поле, односно во Босна и Херцеговина е предвидено и специјално работно место соработник за дигитални комуникации. Во најголем број случаи, институциите на извршната власт не го препознаваат потенцијалот на социјалните мрежи за подобрување на комуникацијата со граѓаните, па повеќе од половина од институциите во регионот не користат Фејсбук за да ја информираат јавноста за својата работа, додека социјалната мрежа X (поранешно Twitter) ја користат само 22% од институциите во регионот.

На веб-страниците на една третина од институциите на извршната власт, делот посветен на слободен пристап до информации или не постои или не е соодветно организиран и исполнет со релевантни информации за слободен пристап до информации. Водичот за слободен пристап до информации го објавија три четвртини од институциите на извршната власт, а објавувањето информации до кои е одобрен пристап по барање е реткост, освен во Црна Гора каде што тоа е законска обврска.

ОТВОРЕНОСТ НА ИНСТИТУЦИИТЕ ОД ИЗВРШНАТА ВЛАСТ ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА ВО 2023



4. ОТВОРЕНОСТ НА ИНСТИТУЦИИТЕ ОД ИЗВРШНАТА ВЛАСТ ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА ВО 2023 Г.

4.1 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, во 2023 г спореден со 2022 г. има минимален пораст, односно **достигнува 67 % исполнетост на индикаторите на отвореност (споредено со 2022 г. кога достигна 64,92 %).**

Отвореност по групи институции



Споредено помеѓу групите институции (Влада, министерства и извршни органи), **најотворена е Владата на Северна Македонија која исполнува 78,33 % од поставените критериуми за отвореност.** Следуваат министерствата кои што исполнуваат 64,36 % од индикаторите, па извршните органи кои имаат најнизок резултат според Индексот, односно 58,09 % исполнетост на индикаторите.

Нотирано е дека **7 министерства**, меѓу кои се Министерство за здравство (63,78 %); Министерство за правда (61,92 %); Министерство за економија (59,31 %); Министерство за култура (57,25 %); Министерство за локална самоуправа (52,59 %); Министерство за транспорт и врски (51,47 %) и Министерство за политички систем и односи со заедниците (25,36 %) **се под просекот на министерствата кои што исполнуваат 64,22 % од индикаторите на отвореност.**

Анализирано од **регионален аспект** (Северна Македонија, Србија, Црна Гора и Босна и Херцеговина), **чиј просек на Владите е 59,10 %** исполнувањето на индикаторите, резултатот на македонската Влада е многу добар, бидејќи пет години по ред во регионот Владата на Северна Македонија е на првото место во исполнување на индикаторите.

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	РАНГ	Извршни органи	% на исполнетост на индикаторите на отвореност
1	Министерство за одбрана	90,84 %	1	Државен управен инспекторат	78.03 %
2	Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство	85,61 %	2	Агенција за храна и ветеринарство	74.41 %
3	Влада на Република Северна Македонија	78,33 %	3	Биро за јавни набавки	73,28 %
4	Министерство за труд и социјална политика	76,28 %	4	Секретаријат за законодавство	71.92 %
5	Министерство за внатрешни работи	74,04 %	5	Државен пазарен инспекторат	71,47 %
6	Министерство за информатичко општество и администрација	71,06 %	6	Биро за јавна безбедност	69,21 %
7	Министерство за животна средина и просторно планирање	69,94 %	7	Државен санитарен и здравствен инспекторат	65.59 %
8	Министерството за надворешни работи	69,01 %	8	Државен комунален инспекторат	63.78 %
9	Министерство за образование и наука	66,77 %	9	Царинска управа	63.33 %
			10	Управа за извршување на санкциите	61.06 %
			11	Управа за хидрометеоролошки работи	58.35 %
ПОД ПРОСЕКОТ од 58,08 % НА ИЗВРШНИТЕ ОРГАНИ					

10	Министерство за финансии	67,14 %	12	Државен инспекторат за техничка инспекција	54.73 %
ПОД ПРОСЕКОТ од 64,22 % НА МИНИСТЕРСТВАТА					
11	Министерство за здравство	63,78 %	13	Управа за финансиско разузнавање / Управа за спречување на перење пари и финансирање на тероризмот	53.82 %
12	Министерство за правда	61,92 %	14	Агенција за млади и спорт	50.2 %
13	Министерство за економија	59,31 %	15	Управа за финансиска полиција	48,39 %
14	Министерство за култура	57,25 %	16	Државен инспекторат за локална самоуправа	39.8 %
15	Министерство за локална самоуправа	52,59 %	17	Биро за метрологија	37.53 %
16	Министерство за транспорт и врски	51,47 %	18	Агенција за стоковни резерви	37.08 %
17	Министерство за политички систем и односи со заедниците	25,36 %	19	Државен инспекторат за транспорт	31.65 %

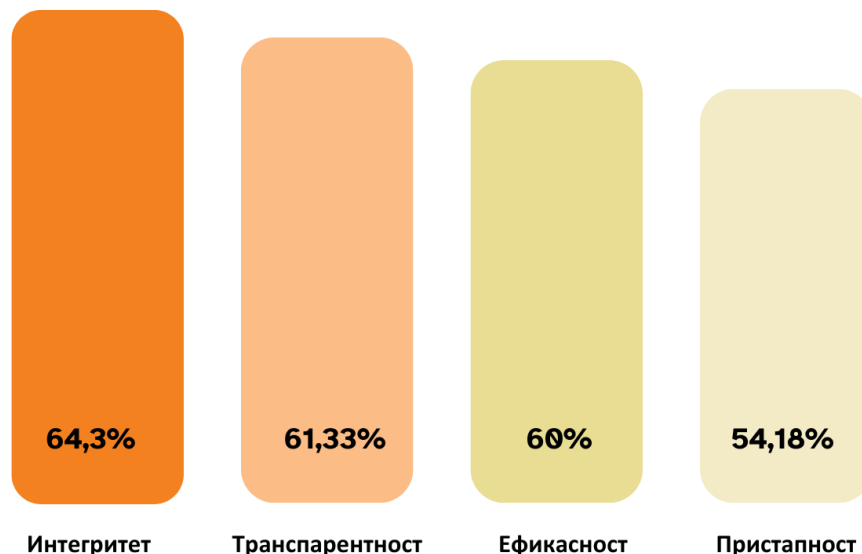
Општ **заклучок** кој произлегува од набљудуваните институции во Индексот на отвореност, кој се повторува пет години по ред, е **постојењето директна корелација меѓу хиерархијата на институциите и падот на нивните оцени**. Што значи дека ангажираноста и примената на стандардите за отвореност се на различно 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 (90,84 %)** е водечка институција во однос на исполнувањето на индикаторите на отвореност, а потоа оваа година следи **Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство (85,61 %)** и **Владата (78,33 %)**. Вредно е да се истакне дека на минатогодишното мерење, Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство беше под просекот на исполнување на индикаторите од страна на министерствата, а оваа година бележи значителен раст. Анализата на базата на податоците на Индексот на отвореност, поделени по четирите подкатегории (**транспарентност, пристапност, интегритет и ефикасност**) покажува дека вкупниот резултат на извршната власт достигнува **највисока оцена од 64,3% исполнување на индикаторите за интегритет, а најниска оцена за пристапност од 54,18 %**

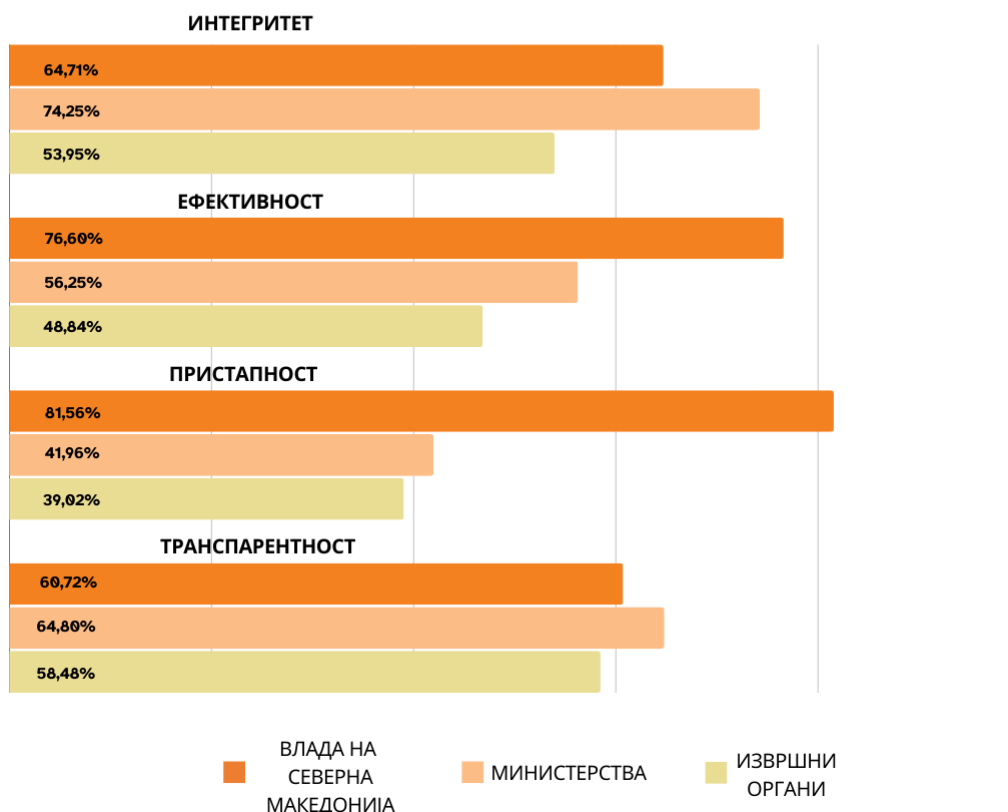
Извршна власт - отвореност по поткатегории



Најниско на скалата на Индексот на отвореност при исполнувањето на индикаторите е поткатегијата **пристапност**. Треба да се истакне дека во оваа поткатегија преку индикаторите се 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 54,18 % што споредено со другите поткатегији е најдолу на скалата. **На средната оцена влијаат ниското исполнување на индикаторите на пристапност од страна на министерствата (41,96 %) и од извршните органи (39,02 %), кои се под вкупната просечна оцена во поткатегијата пристапност. За разлика од нив, Владата исполнила високи 81,56 % од индикаторите на пристапност.** Според опфатот на поткатегијата пристапност, Владата, главно, се оценува за квалитетот на правната рамка која го гарантира правото на пристап до информации, како и нејзините практики, а резултатите на министерствата и извршните органи целосно се потпираат на степенот до кој тие ги практикуваат правните одредби и меѓународните стандарди набљудувани преку Индексот на отвореност. Затоа, повеќето препораки што овој документ ги истакнува, всушност, бараат ефикасна имплементација на постојните политики од страна на министерствата и извршните органи.

Податоците подолу нудат приказ на резултатите и постигнувањата од институциите за секој принцип одделно, и тоа **почитувањето на транспарентноста, пристапноста, ефикасноста и интегритетот**. Индексот дава и длабинска анализа поединечно по институции 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 стратегиското планирање и известување (**ефикасност**); и го оценува присуството на механизмите за спречување судир на интереси, регулирање на лобирањето, како и достапноста на кодексот за етичко однесување кој го води и санкционира однесувањето на државните службеници и јавната администрација (**интегритет**). Додадена вредност на Индексот за отвореност е што преку анализата на сите принципи оценета е и работата преку практикување и посветеност на концептот на **отворените податоци**. Резултатите се добиени поединечно за секое ниво на управување (влада, министерства и извршни органи), при што се нагласени добрите примери што се истакнуваат во секоја група.

Отвореност одделно по институции и поткатегории



4.1.1. 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 построго спроведување очигледно имаат ограничена ефикасност. Многу автори кои ја истражуваат темата констатираат дека стратешкиот и одржлив одговор на корупцијата мора да биде јавниот интегритет¹⁸.

Интегритетот претставува пресек на вредностите на поединците и институцијата и како таков е тешко да се дефинира и контролира. Но, во суштина, 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 институции¹⁹. Од денешна гледна точка, државата две години по ред, покажа тренд на подобрување на својата позиција во борбата против корупцијата²⁰, но во 2023 г. нема напредок и останува важно да креира и наметне визија за стратегија за јавен интегритет, отстранувајќи го фокусот од ад-хок политиките за интегритет, преку пристап кој е базиран на културата на интегритетот. Бидејќи, констатација е дека во 2023г. Северна Македонија напреднала само две места во споредба со 2022 г., корупцијата останува распространета во многу области и претставува прашање на загриженост²¹. 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 елитите²². Дел од овие механизми се политиките за интегритет, етичките кодекси, правилата за заштита на укажувачите, механизмите за спречување судир на интереси, регулирање на лобирањето

¹⁸ Правила и услови, OECD. Преземено од: <https://www.oecd.org/termsandconditions/>.

¹⁹ Политика за интегритет на државните органи. Државна комисија за спречување корупција. Преземено од: <https://cutt.ly/JKKFc86>.

²⁰ Индекс за перцепција на корупцијата за 2021 г., 2022г и 2023г. „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>

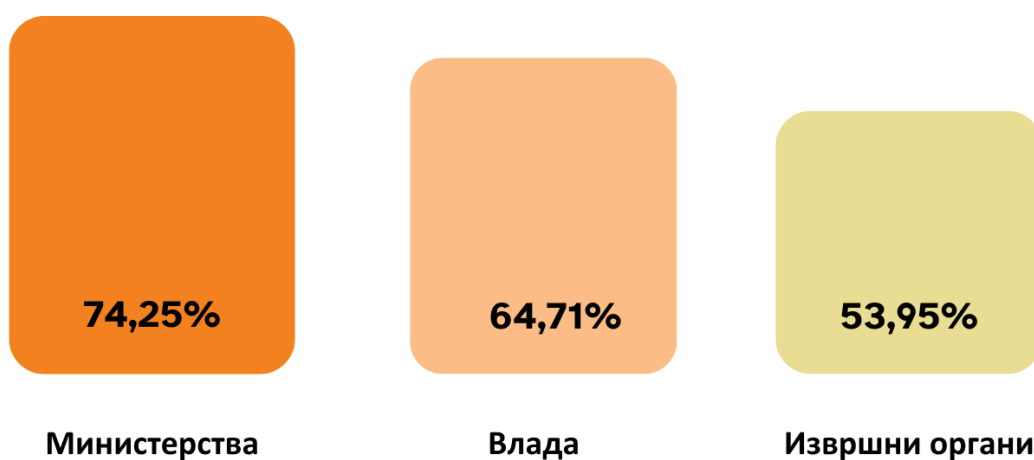
²¹ Извештај за Северна Македонија за 2023 г. на Европската комисија. Европска комисија. Стр. 19. Преземено од: <https://www.sep.gov.mk/post/?id=5657>.

²² Антикорупциски заложби во Северна Македонија: стратегии за градење конструктивен ангажман. Фондација „Отворено општество“ на Македонија. 2020 г. Преземено од: <https://cutt.ly/6KKKjBW>.

и сл. Оттука, во оваа поткатегија се набљудуваат како начини преку кои може да се спречи и контролира појавата на политичкото влијание, односно злоупотребата на моќта.

Од анализата на индикаторите во **поткатегијата интегритет** извршната власт остварува **64,3 %** исполнетост на индикаторите. Поединечно анализирано, највисоко се министерствата со 74,25 %, потоа Владата со 64,71 % и најдолу на скалата се извршните органи со 53,95 % исполнување на индикаторите на интегритет.

ИНТЕГРИТЕТ - % на исполнување одделено по групи институции

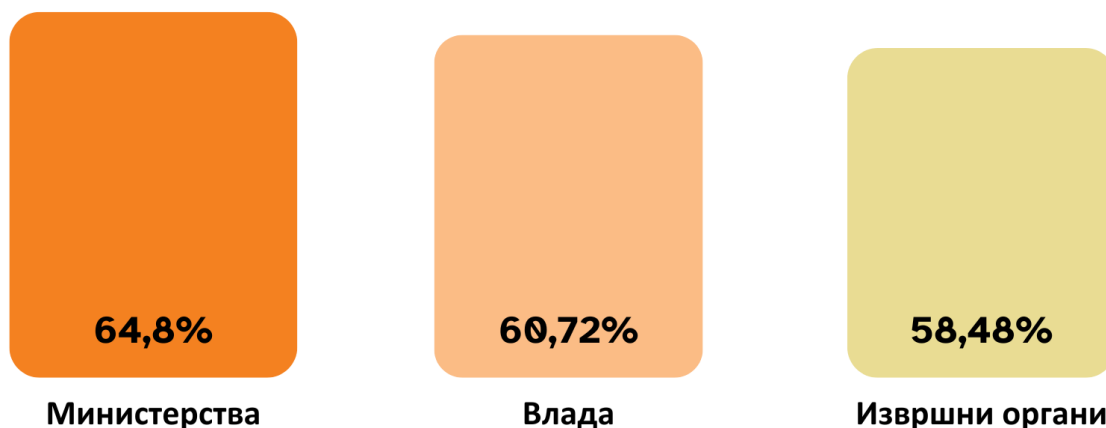


4.1.2. Транспарентност

Транспарентноста е широк концепт кој е поврзан со достапноста на информациите и со пристапот и употребливоста на информациите од страна на граѓаните, односно барателите на информациите. Вака дефинирана, таа ги опфаќа активната транспарентност, односно проактивното објавување информации од јавните институции, и пасивната (реактивната) транспарентност, каде што давањето информации е иницирано од страна на барателот на информациите (преку користење на правото на пристап до информации). Во суштината, транспарентноста влијае на намалувањето на корупцијата, на зголемувањето на учеството на засегнатите страни во донесувањето одлуки, како и во зголемувањето на ефикасноста на институциите, односно степенот на транспарентноста, меѓу другото, влијае на доброто управување. Со оглед дека интернет-страниците се главниот извор на информации за работата на институциите, а притоа се алатка за најбрз, најлесен и најбезбеден пристап, повеќето индикатори на Индексот на отвореност се однесуваат на интернет-страниците како извор на информациите.

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 оцена за индикаторите за транспарентност од 61,33 % исполнување**. Поединечно анализирано, извршните органи се најдолу на скалата во однос на исполнувањето на индикаторите за транспарентноста со 58,48 %, потоа Владата со 60,72 % и највисоко се министерствата со 64,80 % исполнување на индикаторите за транспарентност.

ТРАНСПАРЕНТНОСТ - % на исполнување одделно по групи институции



Поткатегорија транспарентност: Топ 3 институции во Северна Македонија



Од поединечното мерење на вкупно 36 институции во поткатегоријата транспарентност, Министерството за одбрана (83,17 %) е прво рангирано, потоа следат Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство (81,03 %) и Министерство за финансии (79,24 %). **Треба да се истакне дека и на регионално ниво во оваа поткатегорија овие три министерства се највисоко рангирани, односно ги „држат“ првото, второто и третото место споредено со сите оценувани институции.**

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

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.

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 на извршните органи споредено со минатата година. Во споредба со минатата година, овогодинашното мерење покажа дека по препораките на Индексот на отвореност, во однос на објавување на годишните извештаи за јавни набавки, втора година по ред не постапиле Министерството за внатрешни работи, Министерството за економија, Министерството за транспорт и врски и Министерството за правда. Треба да се издвои Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство како позитивен пример, кое во 2023 г. постапило по оваа препорака. Потенцираме дека 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 збиен извештај за сите јавни набавки за претходната година.



% на исполнетост на индикаторите кај министерствата и извршните органи со кои се мери напредокот во транспарентноста на постапките за јавни набавки, одделно по индикатор со споредба меѓу 2022г. и 2023г.

Индикатори	Министерства		Извршни органи	
	2022г.	2023г.	2022г.	2023г.
Дали на интернет-страницата се објавени плановите за јавни набавки?	100 %	93,75 % ↓	84 %	89,5 % ↑
Дали на интернет-страницата се јавно достапни повиците за јавни набавки?	87,5 %	87,5 %	74 %	79 % ↑
Дали на интернет-страницата се јавно достапни одлуките за јавни набавки?	87,5 %	87,5 %	68 %	74% ↑
Дали на интернет-страницата се јавно достапни договорите за јавни набавки?	87,5 %	87,5 %	79 %	84 % ↑
Дали на интернет-страницата се јавно достапни анексите на договорите за јавни набавки?	87,5 %	93,75 % ↑	74 %	74 %
Дали на интернет-страницата е достапен последниот годишен извештај ²³ за сите јавни набавки?	68,75 %	75 % ↑	16 %	63 % ↑

²³ 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.

4.1.3 Ефикасност (стратегиско планирање, известување, мониторинг и евалуација)

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

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

Правната рамка за стратешко планирање, креирање и координација на политиките²⁴ е дефинирана и таа опфаќа хармонизирана законска и подзаконска регулатива преку која

²⁴ Закон за Владата, Закон за Буџети, Деловник за работа на Владата на Република Македонија, Методологија за анализа на политиките и координација (Службен весник на РМ, бр. 56/06), Методологија за стратешко планирање и подготвување на Годишна програма за работа на Владата на Република Македонија (Службен весник на РМ, бр. 124/08 и 58/18), Упатство за начинот на постапување на министерствата и другите органи на државната управа во процесот на подготвување на стратешкиот план и годишниот план за работа (Службен весник на РМ, бр. 131/18), Насоки за подготвување на стратешките планови на министерствата и другите органи на државната управа, Упатство за начинот на постапување на министерствата и другите органи на државната управа во процесот на следење, оценување и известување за спроведувањето на стратешкиот план и годишниот план за работа (Службен весник на РМ, бр. 130/18), Методологија за процена на влијанието на регулативата (Службен весник на РМ, бр. 107/13 и 173/17), Методологија за 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

се обезбедуваат ефикасни механизми и процедури за спроведување и следење на процесот со соодветно утврдена надлежност. Министерствата изготвуваат среднорочни (тригодишни) стратешки планови што треба да ги содржат планираните политики од нивна надлежност и врз чија основа треба да се планира буџетот во соодветната област. Меѓутоа, овој процес се спроведува формално при што не се посветува доволно внимание на меѓусебната поврзаност на владините и секторските приоритети, планираните и преземените активности за следниот период со соодветна распределба на потребните средства, па затоа со новата Стратегија за реформа на јавната администрација (2023-2030) предвидени се општи и посебни цели, и мерки кои 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.

Стратешкото планирање им помага на министерствата и извршните органи на структуриран начин и континуирано да ги планираат програмите, проектите и активностите предвидени во Националната програма за усвојување на правото на Европската унија²⁵ (НПАА), да го следат нивното остварување и да се приспособуваат на сите промени. Всушност, во стратешките планови на министерствата и другите органи на државната управа треба детално да се разработат мерките и активностите што се предвидени во НПАА, односно да се обезбеди усогласеност на двата акти²⁶.

Генералниот секретаријат следи рамка за мониторинг и проценка според која тие ја планираат и ја пријавуваат својата работа на годишно ниво. Стратешкиот план на Генералниот секретаријат на Владата на РСМ за периодот 2022 – 2024 е усогласен со Буџетот на РСМ²⁷. Но, Генералниот секретаријат на Владата нема објавено Извештај за спроведувањето на Годишниот план за работа на Владата ниту за 2022 г., ниту за 2023 г.²⁸.

влијанието на регулативата (Службен весник на РМ, бр. 106/13), Кодекс на добри практики за учество на граѓанскиот сектор во процесот на креирањето политики (Службен весник на РМ, бр. 99/11, Правилник за организација на јавни консултации при започнување на легислативен процес.

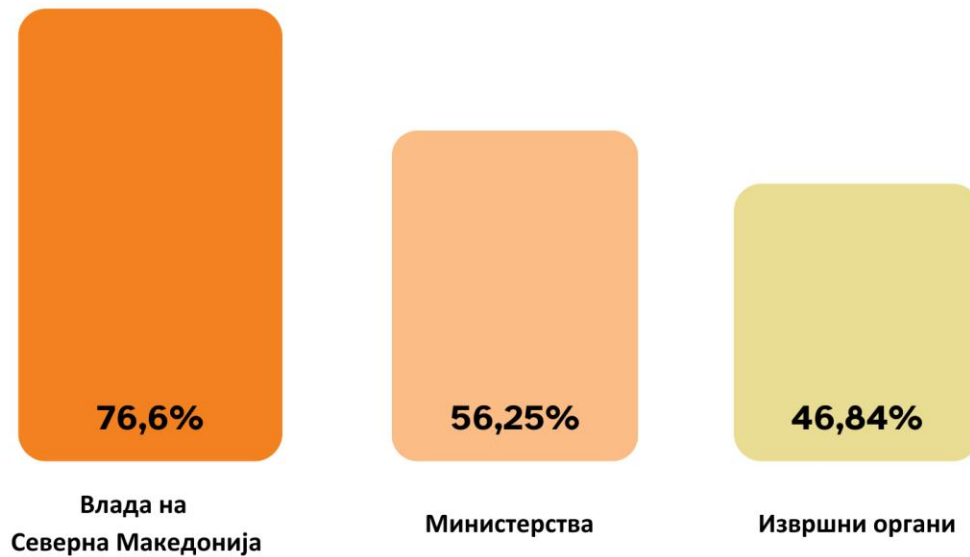
²⁵ Бази на податоци. Секретаријат за европски прашања. Преземено од: <https://cutt.ly/RKKH4QL>.

²⁶ Прирачник за стратешко планирање. Влада на Република Северна Македонија. Преземено од: <https://cutt.ly/LKKHC6r>.

²⁷ Стратешко планирање. Влада на Република Северна Македонија. Преземено од: <https://cutt.ly/PKKJffN>.

²⁸ Види на: <https://vlada.mk/strateshko-planiranje> Последен пат пристапено на 14.06.2024г.

ЕФИКАСНОСТ - % на исполнување одделно по групи институции



Преку **индикаторите за ефикасност**, извршната власт (Влада, министерства и извршни органи) е **оценета со 60 % исполнетост на индикаторите**. Поединечно гледано, извршните органи и во оваа категорија се најдолу на скалата во однос на исполнувањето на индикаторите на ефикасноста со 46,84 %, повисоко се министерствата со 56,25 % исполнување на индикаторите и највисоко е Владата со 76,6 % исполнување на индикаторите на ефикасност (10 % има зголемување на исполнување на индикаторите оваа година, споредено со 2022 г.).

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 беше малку подобрена, но останува недоволна²⁹.

²⁹ Извештај за Северна Македонија за 2023 г. на Европската комисија. Европска комисија. Преземено од: <https://www.sep.gov.mk/post/?id=5657>.

4.1.4. Пристапност

Индексот на отвореност во поткатегоријата **пристапност**, степенот на отвореност го мери преку индикаторите со кои го оценува нивото до кое 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 поткатегоријата **пристапност од 54,18 %** исполнување на индикаторите. **На средната оцена, исто како минатата година, влијаат ниското исполнување на индикаторите на пристапност од страна на министерствата (41,96 %) и од извршните органи (39,02 %), кои се под вкупната просечна оцена во поткатегоријата пристапност. За разлика од нив, Владата исполнува високи 81,56 % од индикаторите на пристапност.**

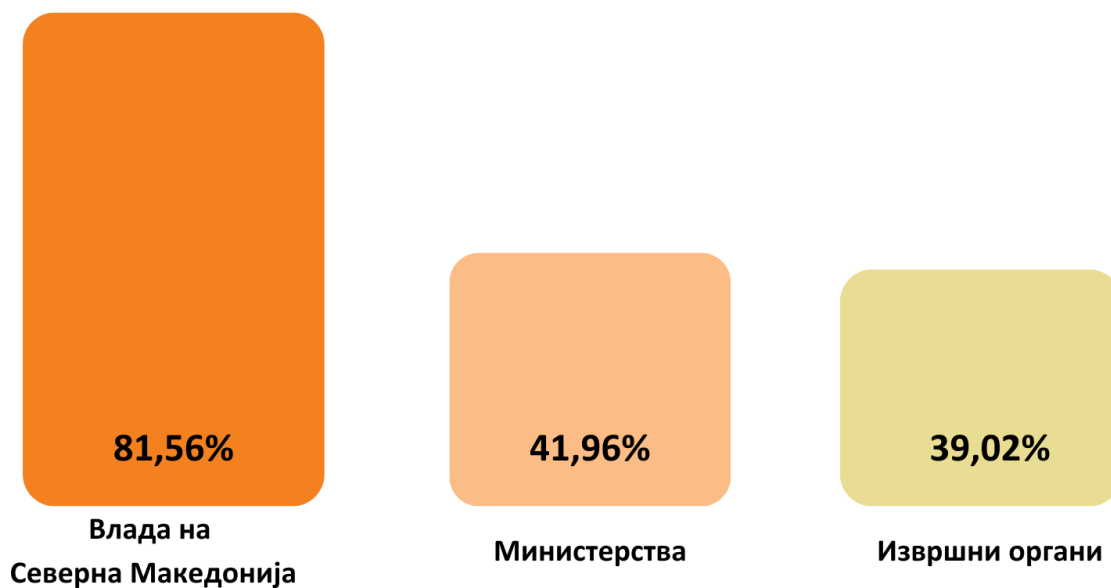
Пристапот до информациите е клучна компонента на транспарентната и одговорна власт. Смеслата на пристапот до информациите е да им овозможи на граѓаните да видат како работи власта, односно да бидат во можност да откријат корупција или да откријат недостатоци при креирањето на политиките. Во таа смисла, информациите што ги креираат и со кои располагаат јавните власти ѝ припаѓаат на јавноста. Законот за слободен пристап до информациите од јавен карактер³⁰ 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 на заклучок од Владата за имателите на информации, опфатени со Упатството за подобрување на транспарентноста на институциите во јавниот сектор, да ги објават сите информации систематизирани по области за кои претходно е утврдено дека се најчесто барани информации од граѓаните.

Според опфатот на **поткатегоријата пристапност**, Владата, главно, се оценува за квалитетот на правната рамка која го гарантира правото на пристап до информации, како и нејзините практики, а резултатите на министерствата и извршните органи целосно се потпираат на степенот до кој тие ги практикуваат правните одредби и меѓународните стандарди набљудувани преку Индексот на отвореност. Затоа, повеќето препораки што овој документ ги истакнува, всушност, бараат ефикасна имплементација на постојните политики од страна на министерствата и извршните органи.

³⁰ Службен весник на РСМ бр. 101/2019 од 22.05.2019 год. Новини од 2019 г. кои беа воведени во Законот: беше проширена листата на иматели на информации; утврдена беше поширока листа на информации која институциите се должни проактивно да ја објавуваат; дефиниран е јавниот интерес; беше скратен рокот за одговор на барање на 20 дена; скратена беше листата на исклучоците за слободниот пристап; и се утврдија проширените надлежности на второстепениот орган со можност да води прекршочна постапка, а сè со цел да се обезбеди јавност и отвореност на институциите, со резултат – информиран граѓанин.

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 се содржани релевантните информации; дали имаат објавено ажурирана листа на информации и др. Интернет-страницата на Владата во целост ги исполнува критериумите за остварување на правото за слободен пристап, а како слабост повторно е евидентирано тоа што не ги објавува одговорите што ги подготвува за барањата за слободен пристап до информациите.

ПРИСТАПНОСТ - % на исполнување одделно по групи институции



Поткатегорија пристапност: Топ 3 институции во Северна Македонија



81,56 %

Влада на Република
Северна Македонија



66,40 %

Министерство за одбрана



55,38 %

Министерство за
земјоделство,
шумарство и
водостопанство

Од поединечното мерење на вкупно 36 институции во поткатегоријата пристапност прва е Владата (81,56 %), потоа Министерството за одбрана (66,40 %) и Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство (55,38 %). Нема извршен орган во топ три институции во оваа поткатегорија, иако минатата година Бирото за јавна безбедност беше трето, а оваа година има пад на резултатите од 62,67 % на 53,33 %.

Поединечно, кај министерствата, Министерството за одбрана (66,40 %), Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство (55,38 %) и Министерството за животна средина и просторно планирање (55 %) се на првите 3 места на ранг-листата во однос на исполнувањето на индикаторите на пристапност.

4.1.5. 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 41,08 % исполнување на индикаторите (поединечно Владата исполнува 47,93 %, извршните органи исполнуваат 44,32 % додека министерствата исполнуваат 36,45 %, 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 бројните активности преземени во таа насока³¹. Како дел од т.н. „Дигитална агенда за Европа“, во Северна Македонија продолжија да се спроведуваат приоритетите поставени во Националната широкопојасна стратегија, 2019 -2023 г., и во Националната стратегија за кибербезбедност, 2018– 2022 г.³² Модерна и ефикасна јавна администрација, базирана на дигитализација, која обезбедува квалитетни и брзи услуги за граѓаните и за деловните субјекти, е дел од стратешките приоритети на Владата на Република Северна Македонија. Потребата за дигитализација е препознаена и во Стратегијата за реформа на јавната администрација (2023-2030)³³ и акцискиот план, а неспроведените мерки и активности од Стратегијата за отворени податоци, 2018–2020 г.³⁴ се инкорпорирани во Нацрт-Стратегијата за транспарентност на Владата (2023-2026) и акцискиот план³⁵. Во Националниот акциски план за Партнерство за отворена власт (2024 – 2026) во сите заложби се преплетени мерки за зголемување на податочните сетови во отворен формат, односно темата за отворени податоци е хоризонтална.

Мнозинството институции (87,5 %), идентично како и минатата година, известуваат дека немаат обучен персонал за користење и објавување отворени податоци, и евидентно е дека граѓанското општество игра клучна улога во развојот на капацитетите на јавниот сектор во оваа област. Фондација Метаморфозис во текот на 2023 година спроведе две обуки за отвореност наменети за претставници за државните службеници на кои

³¹ Северна Македонија „Опсерваторија на дигиталната агенда“, јуни 2022г. 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/

³² Извештај за Северна Македонија. Октомври, 2021. Европска комисија. Достапно на <https://www.sep.gov.mk/post/?id=5657>

³³ Стратегија за реформа на јавната администрација (2023-2030). Достапна на <https://ener.gov.mk/PublicDocuments/Нацрт%20текст%20на%20стратегията%20за%20РЈА%202023-2030 Нацрт id=47 version=1.pdf>

³⁴ Стратегија за отворени податоци (2018 – 2020) и Акциски план. Министерство за информатичко општество и администрација. Преземено од: <https://cutt.ly/jKKZPYr>.

³⁵ Нацрт Стратегија за транспарентност на Владата (2023-2026). Достапна на <https://ener.gov.mk/Default.aspx?item=newdocumentdetails&detailid=64>

учествуваа повеќе од 50 лица од министерствата и извршните органи, за потребата и оправданоста за поголем фокус кон отворените податоци. Беше нотирано дека застарената техничка опрема, миграцијата на кадрите и неодржувањето на софтверските решенија се дел од причините кои влијаат на недоволно добриот резултат во полето на отворените податоци.

Од вкупно 36 институции што го сочинуваат примерокот на институции што беа мониторираны со нашето истражување, само две министерства (Министерството за култура и Министерството за правда) пријавиле дека службениците од нивните институции имале едукативни активности/работилници/обуки за отворени податоци во 2023 година. Затоа, Метаморфозис подготви серијал од десет лекции за отворени податоци кои се достапни на www.data.gov.mk и на Јутуб профилот на Метаморфозис, со што на администрацијата ѝ нуди бесплатен ресурс за основите на отворените податоци.

ПРЕПОРАКИ ЗА ИЗВРШНАТА ВЛАСТ ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА



5. ПРЕПОРАКИ ЗА ИЗВРШНАТА ВЛАСТ ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Пристапност

- Институциите да ги објават на својата интернет-страница одговорите со кои обезбедиле пристап до информациите по поднесено барање (од реактивен кон активен пристап) со што би се намалило повторувањето на добиени барања по писмен пат за исти информации.

- Институциите неопходно е проактивно да го објават збирот документи, податоци и информации утврдени во членот 10 од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер со што ќе влијаат на зголемувањето на активната транспарентност. Да се 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 домашни стандарди за унапредување на пристапот до информациите, а што ќе влијае и на зголемувањето на стапката на одговорите и квалитетот на самите одговори на барањата.

- Институциите треба да воведат директни канали на интернет-страниците за онлајн комуникација со цел да овозможат полесна интеракција со граѓаните. Каналите да обезбедуваат можност за граѓаните да упатат претставки или предлози.

- Интернет-страниците треба да обезбедат јасни упатства и да ги промовираат достапните механизми за покренување жалби.

- Институциите, паралелно со унапредувањето на интернет-страниците, потребно е да го подобрат своето присуство на социјалните медиуми преку редовно објавување сервисни информации за јавноста, и да ги насочат кон подигање на свеста за правата, процесите и механизмите што не се толку познати кај пошироката јавност.

- Институциите, посебно извршните органи, на интернет-страницата да објават списоци со услугите што ги нудат, како и на видливо место да постават врска до порталот www.uslugi.gov.mk. Дополнително, институциите да ја зголемат промоцијата на порталот www.uslugi.gov.mk на социјалните медиуми.

- Процесите на креирањето политики треба да се испланираат однапред и затоа е потребно тие да бидат предвидливи, односно годишните планови за консултации на

засегнатите страни треба да се објават на интернет-страниците. Дополнително, овие планови треба да се споделуваат и дистрибуираат навремено до засегнатите страни, како и да се промовираат за да може јавноста да ја знае временската рамка, да планираат и да се подготват за претстојните процеси на креирањето политики. Навремената и ефективна комуникација со јавноста за процесите на јавните консултации е од најголема важност за добивањето суштински придонес од засегнатите страни.

- Институциите да воспостават на интернет-страниците посебен дел со потребните информации за најава на процесите на креирањето на политиките со директна врска до ЕНЕР.

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

Транспарентност

- Сите извршни органи неопходно е да имаат посебен дел на интернет-страницата со цел 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 нивната работа. Да се зачести со подготовката и објавувањето на кварталните или полугодишните извештаи.

- Владата треба да ги објави документите што се разгледуваат и дискутираат за време на седниците, како и транскрипти од состаноците. Од друга страна, аудио- и/или видеопренос на седниците што ќе даде директен пристап на јавноста да го следи донесувањето одлуки за политиките што директно влијаат врз нив, ќе биде дополнителна добра практика што треба да се земе предвид.

- Владата треба да спроведе консултации со јавноста при планирањето на буџетот, како и да објави информации на својата интернет-страница за трошењето на буџетските резерви.

- Владата да го достави нацрт-законот за Буџет до Собранието минимум три месеци пред крајот на фискалната година за да се обезбеди доволно време за ефективно разгледување.

- Институциите мора редовно да објавуваат сопствени буџетски планови и годишни и полугодишни финансиски извештаи.

- Да се уреди можноста службениците кои спроведуваат јавни набавки да бидат обврзани да пополнат изјава за судир на интереси и да поднесат анкетни листови за имотната состојба.

- Да се објават вистинските сопственици на понудувачите и фирмите коишто се јавуваат на повиците за јавни набавки и на оние што склучиле договор со институциите во постапка за јавна набавка. Да се воспостави регистар на вистинските сопственици.

- Институциите да ги поврзат податоците поврзани со јавните набавки (со врска), коишто се сместени во Електронскиот систем за јавни набавки со сопствените интернет-страници.

- Да се преземат конкретни мерки од страна на институциите во стандардизацијата на јавните набавки.

Ефикасност

- Институциите да користат индикатори за успех при планирањето и индикатори за успех при подготовката на извештаите за нивната работа.

- Неопходно е да се спроведе улогата на Генералниот секретаријат за контрола на квалитетот и следење на спроведувањето на постојните политики.

- Владата 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 на екс анте и екс пост анализи.

- Сите институции треба да ја подобрат доследната употреба на податоците за административни цели и врз нив да ги засноваат своето планирање и известувањето.

Интегритет

- Институциите забрзано да работат на подготовка на политиката за интегритет што се очекува да бидат објавени на нивните на интернет-страници, како и да се посветат на подготовката и објавата на извештаите за спроведување на политиките за интегритет.
- Институциите значително да ги зачестат едукативните активности за службениците на теми како што се конфликт на интереси, спречување корупција и заштита на укажувачите.
- Неопходно е унапредување на системот за следење на имотната состојба на избраните и именуваните лица. Унапредување на форматот во кој се објавуваат декларациите за имот во отворен формат. 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. „Франклин Рузвелт“ бр. 19, 1000 Скопје, Северна Македонија

e-mail: info@metamorphosis.org.mk

тел: +389 2 3109 325

www.metamorphosis.org.mk