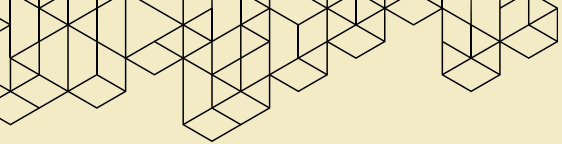


ПРОЦЕНА НА ДОБРОТО ВЛАДЕЕЊЕ НА ЗАКОНОДАВНАТА ВЛАСТ ВО СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА И РЕГИОНОТ ПРЕКУ ИНДЕКСОТ НА ОТВОРЕНОСТ

СПОРЕД МЕРЕЊЕТО ЗА 2023 ГОДИНА





© 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: МИЛА ЈОСИФОВСКА ДАНИЛОВСКА, ФОНДАЦИЈА ЗА ИНТЕРНЕТ И ОПШТЕСТВО
„МЕТАМОРФОЗИС“

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

ДИЗАЈН: ФОНДАЦИЈА ЗА ИНТЕРНЕТ И ОПШТЕСТВО „МЕТАМОРФОЗИС“

ЛЕКТУРА: БЕСТЕЛ (СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА)

ТИРАЖ: ЕЛЕКТРОНСКИ ПРИМЕРОК

ЦИП ЗАПИС:

Овој документ за политики е дел од проектите финансирани од Националниот фонд за демократија и Фондацијата отворено општество – Македонија. Содржината не нужно ги одразува ставовите на донаторите.

Содржина

1. Вовед.....	4
2. Методологија	5
3. Отвореноста на парламентите во регионот	6
4. Отвореност на Собранието на Република Северна Македонија	13
4.1. Модернизација во процес: За поголема вклученост и информираност на граѓаните, модернизацијата мора да продолжи	17
4.2. Поголема предвидливост на работата на Собранието за поголема отчетност и граѓанска вклученост	20
4.3. Стратешко зајакнување на парламентарната транспарентност и довербата на граѓаните	21
4.4. Пренос во живо и пристапност до документи: премостување на јазот кај комисииските седници	22
4.5. Одржливи практики на фискална транспарентност	23
4.6. Слободен пристап до информации: Нови практики и стари предизвици	24
4.7. Парламентарен караван – мобилен парламент за директна комуникација на пратениците со граѓаните.....	25
4.8. Поттикнување демократско владеење со унапредени контролни системи	27
4.9. Јакнење на етичките норми и мерките за интегритет	29
5. Сеопфатен план за добро владеење за Собранието на Република Северна Македонија.....	30

1. Вовед

Концептот на отворено владеење опфаќа широк опсег на политики и практики, кои можат да доведат до нови начини на владеење – може да промовира добро владеење и да поттикне подобро донесување одлуки, намалување на корупцијата и поефикасни владини услуги за граѓаните. Меѓу клучните карактеристики на отвореното владеење е транспарентноста, односно достапноста на информации и податоци потребни за контрола на властите. Покрај транспарентноста, клучните начела на отвореното владеење се учеството, одговорноста и интегритетот.

Со цел да се провери до кој степен парламентите во регионот на Западен Балкан ги почитуваат овие начела, Центарот за демократска транзиција (Црна Гора) во соработка со Фондацијата Метаморфозис (Северна Македонија), Партнери за демократски промени Србија (Србија) и Здружението на граѓани Зошто не? (Босна и Херцеговина – БиХ) – развива аналитички инструмент, Регионален индекс на отвореност.

Регионалниот индекс на отвореност дава слика за тоа колку се отворени парламентите за граѓаните и за општеството, овозможувајќи ни да мапираме области за подобрување и да понудиме препораки. Целта на нашите активности е да придонесеме за спроведување на реформите во оваа област, преку градење партнерски однос со парламентите.

Парламентите мора да го интензивираат спроведувањето на политиките за отвореност и да го подобрат квалитетот на комуникацијата со граѓаните. Дополнително, тие треба значително да го променат пристапот кон контролата на извршната власт, преминувајќи од површна кон темелна контрола што обезбедува одговорност на сите членови на извршната власт. Само отворени и одговорни институции можат да работат на создавање демократско општество кон кое се стремат нашите земји.

Ова истражување го спроведуваме осма година по ред. Во документот пред вас ги презентираме клучните резултати од истражувањето за отвореноста на парламентите за 2023/2024 година. При толкувањето на резултатите треба да се има предвид дека методологијата претрпе мали измени, поради што резултатите не се директно споредливи со минатогодишните. Сепак, податоците покажуваат дека во работата на парламентите сè уште преовладуваат исти или слични предизвици и затоа ги повикуваме сите парламенти да овозможат непречен увид во нивната работа. Сите детали од нашето истражување се јавно достапни, а ние остануваме отворени за сите предлози, добронамерни критики и дискусии за нашето истражување и заклучоци.

ACTION SEE претставува мрежа на граѓански организации што заеднички работат на промовирање и овозможување транспарентност и отчетност на институциите во Југоисточна Европа, подигање на потенцијалот за граѓански активизам и граѓанско учество, промовирање и заштита на човековите права на интернет, како и градење на капацитетите за користење нови технологии.

2. Методологија

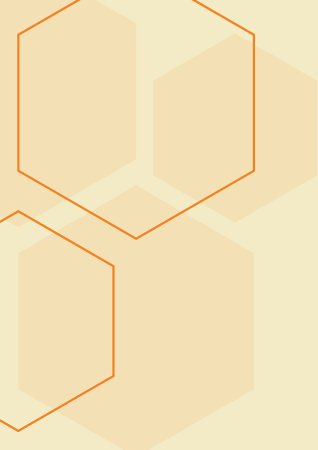
Индексот на отвореност се води според оваа рамка на начела, но, сепак, останува свесен за културните, како и за историските случувања во земјата и во регионот што влијаат врз институциите. Неговата методологија дава гаранција дека резултатите од истражувањето се технички и политички валидни и од нив може да се извлечат заклучоци во врска со нивото на добро владеење на институциите во земјата. Индексот на отвореност ја проценува работата на извршната власт и на парламентите 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 што е присутен во сите четири столба – отворени податоци.

Четири столба на Индексот на отвореност го дефинираат и го проценуваат доброто владеење со помош на 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 консултации при процесите на креирање политики; **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 проценува присуството на механизмите за спречување судир на интереси, регулирање на лобирањето, како и достапноста на етичкиот кодекс што ќе даде насоки за и ќе го санкционира однесувањето на државните службеници и на јавната администрација. Секој столб на Индексот се состои од поддомени и индикатори што се мерат според соодветната вредност во рамките на столбовите.

Методологијата беше осмислена 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 што ги изготви Светската банка.

Истражувањето беше спроведено во периодот од февруари до јуни 2024 година. Методите на истражување се состојат од (1) следење на веб-страниците на таргетираните институции според низа индикатори, (2) прашалник што се доставува до институциите за да се потврдат наодите добиени од онлајн мониторингот, (3) барање за слободен пристап до информации од јавен карактер што се испраќа со намера да се процени степенот на исполнување на ова основно право од секоја институција, 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 којашто се надеваме дека ќе биде од корист за подобрување на нивната работа. Важно е да се напомене дека во случај кога институциите не ги доставија одговорените прашалници, индикаторите беа означени со 0, односно беа обележени како индикатори што не биле исполнети.



3. ОТВОРЕНОСТА НА ПАРЛАМЕНТИТЕ ВО РЕГИОНОТ



3. Отвореноста на парламентите во регионот

Парламентите играат клучна улога во демократскиот систем и треба да бидат носители на процеси што ќе им овозможат на граѓаните поефикасно да ја следат работата на институциите. Сепак, сложените политички околности во земјите од Западен Балкан негативно се одразија на позицијата и на улогата на парламентот, што го отежнуваше развивањето политики на отвореност и транспарентност.

Податоците од Регионалниот индекс на отвореност покажуваат дека сè уште постои значителен диспарат во регионот кога станува збор за отвореноста на парламентите, така што можеме да зборуваме за Црна Гора и за Северна Македонија како лидери, додека Босна и Херцеговина и Србија не постигнуваат значителен напредок кога станува збор за достапноста на информации за работата и за активностите на парламентите.

Според нашите резултати, традиционално предничи Собранието на Црна Гора со 88,14 % од исполнетите индикатори за отвореност, а потоа следува Собранието на Северна Македонија со 74,86 %. Народното собрание на Република Србија исполнува 57,24 %, додека во Босна и Херцеговина, Парламентарното собрание на БиХ исполнува 56,8 % од индикаторите за отвореност (Домот на народот исполнува 56,76 % и Претставничкиот дом 56,84 % од индикаторите за отвореност).

Карактеристично за БиХ и за Србија е што парламентите на државно ниво постигнуваат подобри резултати во споредба со парламентите што функционираат на ниво на покраини и ентитети. Собранието на Автономната покраина Војводина исполнува само 24,86 % од индикаторите за отвореност, додека Националното собрание на Република Српска исполнува 40,94 %, а Парламентот на Федерацијата на БиХ 37,07 % од индикаторите за отвореност (Претставничкиот дом на Парламентот на Федерацијата на БиХ исполнува 38,16 %, а Домот на народите на Парламентот на Федерацијата на БиХ 35,99 %).

Со цел подобро да се разбере контекстот во кој функционираа парламентите во земјите од регионот во изминатата година, даваме краток преглед на клучните настани што ја одбележаа или имаа влијание врз нивната работа и улога.

Политички промени во Парламентот на Црна Гора

Црна Гора ја доби третата влада по големите политички промени што се случија во 2020 год. Парламентарните избори се одржаа во јуни 2023 год., а по неколкумесечни преговори за формирање нова влада, на 30 октомври беше избрана новата влада на Црна Гора.

За претседател на Парламентот е избран Андрија Мандиќ, лидер на коалицијата, која е позната по отвореното и жестоко противење на НАТО и нејзиниот проруски став. Мандиќ никогаш јавно не ја осуди руската агресија врз Украина, тој силно се залагаше Црна Гора да го откаже признавањето на Косово и до ден-денес вистински не ги прифати пресудите на меѓународните судови. Тоа укажуваше дека новото парламентарно мнозинство ќе се соочи со предизвиците за усогласување на ставовите за теми што често отстапуваа од основните постулати на ЕУ и на НАТО. Во суштина, клучниот предизвик е вистинското прифаќање на вредностите на ЕУ и на НАТО на дело¹.

Иако Парламентот на Црна Гора со години е регионален лидер според Регионалниот индекс на отвореност, загрижува нетранспарентноста на работниот процес на првиот Закон за Парламентот. На крајот на минатата година, претседателот на Парламентот најави дека ќе поднесе предлог-закон до крајот на март годинава, а потоа во мај од неговиот кабинет соопштија дека правниот тим подготвува нацрт што ќе го достави до Колегиумот на шефот на Парламентот. Меѓутоа, до денес јавноста нема никакви информации за изработката на овој закон.

Тоа укажува или дека не се соопштуваат точни информации од Парламентот, или дека на овој закон се работи зад затворени врати. Овој пристап не е карактеристичен за демократските општества и може да резултира со предлагање решенија што претходно не биле координирани и договорени во Парламентот и кои не ги одразуваат потребите и интересите на црногорскиот систем.

Бевме сведоци и на третиот неуспешен обид за измена на Законот за слободен пристап до информации, со кој требаше конечно да се регулираат проблематичните ограничувања преку примена на тестот за штетност и да се прошири опсегот на информации што институциите се обврзани проактивно да ги објавуваат.

Потсетуваме дека во Црна Гора правото на слободен пристап до информации беше деградирано со измените во законот од 2017 година, кога беше воведен Институтот за деловна и даночна тајна. Затоа, законот се користи за стеснување на просторот за контрола на области што се чувствителни на корупција, а институциите можат да прикријат дури и основни информации за нивната работа.

¹ Предизвици и очекувања: преглед на клучните приоритети на програмата за работа на 44-та Влада на Црна Гора. Достапно на: <https://www.cdtmn.org/analize/izazovi-i-ocekivanja-osvrt-na-kljucne-prioritete-programa-rada-44-vlade-crne-gore/>

Поларизацијата и потребата за дополнително подобрување на транспарентноста во Северна Македонија

Во Извештајот на Европската комисија за Северна Македонија за 2023 год.² се препорачува подобрување на парламентарната работа преку конструктивна политичка соработка, подобро планирање на законодавните активности и поголема транспарентност и отчетност.

Еден од клучните проблеми е политичката поларизација во Собранието, која го забави носењето на реформските закони и именувања. Понатаму, една од критиките е насочена кон прекумерна употреба на скратените постапки, кои често се користеа без соодветни консултации и планирање, со оглед на тоа дека овие постапки треба да бидат резервирани за закони директно поврзани со правните норми на ЕУ, наместо да служат за избегнување јавни дискусии.

Дополнително, во текот на 2023 год., Собранието на Република Северна Македонија беше дел од процесот на развивање на шестиот Национален акциски план (НАП) на иницијативата Партнерство за отворена власт 2024 – 2026 год³. Покрај мерките за отворена влада и отворено судство, во НАП има и дел посветен на Отворен парламент.

Според обврската предвидена во претходниот НАП 2021 – 2023 год.⁴, креирана е нова веб-страница на Собранието и Портал за отворени податоци што содржи збир на податоци за работата на Собранието. Исто така, во 2023 год. беа инсталирани камери што овозможуваат пренос во живо на седниците на Собранието.

Опструкции, условивање и контроверзни законски решенија во Босна и Херцеговина

Општите избори во Босна и Херцеговина се одржаа на крајот на 2022 год., а новите состави на државните и на ентитетските парламенти започнаа на крајот на 2022 и почетокот на 2023 год. Донесувањето на законите важни за ЕУ-патот на Босна и Херцеговина, честопати беше условено од барањата на политичките партии од владејачкото мнозинство. Бојкотирање на работата на државниот парламент имаше и од парламентарци од Република Српска. Во овој период, парламентите и на државно и на ентитетско ниво донесоа неколку контроверзни закони, како што е новиот државен Закон за слободен пристап до информации и за криминализација на клеветата во Република Српска, кои заработија силни, оправдани критики од домашната јавност, како и од меѓународните организации.

² Работен документ на службите на Комисијата. Извештај за Северна Македонија за 2023 година. Достапно на: <https://tinyurl.com/ynxmi7tm>

³ Национален Акциски план за ПОВ (2024-2026). Партнерство за отворена власт Северна Македонија. Достапно на: <https://tinyurl.com/5fymkda7>

⁴ Национален Акциски план за ПОВ (2021-2023). Партнерство за отворена власт Северна Македонија. Достапно на: <https://shorturl.at/8jAyE>

Во првата година од мандатот, Парламентарното собрание на БиХ беше поактивно⁵ во однос на претходното и одржа вкупно 40 седници во двата дома.

Новиот Закон за слобода на пристап до информации на ниво на институции во БиХ, донесен на крајот на август 2023 год., привлече големо внимание од медиумите, граѓанските организации и јавноста во оваа земја. Имено, Законот содржи долг список на исклучоци или можни ограничувања на пристапот до информациите што ги поседуваат јавните органи, и на тој начин остава простор за дискреционо отфрлање на барањата за пристап до информации.

Дополнително, загрижувачки е што работата на Народното собрание на Република Српска најмногу се карактеризираше со теми какви што се ограничување на слободата на говорот, криминализирање на клеветата и прашања за државна сопственост⁶.

Кога станува збор за федералниот парламент⁷, тешко е да се следи работата на двата дома на овој парламент, со оглед на тоа што ги забележуваме проблемите со задоцнето објавување на записниците од седниците и негирањето на прикажување на резултатите од гласањето, како и фактот дека во јавноста нема информации за начинот на гласање на парламентарците што дошле до своите позиции со директно гласање од граѓаните на Босна и Херцеговина.

Избори, процедурални манипулации и политички тензии во Србија

Народното собрание на Република Србија продолжи да се соочува со долгогодишни проблеми и во текот на 2023 год., па иако опозицијата учествуваше во работата на парламентот, тоа не доведе до нормализирање на парламентарниот живот. Потсетуваме, на крајот на 2023 год., по третпат во последните четири години⁸, беа распишани парламентарни избори. Поради долгиот процес на формирање на Народното собрание, неговото влијание врз политичкиот живот на Србија е значително ослабено. Од почетокот на 2020 год. до крајот на 2023 год., Народното собрание беше распуштено и неактивно вкупно 477 дена, што е третина од вкупното време.

Владејачкото мнозинство често ги злоупотребуваше процедурите, а вербалните конфликти ја одбележаа работата на парламентот и во 2023 год., исто како што политичките

⁵ Преглед на првата година: Парламентарното собрание на БиХ поактивно и попродуктивно во новиот мандат. Достапно на: <https://www.javnaraspava.ba/bih/News/Details?id=234>

⁶ Година на работа на Народното собрание на Република Српска: За што се разговараше и како се гласаше? Достапно на: <https://www.javnaraspava.ba/bih/News/Details?id=230>

⁷ Преглед на првата година: Колку беше активен Парламентот на Федерацијата Босна и Херцеговина? Достапно на: <https://www.javnaraspava.ba/bih/News/Details?id=233>

⁸ Извештај од состојбата на демократијата во сенка во Србија 2023. Центар за современа политика. Достапно на: <https://centarsavremenepolitike.rs/wp-content/uploads/2020/07/Stanje-demokratije-2023.pdf>

неистомисленици и претставници на опозицијата продолжија да бидат мета на членовите на владејачката партија.

Дека работата на Народното собрание на Република Србија зависи од политиката и од извршната власт, се виде преку ограничувањето на работата на Анкетната комисија за истрага на масовните убиства што се случија во мај 2023 год.

Како и во изминатите години, Владата продолжи да биде единствениот успешен предлагач на законот, а дури 34 опозициски предлог-закони не беа ни разгледани.

Недоволната транспарентност на работата на Собранието може да се илустрира преку два настана од 2023 год. Во јуни, на членовите на Националната конвенција за Европската Унија им беше забрането да присуствуваат на седницата на Парламентарниот комитет за стабилизација и асоцијација⁹. Исто така, во истиот месец организацијата ЦРТА укажа и на манипулација со службениот записник од седницата, кога раководството на Народното собрание го отстрани од службениот стенограм дофрлувањето на пратеникот Небојша Бакареџ (СНС), кој го обвини пратеникот од опозицијата за убиство¹⁰.

Народното собрание на Србија учествуваше во изработката на петтиот Национален акциски план за спроведување на иницијативата Партнерство за отворена власт. Во таа насока, петтиот НАП за Србија вклучуваше препорака за подобрување на проактивната транспарентност и изгледот на веб-страницата на Народното собрание на Република Србија. Сепак, иако НАП беше донесен во декември 2023 год.¹¹, до моментот на пишување на оваа анализа, немаше информации дека спроведувањето на оваа препорака е започнато.

Предизвици и критични точки во отвореноста на парламентите во регионот

Информациите за работата на парламентите треба да бидат достапни за граѓаните, за медиумите и за невладиниот сектор, со постојано подобрување на транспарентноста и на комуникацијата со јавноста.

Сепак, мнозинството од парламентите во регионот немаат стратешки пристап кон политиките за отвореност, туку обврските во доменот на отвореност и транспарентност можат само индиректно да се извлечат од различни регулативи што ја регулираат работата

⁹ Националната конвенција не доби присуство на седницата на собранискиот Комитет за стабилизација и асоцијација. Достапно на: <https://eukonvent.org/nacionalnom-konventu-uskraceno-prisustvo-sednici-parlamentarnog-odbora-za-stabilizaciju-i-pridruzivanje/>

¹⁰ Отворен парламент: Под итно да се прекине цензурата во Собранието на Србија. ЦРТА. Достапно на: <https://otvoreniparlament.rs/aktuelno/570>

¹¹ Заклучок за донесување на Акционен план за спроведување на иницијативата Партнерство за отворена власт во Република Србија за периодот 2023-2027 год. Достапно на: <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/vlada/zakljucak/2023/119/1>

и нивното функционирање. Затоа, во повеќето случаи, отвореноста на парламентите зависи од волјата на актуелното раководство да се придржува до начелата на добро владеење.

Во Црна Гора, на крајот на 2021 год., беше донесен Правилникот за јавност на работата на Парламентот на Црна Гора¹², со кој се определува начинот на кој јавноста може да има увид во работата на Парламентот, преку следење на седниците на Парламентот, посетите на Парламентот и прес-конференции. Собранието на Северна Македонија има Стратешки план (2024-2028)¹³ кој содржи шест стратешки цели за функционален, отворен, безбеден и дигитален парламент, како и ефикасна служба и парламентарна дипломатија.

Наодите од Регионалниот индекс на отвореност покажуваат и дека парламентите во регионот не се доволно посветени на објавување документи и податоци во отворен формат. Но, во случајот со Парламентот на Црна Гора, забележуваме позитивен пример за објавување на буџетот во отворен формат.

Предизвици во организациската и финансиската транспарентност на парламентите

Одредени парламенти во регионот не исполнуваат некои од основните индикатори во однос на достапноста на информации за пратениците. На пример, на веб-страницата на Народното собрание на Србија не беа објавени биографии и информации за контакт на пратениците, како и биографии на лидерите на Собранието на Автономната покраина Војводина. Овие податоци не се достапни ниту во случајот со Парламентарното собрание на БиХ (двата дома).

Исто така, информациите за платите на јавните службеници не се достапни во Северна Македонија и во Босна и Херцеговина (со исклучок на Домот на народите на Парламентот на Федерацијата на БиХ). Списокот на државни службеници и функционери не може да се најде на веб-страниците на парламентите на Србија и на Босна и Херцеговина.

Националното собрание на Република Српска и Парламентот на Федерацијата на БиХ не објавуваат документи за кои ќе се расправа на седниците на комисиите.

Ниту еден парламент во регионот не објавува годишна програма за работа, а само Парламентот на Црна Гора објавува полугодишни извештаи за својата работа.

И финансиската транспарентност би требало да се подобри, особено во однос на објавувањето на завршната сметка, која не е достапна на веб-страниците на парламентите во Србија и во Босна и Херцеговина (со исклучок на Домот на народите на Парламентот на Федерацијата на БиХ).

¹² Правилник за јавност на работата на Собранието на Црна Гора. Достапен на:

<https://api.skupstina.me/media/files/1643180497-pravilnik-o-javnosti-rada.pdf>

¹³ Стратешки план на Собранието на Република Северна Македонија 2024 – 2028. Собрание на Република Северна Македонија. Достапно на: <https://tinyurl.com/5d8chf7r>

Парламентите во БиХ и во Србија немаат практика да објавуваат повици за јавни набавки на нивните веб-страници (со исклучок на Народното собрание на Република Српска), а одлуките за јавни набавки не ги објавува Народното собрание на Република Србија и Собранието на Автономната покраина Војводина. Исто така, договорите за јавни набавки не ги објавува ниту една парламентарна институција од БиХ и од Србија, додека годишниот извештај за јавните набавки го објавува само Собранието во Северна Македонија.

Да се зајакне врската меѓу граѓаните и парламентите

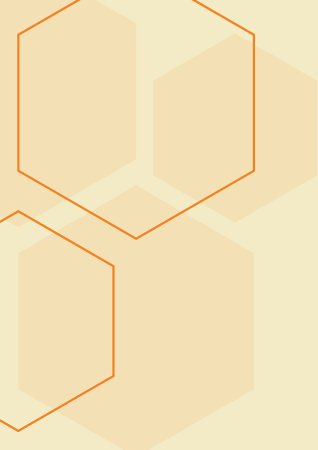
Воспоставувањето механизам за е-петиција што би поттикнал поактивно учество на граѓаните во законодавниот процес, сè уште не е практика во парламентите на Босна и Херцеговина, на Србија и на Северна Македонија. Од друга страна, Црна Гора е единствената земја во регионот која има имплементирано е-петиции, но неопходно е да се нагласи потребата од дополнителна промоција, бидејќи податоците покажуваат дека е-петициите сè уште не се доволно заживевани во практика.

Само Парламентот на Црна Гора и Народното собрание на Република Србија имаат упатства или механизам преку кој граѓаните можат да поднесуваат оплаки, жалби и претставки, а само Собранието на Северна Македонија и Народното собрание на Република Србија имаат пратенички канцеларии на локално ниво.

Парламентите не ги користат доволно социјалните мрежи за да комуницираат со граѓаните. Парламентот на Босна и Херцеговина, Парламентот на Федерацијата на БиХ, Народното собрание на Република Српска и Народното собрание на Србија немаат свои профили на Фејсбук и на Х, односно Народното собрание на Србија има сметка на Х, но не го користи повеќе од десет години.

На барањето за слободен пристап до информации, кое го испративме како дел од ова истражување за да собереме дополнителни информации за работата на парламентите, сите парламенти одговорија во законскиот рок, освен Собранието во Северна Македонија. Меѓутоа, кога станува збор за прашалниците што беа испратени со цел подетално испитување на практиките и политиките во областа на отвореноста и транспарентноста, не добивме одговори од Претставничкиот дом и Домот на народите на Парламентарното собрание на БиХ, Претставничкиот дом и Домот на народите на Парламентот на Федерацијата на БиХ, Народното собрание на Република Србија и Собранието на Автономната покраина на Војводина. Неодговарањето може да биде показател за отвореноста и посветеноста на споменатите институции на соработката со граѓанските организации на вакви важни теми.

Интересно е што Народното собрание на Република Србија и сите парламентарни институции на ниво на ентитети во Босна и Херцеговина немаат ниту дел со релевантни информации за добивање слободен пристап до информации. Информациите за кои е одобрен пристап по барање се достапни само на веб-страницата на Парламентот на Црна Гора каде што тоа е и законска обврска.

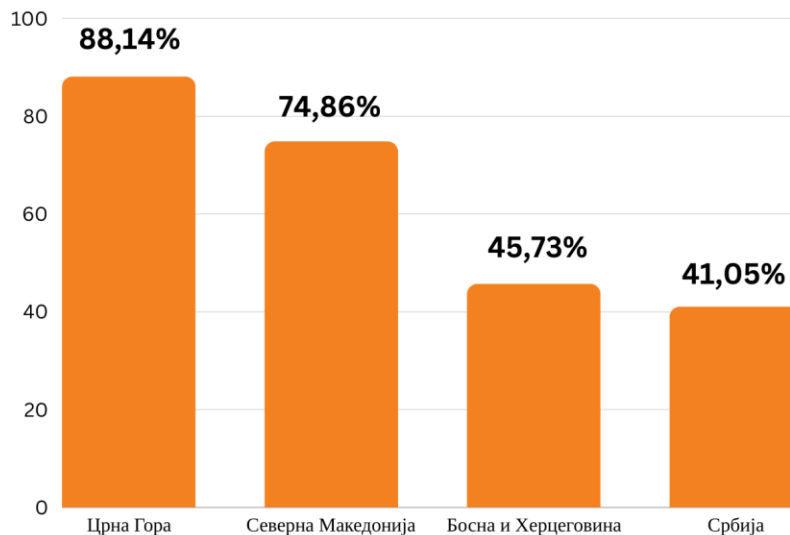


4. ОТВОРЕНОСТ НА СОБРАНИЕТО НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА



4. Отвореност на Собранието на Република Северна Македонија

Процент на отвореност на парламентите во регионот



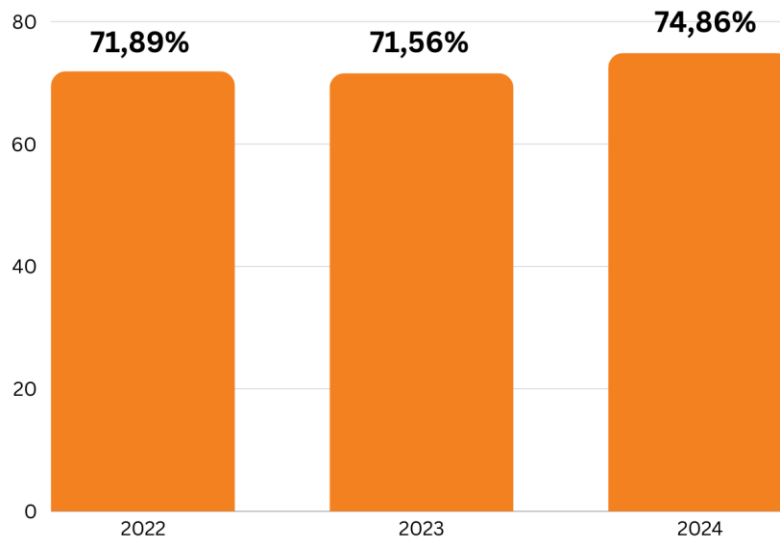
Инфографик 1: Процент на отвореност на парламентите во регионот

Едно место погоре се издигна Собранието (74,86 %) на регионално и на национално ниво според нивото на исполнување на критериумите за отвореност во согласност со овојгодишното мониторирање преку Индексот на отвореност, во однос на мониторирањето од минатата година¹⁴. Иако на регионално ниво Собранието на Црна Гора (88,14 %) и понатаму се пласира како најотворен парламент, Собранието на Република Северна Македонија годинава бележи најголем напредок (3,3 %) во споредба со последното мерење што главно се должи на посветената работа на Собранието за поголема отвореност кон јавноста, но и на минималниот напредок, како и уназадување на останатите парламенти во регионот.

¹⁴ Процена на доброто владеење на законодавната власт во Северна Македонија и регионот преку Индексот на отвореност 2023. Фондација Метаморфозис. Достапно на: https://metamorphosis.org.mk/izdaniija_arhiva/procena-na-dobroto-vladeenje-na-zakonodavnata-vlast-vo-severna-makedonija-i-regionot-preku-indeks-na-otvorenost-2023/

Забелешка: Во минатогодишното мониторирање беа набљудувани и парламентите на Словенија и на Хрватска.

Напредокот во отвореноста на Собранието
на Република Македонија



Инфографик 2: Напредокот во отвореноста на Собранието на Република Северна Македонија според Индексот на отвореност

На национално ниво, македонското Собрание е на петто место по отвореност веднаш зад Министерството за одбрана (90,84 %), Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство (85,62 %), Владата на Република Северна Македонија (78,33 %) и Министерството за труд и социјални политики (76,29 %).

Топ 5 најтворени институции
во Република Северна Македонија



Инфографик 3: Топ 5 најтворени институции во Република Северна Македонија, според мерењето преку Индекс на отвореност изведено во 2024 година

Овој напредок Собранието го достигна во контекст на недостигот на меѓупартиски консензус и продлабочена политичка поларизација, кои го одложија донесувањето на многу реформски закони и важни именувања. Процесот на преговори за пристапување кон ЕУ бара широк консензус од главните политички партии, поради што Европската комисија во последниот извештај за земјата¹⁵ апелираше сите партии да се вклучат во конструктивна и инклузивна политичка дебата.

На ефикасноста на Собранието влијаеше и честото донесување закони по скратена постапка и брзите процедури за донесување на законодавството поврзано со ЕУ.

¹⁵ Работен документ на службите на Комисијата. Извештај за Северна Македонија за 2023 година. Достапно на: <https://tinyurl.com/ynxmj7tm>



Инфографик 4: Процент на закони донесени по скратена постапка

Иако во споредба со 2016 год. практиката за донесување закони по скратена постапка се намалува со повторно зголемување во 2019 и 2020 год., во 2023 год. **има рекордно зголемување на бројот на закони донесени по скратена постапка во последните осум години**, односно од 90 донесени закони 70 биле донесени по скратена постапка (77,77 %) ¹⁶. Ова го потврдува и Европската комисија во Извештајот за напредокот на Република Северна Македонија од ноември 2023 година, која повторно укажува на „прекумерна, а понекогаш и несоодветна употреба на брзите процедури и на процедурата за ‘знамето на ЕУ’, во некои случаи поради недостиг на консултации и лошо планирање на законодавниот календар“ ¹⁷. И покрај тоа што амандманите главно не се однесуваат на усогласување со законодавството на ЕУ, меѓу другото, процедурата со „знамето на ЕУ“ беше искористена и за измена на Кривичниот законик со воведување пониски казни за кривични дела на корупција и за измена на законите за работни односи, за експропријација, за урбанистичко планирање, за градежништво и за автопатишта што треба да се градат. Останува да важи препораката што седма година по ред ја даваме, дека **Собранието треба да стави акцент на ограничување на практиката на донесување закони по скратена постапка само во предвидените случаи**

¹⁶ Извештај за работата на Собранието на Република Северна Македонија за периодот 01.01.2023 - 31.12.2023. Собрание на Република Северна Македонија. Достапно на: <https://www.sobranie.mk/content/izvestai/GODISEN%20IZVESTAJ%202023.pdf>

¹⁷ Работен документ на службите на Комисијата. Извештај за Северна Македонија за 2023 година. Достапно на: <https://tinyurl.com/ynxmj7tm>

во согласност со Деловникот, што во спротивно значи дека се злоупотребува таа можност со цел да се ограничат консултациите и дебатата по тие предлог-закопи¹⁸.

Иако се потврдува продолжување на напорите за подобрување на употребата и квалитетот на процените на влијанието на регулативата, особено за процената на влијанието на буџетот, сепак се констатира дека процените на влијанието на регулативата продолжуваат да се вршат само како формалност од страна на Собранието¹⁹. Без разлика на законодавната постапка **сите процени на влијанието на регулативата треба да се достават до Собранието заедно со предложените акти.** Во иста насока, **Собранието треба да почне со практикување стратешка проценка на потенцијалните влијанија на постојните и подготвени правни акти, особено оние што доаѓаат како предлог од самото Собрание.** Како поддршка на пратениците што се јавуваат како предлагачи на закони, на располагање им стојат Парламентарниот институт во поддршка на анализи и истражувања, како и Парламентарната буџетска канцеларија.

За разлика од 2022 год. каде што Владата беше предлагач на дури 88 закони наспроти 11 закони (12,5 %) што се предложени од пратениците,²⁰ во 2023 год. пратениците беа поактивни и се јавија како предлагачи на 27 закони (42 %) наспроти 63 закони предложени од Владата.

Во поглед на обезбедување разновидна застапеност и инклузивно одлучување, што води до поправедно и ефективно владеење, по повторната реконструкција на Владата во јануари 2023 година, бројот на пратенички се искачи на 51 што претставува највисок процент на пратенички досега (42,5 %).

4.1. Модернизација во процес: За поголема вклученост и информираност на граѓаните, модернизацијата мора да продолжи

Модернизираната веб-страница на Собранието овозможува полесен пристап до информации што ги продуцира Собранието за да може секој граѓанин информирано да учествува во донесувањето одлуки за време на избори и референдуми. За разлика од претходната веб-страница каде што пленарните седници во живо можеа да се следат

¹⁸ Деловник на Собранието на Република Македонија (пречистен текст). Собрание на Република Северна Македонија. Достапно на: <https://tinyurl.com/txbmpsч>

¹⁹ Работен документ на службите на Комисијата. Извештај за Северна Македонија за 2023 година. Достапно на: <https://tinyurl.com/ynxmj7tm>

²⁰ Ibid.

исклучиво преку Internet Explorer²¹, новата веб-страница овозможува простор за онлајн пренос во живо преку повеќе пребарувачи²².

Иако новата веб-страница е приспособена за употреба од страна на одредени лица со попреченост преку нагудување на големина на буквите и префрлање на веб-страницата во црно-бел формат, а поставени се и неколку аудиофајлови за лица со оштетен вид, препорачливо е веб-страницата **да се приспособи за да биде пристапна и за другите лица со попреченост во согласност со Насоките за пристапност на веб-содржина (WCAG)**²³.

Во насока на заштитата на личните податоци и приватноста на корисниците, бидејќи веб-страницата преку колачиња собира податоци за лицата што пристапуваат до неа, а воедно и лични податоци за лицата што сакаат да го посетат Собранието²⁴, Собранието е должно да истакне **Политика за приватност** која, исто како и минатата година, е недостапна²⁵. Покрај Политиката за приватност, на самата веб-страница треба да биде истакната и **Политика за колачиња** каде што транспарентно ќе биде објаснето какви видови колачиња користи веб-страницата, на кој начин и која е намената на секое од нив.

Единствено во регионот, Собранието на Република Северна Македонија има Портал за отворени податоци²⁶ со што се очекува значително да се зголеми транспарентноста и отчетноста на Собранието. Преку порталот корисниците треба да може да ги добијат податоците во најосновната форма, давајќи им на податоците многу поголем потенцијал за изработка на истражувања, анализи, стории, како и дигитални решенија на постојните предизвици.

Меѓутоа, во практика, она што го увидовме во текот на подготовката на ова истражување е дека **порталот сè уште не е подобен за користење**. На првата страница граѓаните ги пречекува нејасна порака,²⁷ а до ниту еден од податочните сетови, дел во xlsx, csv, json формат, не може да се пристапи за прегледување или преземање. Деловите наменети за

²¹ Error 404: Младите во виртуелна реалност, Собранието заглавено на Интернет експлорер. Радио МОФ. Достапно на: <https://www.radiomof.mk/error-404-mladite-vo-virtuelna-realnost-sobranieto-zaglaveno-na-internet-eksplorер/>

²² Пренос на седница. Собрание на Република Северна Македонија. Достапно на: <https://www.sobranie.mk/zivo.nspх>

²³ Преглед на основите на пристапноста. Иницијатива за веб-пристапност (Web Accessibility Initiative - WAI). Достапно на: <https://www.w3.org/WAI/fundamentals/>

²⁴ Закажи посета. Собрание на Република Македонија. Достапно на: <https://www.sobranie.mk/visits.nspх>

²⁵ Политика на приватност. Собрание на Република Северна Македонија. Достапно на: https://sobranie.mk/content/privacy_policy.pdf

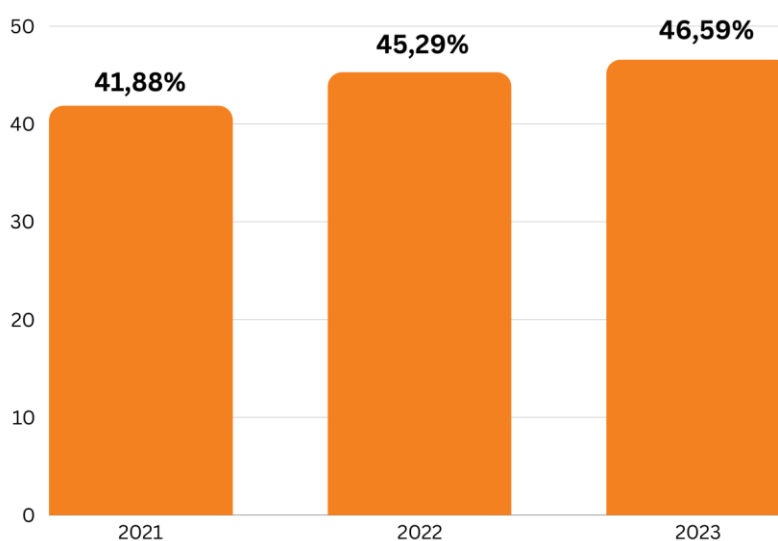
²⁶ Портал за отворени податоци. Собрание на Република Северна Македонија. Достапно на: <https://data.sobranie.mk/mk/>

²⁷ „Добредојдовте во SKAN. Ова е убав воведен дел за SKAN или за сајтот воопшто. Ние немаме никаков текст за тука, но наскоро ќе имаме“

вести, апликации, истражувања, барање за податоци, најава и регистрација, исто така остануваат во изработка.

Иако е за поздравување учеството на претставници од Собранието во градење на внатрешните капацитети на темата отворени податоци, Собранието исполнува вкупно 46,59 % од индикаторите поврзани со отворени податоци што означува **минимален напредок** во споредба со минатогодишното мониторирање (45,29 %). Имајќи ги предвид напорите на Собранието во оваа област и креирањето на порталот, се очекуваше овој процент да биде значително зголемен.

Процент на исполнување на индикаторите за отворени податоци



Инфографик 5. Процент на исполнување на индикаторите за отворени податоци

Она што годинава Собранието го бележи како напредок во овозможување онлајн демократска средина е креирањето и објавувањето на **Регистар на организации**²⁸, алатка што има за цел да ја дигитализира работата на собраниските служби во делот на соработка со организациите регистрирани во согласност со Законот за здруженија и фондации²⁹. Понатаму, оваа алатка цели кон олеснување и овозможување на граѓанското учество во креирање политики со тоа што овозможува регистрираните граѓански организации да добиваат редовни известувања за работата на Собранието и на собраниските работни тела од интерес на организациите³⁰. Иако оваа иницијатива е чекор во добра насока за поголемо

²⁸ Регистар на организации. Собрание на Република Северна Македонија. Достапно на: <https://registar.sobranie.mk/>

²⁹ Презентирана веб-апликацијата „Регистар на организации“. Собрание на Република Северна Македонија. Достапно на: <https://www.sobranie.mk/ns-newsarticle-prezentirana-veb-aplikacijata-registar-na-organizacii.nspix>

³⁰ Извештај за работата на Собранието на Република Северна Македонија за периодот 01.01.2023 - 31.12.2023. Собрание на Република Северна Македонија. Достапно на: <https://www.sobranie.mk/content/izvestai/GODISEN%20IZVESTAJ%202023.pdf>

граѓанско учество, останува да се следи промовирањето и користењето на оваа алатка во практика.

4.2. Поголема предвидливост на работата на Собранието за поголема отчетност и граѓанска вклученост

Собранието продолжи со практиката на уредно ажурирање на веб-страницата што располага со функционален пребарувач, истакнување информации за структурата на собраниската служба во форма на органограм, надлежностите и составот на Собранието, целосен текст на Уставот и на Деловникот, биографија на претседателот, состав и надлежности на секоја комисија, контакти и биографии за секој пратеник, како и име и позиција на службеници од јавната администрација. Иако се достапни во рамките на биографиите на секој пратеник, за полесен пристап препорачуваме Собранието да објави структуриран список на пратеници со нивните контакти во отворен формат. Таков податочен сет, односно „Пратеници 2020-2024“, се појавува на Порталот за отворени податоци³¹, меѓутоа не може да се прегледа ниту да се преземе. **Она што Собранието веќе осум години по ред не го зема предвид како препорака е објавувањето на платите на пратениците и собраниското раководство, како и средствата што ги побарале во форма на патни трошоци.**

Иако Собранието редовно објавува темелни годишни извештаи за работата на Собранието, работните тела и собраниските служби,³² исто како и во изминатите седум години, **Собранието не објавува годишна работна програма врз која ги темели своите активности, спроведувањето на релевантните стратегии како и годишните работни извештаи.** Годишното планирање на работата на Собранието како и објавување прелиминарен годишен календар за своите активности е клучно за подобрување на предвидливоста на работата на Собранието. Тоа понатаму ќе придонесе и кон подигање на квалитетот на дебатата што сè уште е на релативно ниско ниво³³, како и поттикнување подобра координација помеѓу политичките партии.

Во оваа насока, преку Програмата за парламентарна поддршка, во 2023 год. Собранието работеше на воспоставување **собраниски календар** преку мапирање на правилата, практиките и процесите за воспоставување попредвидлив собраниски календар³⁴.

³¹ Пратеници 2020 – 2024. Портал за отворени податоци. Собрание на Република Северна Македонија. Достапно на: <https://data.sobranie.mk/mk/dataset/ttptatehnun-2020-2024>

³² Извештаи за работата на Собранието. Собрание на Република Северна Македонија. Достапно на: <https://www.sobranie.mk/godishen-izveshtaj.aspx>

³³ Поглед на Собрание: Извештај од набљудувањето на квалитетот на дебатата во Собранието (јули – декември 2023). Институт за демократија Социетас цивилис – Скопје. Достапно на: <https://tinyurl.com/3nsepy94>

³⁴ Извештај за работата на Собранието на Република Северна Македонија за периодот 01.01.2023 - 31.12.2023. Собрание на Република Северна Македонија. Достапно на: <https://www.sobranie.mk/content/izvestaj/GODISEN%20IZVESTAJ%202023.pdf>

Избраниот модел на календар предвидува седниците на работните тела да се одржуваат секој понеделник и вторник, додека пленарните седници секоја среда и четврток.

4.3. Стратешко зајакнување на парламентарната транспарентност и довербата на граѓаните

Собранието продолжи да ја унапредува својата отвореност како дел од Партнерството за отворена власт (ПОВ) преку спроведување на Националниот акциски план (НАП) 2021 – 2023 каде што модернизирањето на веб-страницата, отворањето на Порталот за отворени податоци, набавката на опрема за директен пренос на седници, се само дел од активностите и за кои има видливи резултати.

Во 2023 год. Собранието го креираше и **НАП на ПОВ 2024-2026**³⁵ што предвидува креирање регистар на регулаторни тела основани од Собранието, информирање на јавноста преку Собранискиот ТВ-канал, надзорна расправа во Собранието за спроведувањето на НАП на ПОВ 2024-2026 и парламентарен карван – мобилен парламент за директна комуникација на пратениците со граѓаните. Имајќи ја на ум оваа нова можност за продлабочување на отвореноста и отчетноста на Собранието, се препорачува Собранието навремено и целосно да ги спроведува заложбите од Акцискиот план, како и да го прошири бројот на граѓанските организации што се вклучени во спроведувањето на заложбите.

Собранието **одлучува стратешки да пристапи кон отвореноста** на институцијата преку **Стратешкиот план 2024 – 2028**³⁶ и дополнително преку учеството во иницијативата за Партнерство за отворена власт. Во таа насока, дел од стратешките цели зацртани со Стратешкиот план се однесуваат на **Функционален парламент** исто така насочен кон зајакната надзорна функција, граѓанско учество во законодавниот процес и подобрена правна рамка за работата на Собранието, интегритет и ефикасност; **Отворен парламент** што нагала промовирање култура на отвореност и вклучена и информирана јавност и ранливи категории граѓани, реформа на Собранискиот канал, Собранието дел од Партнерство за отворена власт, проактивна комуникација со јавноста и со медиумите, и транспарентност и отвореност на податоци; и **Дигитален парламент** што, меѓу другото, ја приоритизира дигитализацијата на услуги. За секоја цел и приоритет, Стратешкиот план одредува и поважни вредности за исполнување на целите.

Иако ја прифаќаме важноста на овој документ, нагласуваме дека за појасен стратешки пристап, документот мора да биде поткрепен со **годишни акциски планови** каде што за секоја цел и приоритет, ќе се одредат посебни активности за кои ќе бидат поставени точно определени квантитативни и квалитативни индикатори за успешност, со точно определена временска рамка на исполнување и одговорно тело. За поуспешно следење на

³⁵ Национален Акциски план за ПОВ (2024-2026). Партнерство за отворена власт Северна Македонија.

Достапно на: <https://tinyurl.com/5fymkda7>

³⁶ Стратешки план на Собранието на Република Северна Македонија 2024 – 2028. Собрание на Република Северна Македонија. Достапно на: <https://tinyurl.com/5d8chf7r>

остварување на стратегиските заложби, се препорачува креирање рамка за следење, оценување и известување, како и да се определи тело што ќе биде одговорно за тоа.

Во иста насока, се препорачува **Собранието да изготви и да објави посебна комуникациска стратегија**. Анализите за перцепциите на граѓаните³⁷ укажуваат на тоа дека во 2023 год. граѓаните ја оцениле работата на Собранието со средна оценка 2.2 на скала од 1 до 5 што во споредба со изминатите четири години бележи континуиран пад на скалата, со најголем дел од забелешките упатени кон недоследно извршување на надзорната улога, зголемување на корупцијата, и пратеници што не се подготвени да носат одлуки во име на граѓаните или за обврските што произлегуваат од евроинтегративниот процес³⁸. Токму затоа апелираме за преземање стратешки пристап кон комуникација со јавноста која би ја зголемила јавната доверба во работата на Собранието. За адресирање на ова прашање, Собраниската служба информираше дека **Собранието подготвило Стратегија за комуникација со јавноста, но не е донесена и затоа не е објавена на веб-страницата на Собранието**.

4.4. Пренос во живо и пристапност до документи: премостување на јазот кај комисииските седници

Главното Собранието е посветено и објавува детални годишни работни извештаи, стратегии, годишни работни извештаи од комисиите во рамките на годишниот работен извештај на Собранието, агенда и документи што се на дневен ред на претстојните пленарни седници, предложени и одобрени амандмани, и информации за присуството на пратеници во пленарните седници. Оваа година забележавме **поажурно известување за присуството на пратениците во седниците на работните тела**, но постои простор за подобрување. Пристапот до овие информации и понатаму зависи од комисиите каде што дел водат редовни и уредни записници од седниците, додека има комисии што не водат или повремено водат евиденција за присуство на пратениците. Дополнително, Собранието редовно и навремено ги објавува стенографските белешки од пленарните седници, но не објавува стенографски белешки од комисииските седници. На веб-страницата на Собранието се достапни документите што се на дневен ред или произлегуваат од комисииските седници, иако сите комисии не ја следат оваа практика.

Собранието остана доследно на добрата практика за полесно следење на гласањето на пратениците на пленарните седници каде што за секоја точка по која пратениците гласале, точно е обележано кои пратеници биле регистрирани за гласање и како гласале. Она што

³⁷ Поглед на Собрание: Перцепциите на граѓаните за работата на Собранието на Република Северна Македонија (2023). Институт за демократија Социетас цивилис – Скопје. Достапно на: <https://tinyurl.com/3ds9wa5y>

³⁸ Анкета на „Програмата за парламентарна поддршка“: Граѓаните со ниска доверба во Собранието и пратениците. Институт за демократија Социетас цивилис – Скопје. Достапно на: <https://tinyurl.com/m7juyfv3>

останува е Собранието да воспостави практика и за **објавување на начинот на гласање за време на комисииските седници.**

Во 2023 год. Собранието успешно ги поврза комисииските сали и пленарната сала со аудио и видео опрема, медија сервер и веб-страницата на Собранието, со што овозможи следење на седниците на Собранието преку веб-страницата, а делумно и преку социјалните медиуми. Пленарните седници може да се следат во живо преку веб-страницата³⁹ и преку Собранискиот канал, а чекор во добра насока е тоа што **видеата од преносот се достапни за секоја пленарна седница**⁴⁰, што претходно не беше случај. Меѓутоа, кога станува збор за директен пренос на комисииските седници, тој се врши преку Собранискиот канал само во постапката за донесување на буџетот. За сите други седници на работните тела, аудио и видео записи се објавуваат преку Собранискиот канал а се достапни и на веб-страницата на Собранието. Имајќи предвид дека се овозможени технички услови, се препорачува да се спроведе и **директен пренос и на седниците на работните тела.**

4.5. Одржливи практики на фискална транспарентност

И во текот на 2023 год. Собранието остана посветено на зајакнување на фискалната транспарентност, со особен акцент на јавните набавки, што е видливо преку продолжената практика на објавување на годишните планови за јавни набавки, повиците, одлуките за избор во форма на известувања, договорите заедно со анексите. Иако Собранието објавува детален список на реализираните договори за јавни набавки, се препорачува да се објавуваат кратки годишни извештаи за јавни набавки, кои, меѓу другото, ќе содржат и сумарни информации за спроведени и неспроведени набавки, статус на извршување и исплата на склучените договори, како и причина за укинување договори.

Во насока на унапредување на транспарентноста на јавните набавки на сите национални и локални институции, како и да се намали просторот од можна корупција, потребно е и подобрување на законската рамка. Подобрувањето на Законот за јавни набавки би било во насока **Законот да ги задолжи понудувачите јавно да истакнат сопствеништво на правниот ентитет во чие име конкурираат, сè со цел да се избегне доделување тендери на фирми што се во сопственост на лица или блиски роднини на лица што се на јавна функција.** Дополнително, **Законот за спречување корупција и судири на интереси** треба да биде дополнет за да, покрај функционерите, и **лицата назначени за спроведување јавни набавки задолжително поднесуваат анкетни листови** со цел да се избегне нивно подлегнување на мито и коруптивни активности.

Собранието продолжи на својата веб-страница уредно да го објавува собранискиот буџет, месечните финансиски извештаи за извршување на собранискиот буџет како и завршната сметка што произлегува од него. **Шест години по ред останува препораката да се објави**

³⁹ Пренос на седница. Собрание на Република Северна Македонија. Достапно на:

<https://tinyurl.com/bddpfz38>

⁴⁰ Медија. Собрание на Република Северна Македонија. Достапно на: <https://www.sobranie.mk/media1.nspj>

Граѓански буџет на веб-страницата на Собранието, за да ѝ биде јасно на јавноста со кои средства и за кои намени располага Собранието при своето работење. Исто така, останува препораката на веб-страница на Собранието да бидат истакнати и среднорочни извештаи за трошење на државниот буџет.

Кога се разгледува завршната сметка на буџетот, составен дел од материјалот е и ревизорскиот извештај, а документацијата од собраниските тела што ги разгледуваат или ги одобруваат буџетот и активностите за јавно финансирање е јавно достапна на веб-страницата на Собранието. Она на што укажуваме како недостаток веќе пет години наназад е **покрај тоа што Комисијата за финансирање и буџет и Законодавно-правната комисија расправале за последниот предлог за државниот буџетот, сите комисии треба да расправаат по него во рамките на својот мандат.** Дополнително, останува препораката Собранието **формално да ја задолжи извршната власт да ја вклучува јавноста во процесот на креирање на буџетот** за да биде буџетот во согласност со потребите на граѓаните.

4.6. Слободен пристап до информации: Нови практики и стари предизвици

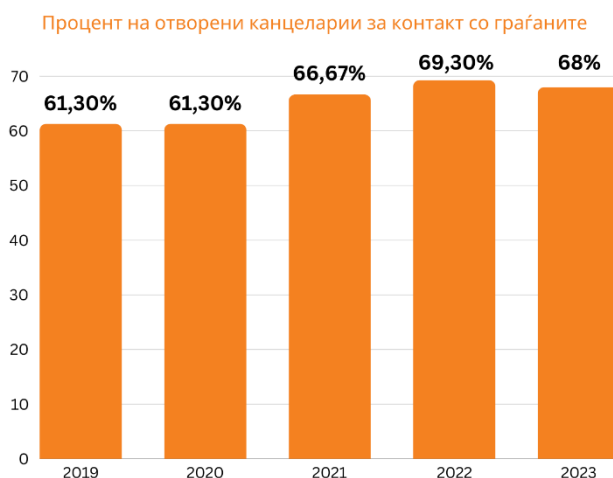
Поради недоволни напори на регионално ниво, македонскиот **Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер** останува еден од најнапредните закони во регионот. Сепак, не можеме да констатираме дека неговото почитување е „вродена“ практика во работната култура на јавната администрација. Во согласност со меѓународната и регионалната практика, Законот треба да се подобри во насока на намалување на рокот за одговор од 20 дена на 15 дена за да може да се обезбеди поголема ефикасност и да се избегне „застареност“ на информациите што се бараат. За разлика од минатата година, Собранието годинава **не одговори на нашето барање за слободен пристап до информации од јавен карактер**, но обезбеди одговори на прашалникот за институционална отвореност што е составен дел од нашето истражување.

Со новата веб-страница, Собранието обезбеди и нова секција наменета за слободен пристап до информации од јавен карактер, која содржи информации за контакт со службените лица задолжени за пристап до информации од јавен карактер, текст од Законот за слободен пристап до информациите од јавен карактер со упатство за негово спроведување и соодветни обрасци, годишни извештаи од спроведување на Законот, како и линк до Агенцијата за заштита на правото на слободен пристап до информациите од јавен карактер. Како што препорачавме во минатогодишното истражување, **претставници на Собраниската служба во 2023 год. учествувале во обука за слободен пристап до информации од јавен карактер**, со цел континуирано градење на нивните капацитети и следење на новите трендови во областа. Дополнително, Собранието извести за развиено интерно софтверско решение „е-обуки“ каде што се води персонално досие со сите обуки од генерички и специјализиран карактер за секој вработен, што сметаме дека е одличен начин за следење на градењето на внатрешните капацитети и проценувањето на понатамошни потреби за подобрување.

Во насока на поголем пристап до информации, а намален административен товар на собраниската служба, повторно препорачуваме **одобрените барања за слободен пристап до информации од јавен карактер редовно да се објавуваат на веб-страницата на Собранието**. На овој начин сметаме дека опсегот на барања за слободен пристап упатени кон Собранието значително ќе се намали, со што дополнително ќе им даде простор на собраниските служби да се посветат на други суштински процеси.

4.7 Парламентарен караван – мобилен парламент за директна комуникација на пратениците со граѓаните

Собранието на Република Северна Македонија е едно од ретките собранија во регионот, заедно со Народното собрание на Република Србија, кои имаат отворено канцеларии за контакт со граѓаните на локално ниво. Целта на овие канцеларии е преку непосредна комуникација со избраните претставници, граѓаните да имаат можност за размена на информации, предлози и сугестии, со цел да се зголеми нивното учество во работата на Собранието. Сепак, **не се отворени сите канцеларии за контакт со граѓаните, односно од 75 канцеларии предвидени со проектот на Собранието од 2003 год., во 2023 год. се отворени 51 канцеларија**⁴¹.



Инфографик 6. Процент на отворени канцеларии за контакт со граѓаните

⁴¹ „Одделението за поддршка на канцелариите за контакти на пратениците со граѓаните во ИЕ од јануари до декември имале отворено вкупно 51 канцеларија во следниве општини: Аеродром, Битола, Богданци, Велес, Винаца, Василево, Гостивар, Гевгелија, Гази Баба, Делчево, Дебар, Демир Хисар, Ѓорче Петров, Кисела Вода, Кавадарци, Кичево, Карпош, Кочани, Маврово и Ростуше, Неготино, Охрид, Пласница, Прилеп, Петровец, Радовиш, Ресен, Струмица, Свети Николе, Тетово, Теарце, Чаир, Штип и Шуто Оризари”

Според последниот годишен извештај на Собранието, во континуитет се преземаат чекори во соработка со единиците на локалната самоуправа, Заедницата на единиците на локална самоуправа и Владата заради обезбедување просторни услови и отворање на преостанатите канцеларии во согласност со член 36 од Законот за Собрание⁴². Сепак, **во 2023 год. граѓаните имаа една канцеларија помалку за контактирање со пратениците во споредба со 2022 год. кога беа отворени 52 канцеларии.**

Со унапредувањето на веб-страницата, Собранието ја унапреди и **мапата на канцеларии**, која за **34** наместо **51** канцеларија обезбедува информации за работно време и адреса на канцеларијата, лице за контакт заедно со нивни телефонски број, како и пратениците што работат во таа канцеларија и политичката партија што ја претставуваат. Информациите се достапни двојазично, односно на македонски и албански.

Во 2023 год. се одржани вкупно 5.039 посети во канцелариите преку кои се регистрирани вкупно 3.295 случаи, од кои 1.782 се решени. Дополнително, преку канцелариите се поднесени 113 пратенички прашања и 25 граѓански иницијативи⁴³, со што дополнително се потврдува потребата од ваквите канцеларии.

И годинава Собранието вложи напори за едуцирање на граѓаните и подигање на нивната свест, преку организирање едукативни работилници, семинари, посети на Собранието како и ефикасно искористување на профилите на социјалните медиуми за активно информирање на граѓаните за своите активности. Според последниот НАП на ПОВ 2024-2026, за подобрување на угледот и постепено градење на перцепцијата за отвореноста на институцијата, Собранието се обврза на спроведување **парламентарен карван – мобилен парламент за директна комуникација на пратениците со граѓаните**. Оваа иницијатива беше пилотирана во 2022 год. и се планира да се спроведува секоја година, во сите градови каде што има воспоставено канцеларија за контакт со граѓаните.

Сепак, кога станува збор за суштинско вклучување на јавноста во работата на Собранието, наодите остануваат обесхрабрувачки. Иако формално-правно на граѓанскиот сектор и на независни експерти им е дозволено да учествуваат или да ја следат работата на работните тела на Собранието, **во 2023 год. комисиите помалку од 10 пати побарале мислење од јавноста за одреден закон, стратегија, декларација и слично.** Во иста насока, иако пет години по ред препорачуваме, Собранието сè уште нема воспоставено практика да објавува експертски мислења од Европската комисија, Венецијанската комисија, TAIEH, итн., заедно со предлог-законите, а дополнително препорачуваме да се објавуваат експертските мислења изнесени како дел од консултациите.

Иако шеста година по ред укажуваме на потребата од воведување е-петиција, Собранието сè уште го нема овозможено овој механизам за учество. Меѓутоа, и на оваа тема има потенцијални планови за остварување. Имено, во рамките на Осмиот глобален

⁴² Закон за Собранието на Република Македонија. Достапно на: <https://tinyurl.com/2p862r3a>

⁴³ Извештај за работата на Собранието на Република Северна Македонија за периодот 01.01.2023 - 31.12.2023. Собрание на Република Северна Македонија. Достапно на: <https://www.sobranie.mk/content/izvestai/GODISEN%20IZVESTAJ%202023.pdf>

самит на Партнерството за отворена власт во Естонија, претставници на Собранието беа дел од билатерални средби во парламентот на Естонија во врска со дигитализација на услуги во парламентите, систем за е-петиција како дигитална форма на учество на граѓани и комуникација со јавноста преку веб-страница, отворен дел во парламентот со сесии за антикорупциски практики и политики. Напредок во овозможување онлајн демократска средина е пуштањето во употреба на **Регистар на организации**⁴⁴ кој треба да го овозможи граѓанското учество во креирање политики, но останува да се следи неговото спроведување во практика.

За да се подобри комуникацијата помеѓу граѓаните и Собранието, се препорачува преку веб-страницата на Собранието да се овозможи **директен канал за комуникација со институцијата, заедно со јасни инструкции за поднесување поплаки и жалби**. Во иста насока, добра практика би било да се определи и јавно да се објави рок во кој граѓанинот ќе добие одговор на својата поплака или жалба, како и систем за следење на процесот на реагирање врз основа на поплаката или жалбата во реално време. Само кога таквиот механизам ќе се постави со висок степен на функционалност, граѓаните ќе се почувствуваат чуени и ќе почне да се враќа нивната доверба во Собранието, која според меѓународните истражувања котира ниско, односно е на 11-то од 15-те места на ранг-листата на институции, медиуми, банки, политички партии, невладини организации, банки итн. во кои граѓаните имаат или немаат доверба, веднаш над последните четири места резервирани за политичките партии, Државната комисија за спречување корупција, судството и јавното обвинителство⁴⁵.

4.8. Поттикнување демократско владеење со унапредени контролни системи

Во својот последен извештај за земјата, Европската комисија утврдува дека собранискиот надзор над извршната власт редовно се вршеше преку пратенички прашања до министрите, но дека има потреба за зајакнување на капацитетите за парламентарен надзор над разузнавачките служби.⁴⁶ За разлика од претходните две години каде што Собранието не одржа ниту една надзорна расправа, во 2023 год. имаше **една надзорна расправа** за Примената на законските одредби на Законот за неевидентирани лица во матична книга на родени⁴⁷. Дополнително, со цел стимулирање на практикување на својата надзорна улога, Собранието одлучи стратегиски да пристапи преку вклучување на заложбата „Надзорна расправа во Собранието за спроведувањето на НАП на ПОВ 2024-2026“, во последниот НАП на ПОВ 2024-2026. Следствено на овој чекор во добра насока, препорачуваме да се воведат

⁴⁴ Регистар на организации. Собрание на Република Северна Македонија. Достапно на:

<https://registar.sobranie.mk/>

⁴⁵ Национално истражување за Северна Македонија | април – мај 2023 година. Меѓународен републикански институт. Достапно на: <https://www.iri.org/resources/national-survey-of-north-macedonia-april-may-2023/>

⁴⁶ Работен документ на службите на Комисијата. Извештај за Северна Македонија за 2023 година. Достапно на: <https://tinyurl.com/ynxmi7tm>

⁴⁷ Надзорна расправа на тема: „Примената на законските одредби на Законот за неевидентирани лица во матична книга на родени“. Собрание на Република Северна Македонија. Достапно на:

<https://tinyurl.com/yvufauvy>

санкции за министри и за други извршни функционери за неучество во надзорните расправи.

Иако немаше владини интерпелации, во 2023 год. имаше една интерпелација за работата на Јавниот обвинител, која беше отфрлена како беспредметна⁴⁸. Поврзано со собраниски истраги, во 2023 год. беше формирана **Анкетна комисија за испитување на работата во ЈЗУ Универзитетска клиника за радиотерапија и онкологија**⁴⁹ која имаше една седница на која се донесе Деловникот за работа и втора седница за материјална расправа со 15 продолжувања⁵⁰.

Во насока на унапредување на соработката во извршување на надлежностите од делокругот на Собранието и Државниот завод за ревизија, преку професионално одржливи и ефикасни односи во насока на зајакнување на ефикасноста и транспарентноста на јавниот финансиски надзор, Собранието потпиша **Меморандум за соработка со Државниот завод за ревизија**⁵¹. Меморандумот го уредува начинот на комуникацијата и размена на информации во врска со ревизорските извештаи, техничка помош и соработка со стручните служби на Собранието од областа на ревизијата, преку организирање заеднички состаноци, едукации, брифинзи, и други настани за подобро информирање на пратениците и појаснување на ревизорските извештаи. Со меморандумот се уредува и начинот на разгледување на поднесените конечни ревизорски извештаи или збирни извештаи за група субјекти на седница на матичното работно тело на Собранието, но и начинот на консултација и одлучување кои конечни ревизорски извештаи или збирни извештаи за група слични субјекти предмет на ревизија ќе бидат предмет на разгледување на седница на Собранието. Во 2023 год. Собранието го разгледа Годишниот извештај за извршените ревизии и за работата на Државниот завод за ревизија за 2022 година⁵², кој во својот состав содржи **преглед и наоди од сите извршени ревизии за годината.**

⁴⁸ „Забелешка: СОБРАНИЕТО КОНСТАТИРАШЕ ДЕКА ИНТЕРПЕЛАЦИЈАТА ЗА РАБОТАТА НА ЈАВНИОТ ОБВИНИТЕЛ НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА, ЉУБОМИР ЈОВЕСКИ, Е БЕСПРЕДМЕТНА И СО ТОА ПОСТАПКАТА ПО ОВАА ТОЧКА Е ЗАВРШЕНА БИДЕЈЌИ МАНДАТОТ НА ЈАВНИОТ ОБВИНИТЕЛ НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА ЉУБОМИР ЈОВЕСКИ МУ ИСТЕЧЕ НА 25.12.2023 ГОДИНА“

Интерпелација за работата на Јавниот обвинител на Република Северна Македонија, Љубомир Јовески. Собрание на Република Северна Македонија. Достапно на: <https://www.sobranie.mk/detali-na-materijal.nsp?param=0c4f6406-e341-4041-95ae-1b851ed9d200>

⁴⁹ Предлог на Одлука за основање анкетна комисија за скандалот во ЈЗУ Универзитетска клиника за радиотерапија и онкологија. Собрание на Република Северна Македонија. Достапно на: <https://www.sobranie.mk/detali-na-materijal.nsp?param=ced598ba-6962-49ce-ba50-6ad6b4b79aff>

⁵⁰ Мандатот на комисијата е да утврди дали во овој случај биле загрозувани основните човекови права на пациентите што се лекувале од моментот на ставањето надвор од употреба на КАТО-системот за подготовка на цитостатици.

⁵¹ Меморандум за соработка помеѓу Собранието на Република Северна Македонија и Државниот завод за ревизија. Државен завод за ревизија. Достапно на: https://dzt.mk/sites/default/files/2022-10/Memorandum_Sobranie_RSM_DZR.pdf

⁵² Годишен извештај за извршените ревизии и за работата на Државниот завод за ревизија за 2022 година. Собрание на Република Северна Македонија. Достапно на: <https://www.sobranie.mk/detali-na-materijal.nsp?param=b81b4d5e-3517-4b02-adc0-867887cf4f24>

4.9. Јакнење на етичките норми и мерките за интегритет

Кодексот за етичко однесување на пратениците⁵³ дефинира процедури за справување со прекршоци на Кодексот и за јавно објавување на конечните резултати од истрагите за обвиненијата за неетичко однесување. Во 2023 год. немало регистрирани постапки за утврдување прекршувања на Етичкиот кодекс. Шеста година по ред укажуваме на недостигот од **механизми за мониторирање на спроведувањето на Кодексот**. Исто така, останува препораката за **поголема регулација за политички активности и имот преку Кодексот**.

Анкетните листови за сите пратеници и функционери се јавно достапни во електронски формат на веб-страницата на Државната комисија за спречување корупцијата. Сепак, препорачливо е **анкетните листови да бидат поставени како хиперлинк или таб во рамките на биографијата на секој пратеник или функционер** за да бидат нивните досиеја потполни.

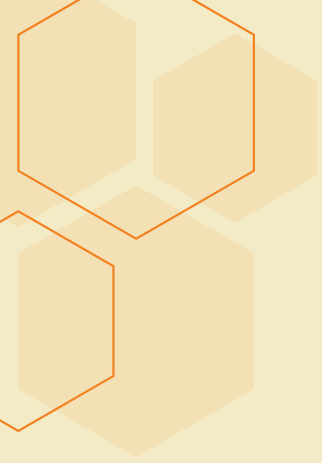
И годинава Собранието продолжи да вложува во градење на капацитетите на службениците во области поврзани со конфликт на интереси, спречување корупција и укажување во случај на нерегуларности. На ниво на стратешки пристап кон зајакнување на интегритетот на институцијата, Собранието донесе **Стратегија за управување со ризиците на Собранието на Република Северна Македонија 2023 – 2028**⁵⁴ која вклучува и регистар на ризици за сите организациски единици коишто соодветствуваат со утврдените ИСО-процедури во рамките на политиката за квалитет. За поголема отчетност кон јавноста за спроведување на обврските од оваа стратегија, се препорачува објавување годишни извештаи.

Важно е веб-страницата на Собранието да содржи јавно истакнати информации за заштита на укажувачи, меѓу кои Законот за заштита на укажувачи, упатство за спроведување на Законот, контакт на лице одговорно за внатрешно и надворешно пријавување, правилник за заштитено внатрешно пријавување во институциите во јавниот сектор и упатство за прием на пријави од укажувачи.

⁵³ Кодекс. Собрание на Република Северна Македонија. Достапно на: <https://www.sobranie.mk/kodeks.nspx>

⁵⁴ Стратегија за управување со ризиците на Собранието на Република Северна Македонија 2023 – 2028.

Собрание на Република Северна Македонија. Достапно на: <https://tinyurl.com/3huy68yv>



5. СЕОПФАТЕН ПЛАН ЗА ДОБРО ВЛАДЕЕЊЕ ЗА СОБРАНИЕТО НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА



5. Сеопфатен план за добро владеење за Собранието на Република Северна Македонија

Врз основа на овогодишната анализа, подготвивме низа препораки што ги адресираат гореспоменатите проблеми и кои треба да служат како сеопфатен план за добро владеење на Собранието на Република Северна Македонија.

Транспарентност

- Веб-страницата на Собранието треба да се приспособи за да биде пристапна за сите категории лица со попреченост во согласност со Насоките за пристапност на веб-содржина (WCAG). Дополнително, на својата веб-страница Собранието треба да истакне своја Политика за приватност и Политика за колачиња.
- Собранието треба да креира и редовно да објавува годишна програма за работа, а според неа и да објавува прелиминарен календар за своите активности.
- Собранието треба да го подобри Порталот за отворени податоци во насока корисници да може да добијат пристап за преглед и преземање податоци во отворен формат. Воедно, се препорачува Собранието да продуцира поголем број отворени податоци и да ја напушти практиката на објавување скенирани или непребарливи документи за да се обезбеди поголем пристап до информации.
- Собранието треба да објави структуриран список на пратеници со нивните контакти во отворен формат.
- На веб-страницата, Собранието треба да ги објави платите на пратениците и на собраниското раководство, како и средствата што ги побарале во форма на патни трошоци.
- Стратешкиот план на Собранието треба да биде поткрепен со годишни акциски планови каде што за секоја цел и приоритет, ќе се одредат посебни активности за кои ќе бидат поставени точно определени квантитативни и квалитативни индикатори за успешност, со точно определена временска рамка на исполнување и одговорно тело. За поуспешно следење на остварување на стратешките заложби, се препорачува креирање рамка за следење, оценување и известување, како и да се определи тело што ќе биде одговорно за тоа.
- Собранието треба да донесе и објави посебна комуникациска (ПР) стратегија според која преку разни комуникациски канали ќе комуницира со разни засегнати страни.
- Собранието треба да ги објавува видеозаписите од секоја комисиска седница на нивната веб-страницата.
- Собранието треба да овозможи поголема транспарентност на комисиските седници, односно за сите комисиски седници редовно да се објавуваат сите документи што произлегуваат од седниците, меѓу кои и стенографски белешки, информација за присуството на пратениците на седниците и записите од гласањата од нив.
- Собранието треба да ги објавува експертските мислења изнесени како дел од консултациите и заедно со предлог-законите да ги објавува и дадените мислења на меѓународните тела (на пример, Венецијанска комисија).

- Собранието треба да објави Граѓански буџет од државниот буџет и да подготви и да објави на својата веб-страница Граѓански буџет од буџетот на Собранието.
- Сите комисии во рамките на Собранието треба да го разгледуваат предлогот на државниот буџет во рамките на својот мандат.
- Собранието треба формално да ја задолжи извршната власт да ја вклучува јавноста во процесот на креирање буџет.
- Да се измени и да се дополни Законот за јавни набавки, со што ќе се задолжат понудувачите јавно да истакнат во чија сопственост е правниот ентитет во чие име конкурираат, сè со цел да се избегне доделување тендери на фирми што се во сопственост на лица или блиски роднини на лица што се на некоја јавна функција.
- Законот за спречување корупција и судири на интереси треба да добие свое дополнување, според кое, покрај функционерите, и лицата назначени за спроведување јавни набавки задолжително би поднесувале анкетни листови, со цел да се избегне нивно подлегнување на мито и коруптивни активности.

Пристапност

- Според меѓународната практика, со Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер треба дополнително да се скрати рокот за одговор на барањата од 20 дена на 15 дена за да може на тој начин да се обезбеди поголема ефикасност и да се избегне застареност на информациите што се бараат.
- Собранието треба редовно да ги објавува информациите за кои веќе е одобрен слободен пристап. Ова значително би го намалило опсегот на барања упатени кон Собранието, што дополнително ќе им даде простор да се посветат на други процеси.
- Собранието треба да донесе внатрешен акт за консултативни процеси. До донесувањето на ваквиот акт, комисиите треба да соработуваат и да бараат мислења од јавноста почесто преку отворање јавни повици за коментари и предлози од јавноста.
- Собранието треба да стави акцент на ограничувањето на практиката на донесување закони по скратена постапка и процедурата со „знамето на ЕУ“ само на предвидени услови и да не го злоупотребува тој механизам.
- На својата веб-страница Собранието треба да отвори директен комуникациски канал со упатства за поднесување поплаки и жалби, како и да воспостави посебен механизам за електронска петиција.
- Собранието треба навремено и целосно да ги спроведува заложбите од Акцискиот план на Собранието за Партнерство за отворена власт, како и да го прошири бројот на граѓанските организации што се вклучени во спроведувањето на заложбите и креирање на новиот Акциски план.
- Собранието во соработка со единиците на локалната самоуправа, Заедницата на единиците на локална самоуправа (ЗЕЛС) и Владата, треба да ја ревидира потребата на отворање 75 наместо 81 канцеларија за контакт со граѓаните, по пристап на покривање на сите општини и Град Скопје. Воедно, треба да ги отворат и преостанатите канцеларии за да им се обезбеди можност на сите граѓани да ги изнесат своите потреби кон пратениците.

- Собранието треба да ја унапреди мапата на канцеларии за да дава податоци за сите отворени канцеларии за контакт со граѓаните.

Интегритет

- Кодексот за етичко однесување на пратениците треба да ја регулира и политичката активност на пратениците.
- Собранието треба да воспостави концизни механизми за следење на спроведувањето на Кодексот за етичко однесување на пратениците.
- Собранието на својата веб-страница треба да објави информации за заштита на укажувачите.
- За поголема отчетност кон јавноста за спроведување на обврските од Стратегијата за управување со ризиците, се препорачува објавување годишни извештаи.
- Препорачуваме анкетните листови да бидат поставени како хиперлинк или таб во рамките на биографијата на секој пратеник или функционер за да бидат нивните досиеја потполни.

Ефикасност

- Собранието треба почесто да ја вклучува јавноста во својата работа преку постојните механизми за вклучување на граѓанскиот сектор и независни експерти.
- Сите процени на влијанието на регулативата, без разлика на законодавната постапка, треба да се достават до Собранието заедно со предложените акти. Воедно, Собранието треба да почне со практикување стратегиска процена на потенцијалните влијанија на постојните и подготвени правни акти, особено оние што доаѓаат како предлог од самото Собрание.
- Собранието треба почесто да спроведува надзор врз извршната власт преку пратенички прашања до министрите.
- Потребно е Собранието да воведо санкции за министрите и за други извршни функционери за неучество во надзорните расправи.



Фондацијата за интернет и општество „Метаморфозис“ е независна, непартиска и непрофитна фондација со седиште во Скопје, Република Северна Македонија.

Нејзината мисија е да придонесе кон развој на демократијата и кон зголемување на квалитетот на животот преку иновативно користење и споделување на знаењето. Нашите водечки вредности се отвореност, еднаквост и слобода.

Програмските области во кои работи „Метаморфозис“ се:

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