



Одговорност, Технологија и Мрежа  
на Институционална Отвореност  
во Југоисточна Европа

# Сеопфатен план за добро владеење за државните институции во Република Македонија

Врз основа на регионалниот Индекс за  
отвореност на државните институции

Базирано на  
мерењата за  
**2016 година**



Овој проект е финансиран  
од Европската Унија.

METAMORPHOSIS

WESTMINSTER  
FOUNDATION FOR  
DEMOCRACY

CRTA

ZaštoNe?


ЦЕНТАР ЗА  
ДЕМОКРАТСКУ  
ТРАНЗИЦИЈУ

ODK  
OPEN DATA KOSOVO

MJAFT!

Проектот Одговорност, Технологија и Мрежа на Институционална Отвореност во Југоисточна Европа - ACTION SEE е спроведуван од Фондација Метаморфозис, Вестминстер фондација за демократија, Центар за истражување, транспарентност и отчетност - CRTA, Граѓанска асоцијација Why not?, Центар за демократска транзиција - CDT, Open Data Kosovo (ODK), и Levizja Mjajt!





# Сеопфатен план за добро владеење

за државните институции  
во Република Македонија

Врз основа на регионалниот  
Индекс за отвореност на  
државните институции

Базирано на мерењата  
за 2016 година

Скопје, јули 2017 година

## ЗА ИЗДАВАЧОТ:

**МЕТАМОРФОЗИС** 

Фондација за интернет и општество,  
Метаморфозис

Мисијата на Метаморфозис е да придонесе за развој на демократијата и подобрување на квалитетот на живеење преку иновативна примена и ширење на знаењето. Наши главни вредности се отвореност, еднаквост и слобода.

Адреса: Апостол Гусларот 40, 1000,  
Скопје, Р. Македонија  
Тел: +389 3109 325  
Факс: +389 3225 206  
Веб: [metamorphosis.mk](http://metamorphosis.mk)  
Мејл: [contact@metamorphosis.org.mk](mailto:contact@metamorphosis.org.mk)

## ЗА ИЗДАВАЧОТ:

Бардил Јашари

## УРЕДНИЦИ:

Бардил Јашари  
Тамара Ресавска

## ИСТРАЖУВАЧИ:

Нада Наумовска  
Данче Даниловска

## ЛЕКТОР:

Лилјана Петрушевска



Целта на проектот ACTION SEE – Одговорност, Технологија и Мрежа на Институционална Отвореност во Југоисточна Европа е зголемување на вклученоста на граѓанското општество и медиумските организации во креирањето на јавното мислење, креирањето политики и учество во механизмите за донесување одлуки, како и зголемување на капацитетите на граѓанското општество да адресира чувствителни прашања.

Оваа публикација е изготвена со помош на Европската Унија. Содржините во оваа публикација се единствена одговорност на партнерите од проектот „ACTION SEE“ и на ниен начин не ги изразуваат ставовите на Европската Унија.

## КООРДИНАТОР НА ПРОЕКТОТ:

Фондација Метаморфозис Македонија  
Веб-страница: [www.metamorphosis.org.mk](http://www.metamorphosis.org.mk)

## ПАРТНЕРСКИ ОРГАНИЗАЦИИ:

Westminster Foundation for Democracy  
Велика Британија  
Веб-страница: [www.wfd.org](http://www.wfd.org)

CRTA - Center for Research,  
Transparency and Accountability  
Србија  
Веб-страница: [www.crt.rs](http://www.crt.rs)

Citizens Association Why not?  
Босна и Херцеговина  
Веб-страница: [www.zastone.ba](http://www.zastone.ba)

Center for Democratic Transition  
Црна Гора  
Веб-страница: [www.cdtmn.org](http://www.cdtmn.org)

Open Data Kosovo (ODK)  
Косово  
Веб-страница: [www.opendatakosovo.org](http://www.opendatakosovo.org)

Levizja Mjaft!  
Албанија  
Веб-страница: [www.mjaft.org](http://www.mjaft.org)

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

35.07-021.342(497.7:4-12)

НАУМОВСКА, Нада

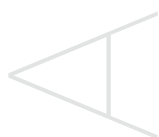
Сеопфатен план за добро владеење за државните институции во Република Македонија [Електронски извор] : врз основа на регионалниот Индекс за отвореност на државните институции базирано на мерењата за 2016 година / Нада Наумовска, Данче Даниловска. - Скопје : Метаморфозис, 2017

Начин на пристап (URL): <https://www.metamorphosis.org.mk>. - Текст во PDF формат, содржи 34 стр. - Наслов преземен од екранот. - Опис на изворот на ден 09.08.2017

ISBN 978-608-4564-84-3

1. Гл. ств. насл. 2. Даниловска, Данче [автор]

а) Државни институции - Отвореност кон јавноста - Македонија - Југоисточна Европа - Акциони планови  
COBISS.MK-ID 103798794



<b>1. ОПШТИ ИНФОРМАЦИИ</b>	<b>3</b>
<b>2. ДРЖАВНИ ИНСТИТУЦИИ</b>	<b>4</b>
<b>2.1. Извршна власт во Република Македонија</b>	<b>4</b>
Главни заклучоци	4
2.1.1. Влада на Република Македонија	4
Главни заклучоци	4
Акциони чекори	5
2.1.2. Министерства	6
Главни заклучоци	6
Акциони чекори	7
2.1.3. Други органи на државната управа	8
Главни заклучоци	8
Акциони чекори	8
<b>2.2. Собрание на Република Македонија</b>	<b>9</b>
Главни заклучоци	9
Акциони чекори	11
<b>2.3. Судство</b>	<b>12</b>
Главни заклучоци	12
Акциони чекори	14
2.3.1. Јавни обвинителства	15
Главни заклучоци	15
Акциони чекори	16
2.3.2. Совет на јавни обвинители	17
Главни заклучоци	17
Акциони чекори	17
<b>2.4. Единиците на локалната самоуправа (општините) во Република Македонија</b>	<b>17</b>
Главни заклучоци	17
Акциони чекори	19
<b>3. МЕТОДОЛОГИЈА</b>	<b>20</b>
<b>4. ПРОЕКТ</b>	<b>22</b>
<b>5. ПРОЧИТАЈТЕ ПОВЕЌЕ</b>	<b>23</b>



# 1. ОПШТИ ИНФОРМАЦИИ

Отвореноста претставува клучен услов за демократија, зашто им дозволува на граѓаните да добиваат информации и знаење, неопходни за еднакво учество во политичкиот живот, ефективно донесување одлуки и барање одговорност од институциите за политиките што ги спроведуваат. Во светот, институциите преземаат одредени активности со цел да ја зајакнат транспарентноста и одговорноста кон граѓаните.

Отвореното владеење се заснова на четири организациски принципи: транспарентност, пристапност, интегритет и свесност. Овие принципи се однесуваат на сите гранки и нивоа на владеење, од централната извршна власт, до локалната самоуправа, парламентот и судскиот систем.

Индексот на Отвореност е композитен показател, којшто го определува степенот на отвореност на владите од Западен Балкан кон граѓаните и општеството и е создаден со цел да дефинира до кој степен граѓаните од Западен Балкан добиваат погодни и разбирливи информации од институциите.

Со цел да се измери степенот на институционалната отвореност, партнерите од АКТИОН СЕЕ, следејќи ги меѓународните стандарди, препораки, како и примери на добри практики, ги оценуваат институциите според посебни квантитативни и квалитативни показатели, коишто ги оценуваат институциите врз основа на: пристап до информации на официјалните веб страници на институциите, квалитетот на

правната рамка за одделни прашања, други извори на информирање на јавноста, како и прашалници доделени на институциите.

Респонзивноста на институциите во врска со прашалниците, беше дополнителен показател за нивната отвореност. Многу институции добија негативни резултати на показателот, поради нивната нереспонзивност, што е важно да се напомене од две причини: прво, институционалната респонзивност е показател за отвореноста сама по себе, а второ, нереспонзивноста на институциите влијаеше негативно врз нивниот индекс, зашто автоматски беа оценети со 0. Дополнително, некои од показателите можеа да бидат позитивно оценети, само доколку се имплементираа постоечките закони.

Оценувањето се спроведе во периодот од октомври, до крајот на декември, 2016 г. Врз основа на следењето на податоците и наодите, се создаде сет на препораки и насоки, според резултатите од истражувањето, кои беа наменети за институциите. Препорачаните чекори за секоја категорија на институции, се направени врз основа на показателите коишто не беа целосно пополнети. Покрај тоа, бидејќи само одредени категории на институции беа земени предвид, пр. извршни агенции, локални самоуправи, судови и обвинителства, препораките и конкретните чекори за овие институции се општи за целата група институции.

Читателите можат да ја најдат методологијата и општите информации за проектот, на крајот од документот.



## 2. ДРЖАВНИ ИНСТИТУЦИИ

### 2.1. ИЗВРШНА ВЛАСТ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

#### ГЛАВНИ ЗАКЛУЧОЦИ

Отвореноста на извршната власт во Република Македонија е на последно место во регионот и изнесува само 36 отсто исполнување на индикаторите. Овој резултат е поразителен и упатува на тоа дека неопходна е имплементација на законите, политиките и на документите со кои се уредува оваа област. Дополнително, иако се приклучивме кон иницијативата „Отворено владино партнерство“ уште во август 2011 година<sup>1</sup> и државата вети дека постојано ќе ги подобрува темелите на отворени, транспарентни, ефективни и ефикасни државни институции кои комуницираат и соработуваат со граѓаните<sup>2</sup>, сепак повеќе треба да се работи на имплементацијата на преземените обврски<sup>3</sup>.

Исто така, Владата треба да посвети внимание на имплементацијата на Законот за слободен пристап до информациите од јавен карактер, кој генерално не ја подобри транспарентноста и изнесува 30 отсто исполнување на индикаторите, иако е се применува од 2006 година.<sup>4</sup>

За периодот 2014 - 2018 година, еден од стратешките приоритети и цели на Владата беше постигнување транспарентност и ефикасност во работењето, особено кај вработените во закупната јавна администрација<sup>5</sup>. Преку длабоки реформи на администрацијата требаше да се обезбедат поквалитетни услуги за граѓаните и за бизнис-заедницата, но практиката покажува дека не постои институција која била „санкционирана“ затоа што не била доволно отворена<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> <https://www.opengovpartnership.org/country/macedonia/irm>

<sup>2</sup> <https://www.opengovpartnership.org/country/macedonia>

<sup>3</sup> [https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Macedonia2014-2015\\_FinalEnglish\\_0.pdf](https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Macedonia2014-2015_FinalEnglish_0.pdf)

<sup>4</sup> Македонскиот Закон според Глобалниот рејтинг за оценка на законите за слободен пристап во светот е на високото 16. место, од 111 држави, а споредено со регионот, законите на Косово, Босна и Херцеговина и на Црна Гора се подолу на оваа ранг-листа, но индексот на овие држави е повисок од македонскиот.

<sup>5</sup> <http://vlada.mk/programaa/strateski-prioriteti-i-celi>

<sup>6</sup> Активна транспарентност е обврска на сите иматели на информации во согласност со Законот за слободен пристап до информациите од јавен карактер да објавуваат информации кои произлегуваат од надлежноста и работата на имателите, како, на пример, програми, стратегии, ставови, мислења, студии, повици во постапки за јавните набавки и тендерската документација, организацијата и трошоците на работењето и сл.



## 2.1.1. ВЛАДА НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

### ГЛАВНИ ЗАКЛУЧОЦИ

Според индексот на отвореност, Владата на Република Македонија е на последно место во регионот и бележи само 52 отсто исполнување на индикаторите. Ова значи дека многу треба да се работи во иднина, да се подобри практиката на достапноста на информациите поврзани со работата на Владата, трошењето на буџетот, постапките за јавните набавки и објавување на договорите и на прилозите кон договорите, подобрувањето на активната транспарентност, подобрување на пристапот до информациите преку механизмот за јавни расправи и зајакнување на партиципативноста на заинтересираните страни во креирањето политики, спроведување на етичките кодекси, механизми за превенција на корупцијата, како и надзор и евалуација на политиките што ги спроведуваат институциите.

Кога зборуваме за партиципативноста на граѓаните, сè уште зборуваме само за постоење на механизмите на формално ниво. Иако Вториот акциски план за „Отворено владино партнерство“ им даде приоритет на транспарентноста и на партиципативното креирање политики, сепак граѓанските организации изразуваат загриженост за тешката средина во која работат и за ограничената посветеност на Владата на дијалог<sup>7</sup>. Јавните консултации и координацијата со граѓанското општество и понатаму се недоволни<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> [https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Macedonia\\_Final\\_2014-15\\_0.pdf](https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Macedonia_Final_2014-15_0.pdf)  
стр.30

<sup>8</sup> <http://mcms.org.mk/images/docs/2016/ogledalo-na-vladata-2016.pdf>



## АКЦИОНИ ЧЕКОРИ







- ☞ Зголемување на степенот на независност и на капацитетите на Комисијата за заштита на правото за слободен пристап до информации од јавен карактер и зголемување на нејзините надлежности за спроведување на Законот.
- ☞ Адресирање на главните пречки со кои се соочуваат новинарите во пристапот до информациите, во однос на пропустите на имателите да одговорат на барањата за информации и посебно внимание за неоснованото прекумерно класифицирање на информациите од страна на имателите, а кои дури и не потпаѓаат под заштитен режим на пристап до информации<sup>9</sup>.
- ☞ Во идната стратегија за реформа на јавната администрација, една од целите треба да биде унапредување на транспарентноста и на одговорноста насочена кон граѓаните и кон бизнис-заедницата преку подобрена активна транспарентност на институциите со воспоставување и со имплементација на стандарди, подигнување на јавната свест и зајакнување на капацитетите и на надлежностите на Комисијата за заштита на правото за слободен пристап до информациите од јавен карактер.
- ☞ Со оглед дека буџетот е главниот документ во кој се наведени приоритетите на власта во однос на политиките, овозможување олеснет пристап за разбирање на буџетот од граѓаните е услов за јавното учество во распределбата на јавните средства. Објавувањето „граѓански буџет“ на веб-страницата на Владата, кој претставува документ<sup>10</sup> за буџетот наменет за нестручната јавност, за преку графички и наративни објаснувања граѓаните во Македонија да го разберат буџетот.
- ☞ За да се подобри транспарентноста на седниците на Владата, потребно е на веб-страницата на Владата да се објавуваат дневните редови за работа на седниците на Владата, документите кои биле разгледувани на седницата на Владата, записниците од седниците, како и основната регулатива за работа, како, на пример, Законот за Влада. Објавувањето на овие документи значајно влијае и на можноста за учество на засегнатите страни и на граѓаните во политиките што им се од посебен интерес, а кои имаат влијание на нивниот стандард и квалитет на живот, но влијаат и на комуникацијата со Владата.

<sup>9</sup> [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/news\\_corner/news/news-files/20150619\\_urgent\\_reform\\_priorities.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/news_corner/news/news-files/20150619_urgent_reform_priorities.pdf)

<sup>10</sup> <http://www.mkbudget.org/docs/GraganskiBudgetFinalS.pdf>

<sup>11</sup> Закон за буџетите („Службен весник на Република Македонија“ бр. 64/2005; 4/2008; 103/2008; 156/2009; 95/2010; 180/2011; 171/2012; 192/2015 и 167/2016)

<sup>12</sup> <http://www.finance.gov.mk/mk/node/4105>

-  Објавување на полугодишните извештаи за трошењето на буџетот за тековната година на веб-страницата на Владата, кои во согласност со Законот за буџетите<sup>11</sup>. Министерството за финансии ги доставува до Владата.
-  Објавување на тековниот буџет во формат кој овозможува пребарливост, бидејќи пребарливоста во тековниот буџет<sup>12</sup> е невозможна и го отежнува анализирањето во пдф-форматот во кој е достапен.
-  Објавување на планот за јавни набавки на веб-страницата за да се подобри транспарентноста во јавните набавки на Владата која изнесува 60 отсто.
-  Објавувањето на годишните извештаи за работата на Владата претставува еден од клучните инструменти на отвореност, но и за контрола на работата од страна на граѓаните.
-  Посветеност на Владата на дијалог и на подобрување на партиципативноста на граѓаните преку употреба на механизмите кои моментално се само на формално ниво.
-  Адресирање на јавните консултации и координацијата со граѓанското општество во новата стратегија за реформата на јавната администрација, која треба да се донесе, односно за почеток задолжително да се објавуваат годишните планови за проценка на влијанието на регулативата (ПВР).



## 2.1.2. МИНИСТЕРСТВА

### ГЛАВНИ ЗАКЛУЧОЦИ

Министерствата во Македонија имаат просек од 32 отсто во поглед на севкупните индикатори за отвореност. Со оваа стапка на отвореност, македонските министерства се најзатворените во регионот. Сепак, министерствата во државата варираат од 18 проценти отвореност на Министерството за одбрана до 52 проценти отвореност на Министерство за труд и социјална политика.

Македонија е најлоша во регионот во делот на пристапот до информации, и покрај тоа што државата има исклучително квалитетен закон. Вкупното ниво на исполнување на индикаторите за пристап до информации е на незадоволително ниво од 37 отсто.

Министерствата стојат најдобро, но сепак не се доволно отворени во поглед на индикаторите за транспарентноста, оценети со 41 процент, каде се содржани индикатори поврзани со буџетирањето, организациската поставеност и со јавните набавки. Дополнително, министерствата во Македонија имаат ниска оценка за отвореност бидејќи тие објавуваат информации на други веб-страници, зашто тоа го бара определен закон. Така, само 13 отсто од министерствата ги објавуваат плановите за јавни набавки на своите веб-страници, додека 13 проценти ги објавуваат повиците (огласите) и/или одлуките за јавни набавки (или 80 отсто од министерствата не ги објавуваат огласите и одлуките за јавни набавки).

Во иста насока со претходното се и прашањата поврзани со буџетот. Единствено Министерството за финансии ги објавува сите информации поврзани со отвореноста на буџетите и затоа е оценето со високи 99 отсто.

Известувањето, набљудувањето и стратешкото планирање се одвива на исклучително ниско ниво на отвореност од само 12 отсто. Но, ова во голема мера се должи и на нереспонзивноста на министерствата во поглед на поставените писмени прашања од страна на набљудувачите.

Од споделените податоци, но и од оние содржани во дата-базата е евидентно дека министерствата треба да ја стават отвореноста како приоритет во своето работење.

# 32%

е просекот во поглед на севкупните индикатори за отвореност на министерствата во Македонија

# 80%

од министерствата не ги објавуваат огласите и одлуките за јавни набавки

99%

е оценката на отвореност на Министерството за финансии заради објавувањето на информации поврзани со отвореноста на буџетите

13%

ги објавуваат повиците (огласите) и/или одлуките за јавни набавки

## АКЦИОНИ ЧЕКОРИ

- + За да ги исполнат индикаторите за спречување судир на интереси, министерствата треба да ги објавуваат анкетните листови на функционерите на својата веб-страница, а воедно и да поставуваат линк до Државната комисија за спречување корупција, каде во согласност со закон се поставуваат анкетните листови.
- + Министерствата треба да ги објават плановите за јавни набавки и повиците (огласите) како и одлуките за јавни набавки на своите веб-страници. Практиката во Македонија е информациите поврзани со јавните набавки да се објавуваат на националниот портал за јавни набавки, но во согласност со меѓународните стандарди за транспарентност, информациите треба да се објавуваат и на веб-страниците на самата институција.
- + Министерствата треба да ги објават полугодишните извештаи за трошењето на буџетот, годишниот буџет и завршната сметка на своите веб-страници. Единствено Министерството за финансии ги почитува законските обврски да ги објавува полугодишните извештаи за трошењето на буџетот, годишниот буџет и завршната сметка, каде, меѓу другото, се содржани и буџетските информации за другите министерства, но тоа не значи дека министерствата не треба да ги објавуваат овие информации на своите веб-страници за тие да бидат полесно достапни за граѓаните.
- + Министерствата треба да ја стават отвореноста како приоритет во своето работење.



### 2.1.3. ДРУГИ ОРГАНИ НА ДРЖАВНАТА УПРАВА

#### ГЛАВНИ ЗАКЛУЧОЦИ

Отвореноста на другите извршни органи е на ниско ниво во сите држави во регионот и варира од 17 до 49 отсто. Отвореноста на извршните агенции во Македонија е оценета со 25 проценти.

Најголем дел од другите извршни органи не ги објавуваат податоците поврзани со буџетот на институцијата, па затоа севкупната оценка за буџетската транспарентност е 13 отсто. Само 13 проценти го објавиле годишниот буџет за последните 3 години, а 13 отсто го објавиле полугодишниот извештај за трошењето на буџетот. И информациите за организациската поставеност се недоволни.

Интеракцијата на другите извршни органи со граѓаните е исклучително ниска. Со само 11 отсто таа е најниска на ниво на извршни органи во регионот.

#### АКЦИОНИ ЧЕКОРИ

- ☞ Другите извршни органи потребно е да го објават годишниот буџет на институцијата, како и полугодишниот извештај за трошењето на буџетот, за да ја подобрат оценката за буџетската транспарентност, која изнесува 13 отсто.
- ☞ Со оглед на тоа дека информациите за организациската поставеност се недоволни, другите извршни органи на своите веб-страници треба да ги објават имињата на вработените, нивните позиции, органограмите, доменот на работа и биографиите, како и законите кои се од релевантност за извршните органи.
- ☞ Органите треба сериозно да ги разгледаат можностите за поплаки преку интернет и забелешки на граѓаните поврзани со нивното работење.

17-49%

изнесува отвореноста на другите извршни органи во сите држави во регионот

Отвореноста на извршните агенции во Македонија е оценета со

25%

## 2.2. СОБРАНИЕ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

### ГЛАВНИ ЗАКЛУЧОЦИ

И покрај тоа што Собранието или законодавната власт е најотворена во државата, сепак со ниско исполнување на индикаторите на отвореност од 59 отсто, македонското Собрание е под просекот од 63 отсто отвореност на парламентите во регионот. Но, и покрај длабоката институционална криза, Собранието сепак е најотворениот прозорец од трите власти, кој редовно ги објавува дневните редови за работа на пленарните сесии и на работните тела, стенограмските и видеозаписите од пленарните седници, присуствата и начинот на гласање на пратениците на пленарните сесии, контактите и биографиите на пратениците, како и годишните извештаи.

Собранието треба особено да ја подобри, односно да воспостави практиката на објавување на заклучоците и на записниците од координациите што претседателот на Собранието ги води со пратеничките групи. На овие координации се носат одлуки што се од големо значење за граѓаните и за работењето на пратениците, но според сегашната практика, ваквите одлуки и записници не се објавуваат.

### ПОДОБРУВАЊЕ НА ПРАВИЛАТА И НА ПРАКТИКАТА ЗА НОСЕЊЕ НА ЗАКОНИТЕ

Парламентот во Македонија исполнува само 35 отсто од индикаторите за консултативни процеси со јавноста при носењето на законите и на другите политики. На годишно ниво Собранието носи голем број закони, но тоа што е попроблематично е што овие закони најчесто се носат во скратена постапка<sup>13</sup>, а Собранието воопшто не е обврзано да спроведе консултативни процеси со граѓанскиот сектор и со засегнатите страни.

### СОБРАНИЕТО НА МАКЕДОНИЈА ТРЕБА ДА УСВОИ ЕТИЧКИ КОДЕКС

Собранието на Македонија нема усвоено етички кодекс за однесувањето на пратениците и покрај најавите за негово усвојување<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Од донесени 366 закони во 2016 г., дури 238 се донесени во скратена постапка (<http://sobranie.mk/content/izvestai/IZVESTAJ%20ZA%20RABOTATA%20NA%20SOBRANIETO%20NA%20RM%202016.pdf>); од вкупно 606 донесени закони во 2015 г., 339 се донесени во скратена постапка (<http://sobranie.mk/content/izvestai/2011-2014/IZVESTAJ%20ZA%202015%20godina.pdf>) или, од вкупно 167 донесени закони во 2014 г., 59 се донесени во скратена постапка (<http://sobranie.mk/content/izvestai/2011-2014/IZVESTAJ%202014%2010.05%20-%2031.12.2014.pdf>).

<sup>14</sup> <http://sobranie.mk/prebaruvanje.nsp?x?q=%D0%B5%D1%82%D0%B8%D1%87%D0%BA%D0%B8%20%D0%BA%D0%BE%D0%B4%D0%B5%D0%BA%D1%81>



## ПОДОБРУВАЊЕ НА КОНТРОЛНИТЕ МЕХАНИЗМИ НА СОБРАНИЕТО

Основен контролен механизам што го користи Собранието се пратеничките прашања, што се оценува како недоволно. Пратеничките прашања во практиката се поставуваат речиси единствено до Владата и до министрите, но не и до другите функционери кои ги избрало Собранието, а за што постои деловничка можност. Собранието, исто така, недоволно ги користи надзорните расправи, кои како механизам утврден со Законот за Собрание треба да претставуваат средство за надзор врз спроведувањето на усвоените закони и политики.

## ПОДОБРУВАЊЕ НА ФИНАНСИСКАТА ТРАНСПАРЕНТНОСТ

Индикаторите за отвореност во поглед на државниот буџет се на ниски 29 отсто и затоа парламентот треба да преземе сериозни мерки за подобрување на општата, но и за буџетската транспарентност.

Собранието го објавува предлог-буџетот на државата, но не и финално изгласаниот буџет или, пак, полугодишните извештаи за трошењето на буџетот и завршната сметка. На веб-страницата на Собранието е поставена само завршната предлог-сметка доставена од Министерството за финансии.

Собранието исто така не објавува линк до страницата на Државната комисија за спречување корупција, каде се објавуваат анкетните листови за имотот на пратениците, ниту објавува линк до националниот портал за јавни набавки.

## МЕХАНИЗМИТЕ ЗА КОМУНИКАЦИЈА СО ГРАЃАНИТЕ ТРЕБА ПОВЕЌЕ ДА СЕ ПРОМОВИРААТ

Собранието исполнува 61 отсто од индикаторите за интеракција со граѓаните: веб-страницата на Собранието има посебен дел посветен на комуникацијата на пратениците и на претседателот со граѓаните, а институцијата е исто така присутна и активна и на социјалните мрежи.

Но, и покрај постоењето на споменатите механизми, извештаите на Собранието или други релевантни документи, не даваат информација колку Собранието во практика остварува комуникација со граѓаните и колку таа практика води кон реална и ефикас-

**Собранието исполнува**  
**61%** од индикаторите за интеракција со граѓаните: веб-страницата на Собранието има посебен дел посветен на комуникацијата на пратениците и на претседателот со граѓаните.



на вклученост на граѓаните, па, затоа, механизмите за комуникација со граѓаните треба да се подобруваат и да се промовираат.


Особено значаен механизам за комуникација на пратениците со граѓаните се локалните канцеларии во општините, од каде „доаѓаат“ (живеат) пратениците, а каде според Законот за Собрание, пратениците треба да бидат достапни за средби со граѓаните секој последен петок во месецот. Но, годишниот извештај на Собранието не содржи информации за тоа како и во која мера се спроведува оваа обврска на пратениците и право на граѓаните.


## АКЦИОНИ ЧЕКОРИ


- ☞ Собранието треба да ги објави податоците за платите на пратениците, средствата кои тие ги побарале за надомест на патните трошоци, бидејќи овие податоци се секогаш предмет на интерес и на критика од јавноста и од медиумите.
- ☞ Собранието треба да ги објави податоците за присуствата на пратениците на сесиите, стенограмските и видеозаписите, како и начинот на гласање на пратениците на работните тела на својата веб-страница.
- ☞ Видеозаписите од седниците треба да се објавуваат на веб-страницата на Собранието.
- ☞ Собранието треба да ги објавува заклучоците и записниците од координациите што претседателот на Собранието ги води со пратеничките групи.
- ☞ Неопходно е воведување на задолжителна постапка за консултации со граѓанскиот сектор и напуштање на практиката на злоупотреба на можноста за носење закони во скратена постапка<sup>15</sup>. За таа цел потребно е да се измени постоечкиот деловник и да се воведат определен годишен план за работа на Собранието за да се избегне носењето закони во итна или скратена постапка, без консултации и надвор од предвидениот план за работа на Собранието.
- ☞ Собранието на Македонија треба да усвои етички кодекс. Практиката сведочи дека ова е неопходно и дека механизмите, како анкетните комисии за решавање на определени неетички постапувања, се неефикасни.


<sup>15</sup> Предлог за итни демократски реформи, страница 41, [http://fosm.mk/CMS/Files/Documents/BP\\_MKD\\_FINAL\\_08.07.2016.pdf](http://fosm.mk/CMS/Files/Documents/BP_MKD_FINAL_08.07.2016.pdf)





- 


Подобрување на контролните механизми на Собранието. Поголема употреба на надзорните расправи, кои како механизам утврден со Законот за Собрание претставуваат средство за надзор врз спроведувањето на усвоените закони и политики.
- 

Собранието треба да ја подобри и да ја зголеми својата улога во поглед на разгледувањето на извештаите на регулаторните тела или телата за заштита на човековите права.
- 

Воведување на задолжително разгледување на овие извештаи барем од страна на работните тела треба да се разгледа како можност.
- 

Собранието треба да го објави финално изгласаниот буџет, полугодишните извештаи за трошењето на буџетот и завршната сметка на својата веб-страница.
- 

Поставување линк до страницата на Државната комисија за спречување корупција каде се објавуваат анкетните листови за имотот на пратениците на веб-страницата на Собранието.
- 

Поставување линк до националниот портал за јавни набавки на веб-страницата на Собранието.
- 

Механизмите за комуникација со граѓаните треба да се подобруваат и да се промовираат. Извештаите на Собранието и други релевантни документи, треба да вклучуваат и информација колку Собранието во практика остварува комуникација со граѓаните и колку таа практика води кон реална и ефикасна вклученост на граѓаните.

**Собранието треба да ја подобри и да ја зголеми својата улога во поглед на разгледувањето на извештаите на регулаторните тела**

## 2.3. СУДСТВО

### ГЛАВНИ ЗАКЛУЧОЦИ

#### ОТВОРЕНОСТ НА СУДСКАТА ВЛАСТ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Македонското судство во континуитет во изминативе години е критикувано од домашната и од меѓународната стручна јавност, од институции и од организации. Државата е пред голем предизвик да ја обезбеди независноста и особено да го елиминира политичкото влијание врз донесувањето одлуки во обвинителството и во судството, како и да овозможи назначувањето и унапредувањето на судиите и на обвинителите да биде деполитизирано<sup>16</sup>. Недостигот од стратегиска рамка<sup>17</sup> за реформи на македонското правосудство придонесе за поткопување на независноста на судската власт, а беше потребна за да се обезбедат придобивки од претходните реформи и да се заштити судството од понатамошните неуспеси.

Транспарентноста на судовите е многу важен елемент кој придонесува за независност на судството. Дополнително, транспарентноста во работењето на судовите и јавноста на постапките можат да придонесат кон зголемување на довербата на граѓаните во судскиот систем.

Наведените забелешки за судската власт се рефлектираат во индексот на отвореност на судството и на обвинителството. Судовите во Република Македонија исполнуваат 52 отсто од индикаторите на отвореност. Мнозинството од основните судови го надминуваат просекот од 52 отсто во поглед на исполнување на индикаторите на отвореност, додека апелационите судови и Врховниот суд на Република Македонија се незначително над просекот на исполнување на индикаторите на отвореност, односно исполнуваат помеѓу 55 отсто и 57 отсто од индикаторите.

Во однос на принципите транспарентност, достапност, интегритет и ефективност, по кои е правено истражувањето, исполнувањето на индикаторите за транспарентност од страна на судовите е на најниско ниво, односно судовите исполнуваат само 33 отсто од индикаторите, а кои подразбираат објавување на информациите за организациската структура, буџетот за работа и објавување и пристап до информациите за јавните набавки.

<sup>16</sup> Препораки на групата постари експерти за системски прашања од владеењето на правото поврзано со незаконското прислушување, 2015 год., Извештајот на Прибе, достапно на: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/news\\_corner/news/news-files/20150619\\_recommendations\\_of\\_the\\_senior\\_experts\\_group.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/news_corner/news/news-files/20150619_recommendations_of_the_senior_experts_group.pdf)

<sup>17</sup> Предлог-стратегијата за правосудство (2016–2020) иако беше во финална фаза на крајот на 2015 год., сепак до денешен ден не е усвоена.



Принципот на достапност во истражувањето се однесува на обезбедување и на почитување на постапките за слободен пристап до информации и зајакнување на интеракцијата со граѓаните. На ова ниво судовите исполнуваат 58 отсто од индикаторите, а Судскиот совет исполнува 71 процент од индикаторите.

## ЕТИЧКИ КОДЕКС ЗА СУДСКАТА ЕТИКА

Принципот на интегритет судовите го исполнуваат со 65 отсто од индикаторите. Односно, овој принцип вклучува механизми за спречување корупција, примена на етички кодекси и регулирање на лобирањето. Етичките кодекси за судската етика од 2006 и 2014 год. и за обвинителите од 2004 и 2014 год., иако се воведени одамна<sup>18</sup>, има малку докази за придржување до нив<sup>19</sup>.

## НАЧЕЛО НА ЈАВНОСТ И ПРИСТАП ДО ИНФОРМАЦИИ

Како што беше кажано погоре во текстот, текот и имплементација на судските реформи се под постојан надзор на меѓународни и на домашни институции и организации. Достапноста до судските одлуки е една од обврските што ги има државата, односно треба да го подобри интернет-пристапот до судските одлуки, особено да се обезбеди пребарливост и лесен пристап.

На ова ниво на достапност (јавност и пристап до информации), судовите исполнуваат 58 отсто од индикаторите, односно во однос на поткатегијата јавност исполнуваат 46 проценти од индикаторите, а во поткатегијата пристап до информации исполнуваат 69 проценти.

Во поглед на обезбедување на јавноста на судските рочишта, судовите ги почитуваат законските одредби<sup>20</sup>, но некои истакнуваат дека „поради недостиг од судници или немање интерес од јавноста<sup>21</sup>“ забележано е дека нема присутна јавност на судските рочишта, односно констатираат дека интересот зависи од „предметот на судењето<sup>22</sup>“.

## ПОДОБРУВАЊЕ НА ФИНАНСИСКАТА ТРАНСПАРЕНТНОСТ НА СУДОВИТЕ

Судовите се финансираат од судскиот буџет, преку кој се обезбедува финансирање и за Судскиот совет на РМ, Академијата за судии и јавни обвинители и Судскиот буџетски совет<sup>23</sup>. Иако години наназад судовите инсистираат на финансиска независност, сепак судскиот буџет е дел од буџетот на републиката.

<sup>18</sup> Дополнително е развиен „Практичен водич за новиот Етички кодекс“ достапен на <http://www.jpacademy.gov.mk/upload/PDF%20Files/Vodic%20za%20sudska%20etika%20BetettoSessa%20MK.pdf>

<sup>19</sup> Извештај на ЕК за оценување на прогресот на државата за пристапување во Унијата, 2016 год., достапен на [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key\\_documents/2016/20161109\\_report\\_the\\_former\\_yugoslav\\_republic\\_of\\_macedonia.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_the_former_yugoslav_republic_of_macedonia.pdf)

<sup>20</sup> Членовите 353-356 од Законот за кривичната постапка и членовите 292-296 од Законот за парничната постапка.

<sup>21</sup> Одговори добиени од Основниот суд Кавадарци на прашалникот испратен за квалитативно оценување на индикаторите.


<sup>22</sup> Одговори добиени од Основниот суд Струмица на прашалникот испратен за квалитативно оценување на индикаторите.


<sup>23</sup> Закон за судскиот буџет (Службен весник на РМ бр. 60/2003; 37/2006; 103/2008 и 145/2010)


Индексот на транспарентност е исполнет со само 33 отсто од индикаторите, а кои опфаќаат објавување на информациите за организациската структура, буџетот за работа и објавувањето и пристапот до информациите за јавните набавки.


## АКЦИОНИ ЧЕКОРИ


<sup>24</sup> Областите на предлог-стратегијата за правосудство (2016-2020) се: судство, казнено-правен систем, пристап до правдата и транспарентност, политика и координација, управно правосудство, информациски систем и е-правда.


 Развивање и усвојување на стратегија за реформи во правосудството<sup>24</sup>.


 Имплементирање во практиката на повеќе механизми за имплементација на начелото на транспарентност, кои се однесуваат на начинот на објавување на судските пресуди, начинот на објавување на распоредот на судењата, транспарентноста во финансиското работење на судовите, односите со медиумите, но и на автоматска распределба на предметите, која освен што помага во транспарентноста на судството, влијае и на независноста и на довербата на јавноста за соодветно функционирање на судството.


 Судовите треба освен портпароли за комуникација со новинарите, да имаат и службени лица за посредување во остварувањето на правото на граѓаните на слободниот пристап до информации, кои како законска обврска, се механизми за подобрување на транспарентноста во нивната работа.

 Судовите на своите веб-страници треба да објават информации за организациската структура, планираниот буџет за работа, трошењето на буџетот и јавните набавки.

 На веб-страницата на Судскиот совет на РМ потребно е да се објави буџетот на институцијата, бидејќи во моментот постои категорија „судски буџет“ која не содржи документ<sup>25</sup>.

 За подобрена транспарентност на основните судови неопходно е да ги објавуваат годишните извештаи за работа на своите веб-страници, што беше констатирано како недостаток при ова истражување.

 Судовите треба да ги објават на своите веб-страници кодексите за судската етика.

 Судовите треба да овозможат интернет-пристап до судските одлуки, а особено да се обезбеди пребарливост и лесен пристап.

<sup>25</sup> Пристапено на 14 мај 2017 год.  
[http://www.vsrn.mk/wps/wcm/connect/ssrm/2983c459-7426-446a-8217-61d1db5906df/dummy\\_pdf.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE.Z18\\_L8CC1J41L0B520APQF.KICDOCR4-2983c459-7426-446a-8217-61d1db5906df-kZzRhJ2](http://www.vsrn.mk/wps/wcm/connect/ssrm/2983c459-7426-446a-8217-61d1db5906df/dummy_pdf.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE.Z18_L8CC1J41L0B520APQF.KICDOCR4-2983c459-7426-446a-8217-61d1db5906df-kZzRhJ2)



- ☞ Судовите треба да обезбедат електронски пристап за странките до судските влошки на предметите, електронски достапни информации за странките во која фаза е нивниот предмет, како и електронски пристап до записниците од одржаните рочишта во предметите во кои се јавуваат како странки.
- ☞ Судовите на своите веб-страници треба да објават информации за службеното лице за пристап до информации од јавен карактер, како и регистар на информации со кои располагаат.
- ☞ На веб-страниците на судовите треба да се објават информации за планираниот годишен буџет за работа, како и за трошењето на буџетот.
- ☞ Во насока на подобрување на транспарентноста на судовите, освен контакт информации на портпаролите на судовите, на судските веб-страници неопходно е објавување на информациите како што се: имињата, контактите и платите на судиите; органограмите, обемот на работа и кратки биографии на вработените во судовите; јавните набавки со склучените договори и анексите на договорите кои се предмет на интерес на јавноста и на медиумите; трошењата на судскиот буџет.
- ☞ На Судскиот портал на РМ, исто така, во иднина потребно е да бидат поставени линкови<sup>26</sup> до Државната комисија за спречување корупција, каде се објавуваат анкетните листови за имотот на судиите, како и линк до Министерството за финансии каде се објавуваат извештаи од трошењата на буџетот.

<sup>26</sup> [http://www.vsrn.mk/wps/portal/osskopje1/sud/bl/linkovi/korisni%20linkovi!/ut/p/z1/tVTLbSlwEPyV9sAx8oa8zDFQCIUg2oJL4gvKE1yIE0ICVb-pkWqQCVphfDF8np2NDveNaLIQZR7O7bwCpZyby3OLtXnuqWqgldgA5loYHbbgMEYyxYx0OwUgCcvbQEAA09bJlg9QFRct-BBI9sdsMdDA4M5II2bWI8DW5bRK6KIBmWeR7xAbpGX0VeAF1mxRG5W-msWzJNV A7Zl2AA\\_2B3a8ZX6Y41YJXmbMsvBw5MWcBC5PpBplW6qkua4oOkeIEstfSwJQWxOpTIWI08zzuWUqGVXmEFVpQ6K77z4cly4W\\_5FQJpNf3s4FeNgIMPfmxCnBohz6gQR3GFYUYP4Bxv2eASbqyZuLnpgpC6Y5Fe0R4mieiRyf\\_fOcz-jOf-sZt6W-sXr6SfIDX5eJHaOajzmghaLiIKTEep8g5nzyBYm-bDTXFLKe8iN4L5Fw5zFICEqwkEiHEAfa0tDo-3k\\_j5LjN8Na8\\_wQl34no/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/?urile=wcm%3Apath%3A%2Fpublic\\_mk%2Fsud%2Fbrzi%2Blinkovi%2Fkorisni%2Blinkovi%2Fkorisni%2Blinkovi](http://www.vsrn.mk/wps/portal/osskopje1/sud/bl/linkovi/korisni%20linkovi!/ut/p/z1/tVTLbSlwEPyV9sAx8oa8zDFQCIUg2oJL4gvKE1yIE0ICVb-pkWqQCVphfDF8np2NDveNaLIQZR7O7bwCpZyby3OLtXnuqWqgldgA5loYHbbgMEYyxYx0OwUgCcvbQEAA09bJlg9QFRct-BBI9sdsMdDA4M5II2bWI8DW5bRK6KIBmWeR7xAbpGX0VeAF1mxRG5W-msWzJNV A7Zl2AA_2B3a8ZX6Y41YJXmbMsvBw5MWcBC5PpBplW6qkua4oOkeIEstfSwJQWxOpTIWI08zzuWUqGVXmEFVpQ6K77z4cly4W_5FQJpNf3s4FeNgIMPfmxCnBohz6gQR3GFYUYP4Bxv2eASbqyZuLnpgpC6Y5Fe0R4mieiRyf_fOcz-jOf-sZt6W-sXr6SfIDX5eJHaOajzmghaLiIKTEep8g5nzyBYm-bDTXFLKe8iN4L5Fw5zFICEqwkEiHEAfa0tDo-3k_j5LjN8Na8_wQl34no/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/?urile=wcm%3Apath%3A%2Fpublic_mk%2Fsud%2Fbrzi%2Blinkovi%2Fkorisni%2Blinkovi%2Fkorisni%2Blinkovi)

## 2.3.1. ЈАВНИ ОБВИНИТЕЛСТВА

### ГЛАВНИ ЗАКЛУЧОЦИ

Резултатите од исполнувањето на индикаторите за отвореноста на јавните обвинителства со 26 отсто се на исклучително ниско ниво. Единствено помалку отворени се независните извршни институции во РМ, кои исполнуваат 24 отсто од индикаторите. Ситуацијата е подобра, но не е задоволителна, кај Јавното обвинителство на РМ, кое исполнува 51 процент од индикаторите за отвореност.

Во поглед на расположливите информации, од кои, пак, зависи колку една институција ќе биде отворена, Јавното обвинителство на РМ е поставено хиерархиски како највисок орган над вишите и основните обвинителства и малкуте информации за нив се поставуваат единствено на веб-страницата на ова обвинителство.

Непостоењето на сопствени веб-страници на вишите и на основните обвинителства не би претставувало проблем само по себе кога постојната веб-страница на Јавно обвинителство на РМ би била побогата со информации. На оваа веб-страница практично годишниот извештај за работата на јавните обвинителства и спорадичните соопштенија се единствените извори на информации.

### ОСНОВНИ И ВИШИ ЈАВНИ ОБВИНИТЕЛСТВА

Гледано по категории, јавните обвинителства во делот на транспарентноста имаат поразителен 1 процент зашто тие немаат своја веб-страница.

Овие информации, со исклучок на годишните извештаи, не се содржани ниту на страницата на Јавното обвинителство на РМ. Понатаму, во поглед на пристапот до информации, јавните обвинителства „освоиле“ 38 отсто од индикаторите како резултат на тоа што на интернет, за време на истражувањето, биле поставени информациите за лицата одговорни за давање информации од јавен карактер.

Исто така, институциите во одговорите на прашалниците тврдат дека постои систем за обуки и упатства според кои вработените се обучуваат како да овозможуваат пристап до досиејата и другите информации со кои располагаат.



Во поглед на набљудувањето над работата на јавните обвинителства, исполнети се 42 отсто од индикаторите за отвореност. Индикаторите, пак, за интегритет се оценети со 50 отсто на исполнетост бидејќи е донесен етички кодекс за обвинителите, но истиот не е достапен на веб-страницата на Јавното обвинителство на РМ.

## ЈАВНО ОБВИНИТЕЛСТВОТО НА РМ

Просекот на исполнетост на индикаторите за отвореност на Јавното обвинителство на РМ е повисок, но сепак е на незадоволително ниво од 51 процент. Највисоки оценки ова обвинителство има за достапноста, односно за обезбедување пристап до информации од јавен карактер – 75 отсто, а најниски за транспарентноста – 37 отсто. И покрај тоа што ова обвинителство во хиерархијата е највисок орган на прогонот пред кој одговараат и основните и вишите обвинителства и кое треба да послужи како пример, сепак, Обвинителството на РМ не објавува ниту една информација поврзана со буџетот на институцијата и е оценето со 1 процент на исполнетост на индикаторите.

Наспроти ваквата реалност, институцијата објавува најголем дел од информациите поврзани за јавните набавки, па според тоа исполнува 75 отсто од индикаторите за отвореност.

## АКЦИОНИ ЧЕКОРИ

- ✚ Создавање на посебни веб-страници на вишите и на основните јавни обвинителства кои ќе ги содржат сите информации поврзани со овие институции и/или збогатување на информациите за вишите и за основните јавни обвинителства кои се поставени на веб-страницата на Јавното обвинителство на РМ.
- ✚ За да ја подобрат транспарентноста, на својата веб-страница јавните обвинителства треба да ги објават тековните стратегии; програми и планови за работа; своите годишни извештаи; надлежности; органограми; персонал, вклучително и име, презиме и плата на обвинителите итн.
- ✚ Обвинителствата треба да постават информации за лицата одговорни за давање информации од јавен карактер на своите веб-страници.

Просекот на исполнетост на индикаторите за отвореност на Јавното обвинителство на РМ е повисок, но сепак е на незадоволително ниво од

51%

Обвинителството на РМ не објавува ниту една информација поврзана со буџетот на институцијата и е оценето со

1%



<sup>27</sup> Извештај во сенка за поглавје 23 на Мрежа 23, [http://www.epi.org.mk/docs/Izvestaj\\_mk.pdf](http://www.epi.org.mk/docs/Izvestaj_mk.pdf), страница 13

<sup>28</sup> Извештај за 2016 за РМ на Европската комисија, [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key\\_documents/2016/20161109\\_report\\_the\\_former\\_yugoslav\\_republic\\_of\\_macedonia.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_the_former_yugoslav_republic_of_macedonia.pdf), страница 13 и 54.

- ✚ Етичкиот кодекс за обвинителите треба да се објави на веб-страницата на Јавното обвинителство на РМ.
- ✚ Јавното обвинителството на РМ треба да ги објави на својата веб-страница информациите поврзани со буџетот на институцијата.
- ✚ Јавното обвинителство треба да ја продолжи практиката на објавување на информациите поврзани со јавните набавки.
- ✚ Усвојувањето на нацрт-стратегијата, која, меѓу другото, е насочена и кон зголемена транспарентност на правосудните органи<sup>27</sup>, треба да биде една од приоритетните политики што треба да се усвои, како еден од чекорите за надминување на сериозните слабости со кои се соочуваат правосудните органи.

## 2.3.2. СОВЕТ НА ЈАВНИ ОБВИНИТЕЛИ

### ГЛАВНИ ЗАКЛУЧОЦИ

Советот на јавни обвинители исполнува само 38 отсто од индикаторите за отвореност и е уште една слаба алка во обвинителскиот систем. Советот има најслаби оценки за достапноста зашто индикаторите за пристап до информации не ги исполнува воопшто, а најмногу ги исполнува индикаторите за интегритет (72 отсто), односно за етички кодекс (82 отсто) и за независност (62 отсто).

Индикаторите за транспарентност на Советот се исклучително ниски – 27 проценти. Забелешките и на Европската комисија во нејзиниот последен извештај се сериозни<sup>28</sup>, со што уште еднаш се подвлекува потребата од итни заложби за реформа на правосудните органи.

### АКЦИОНИ ЧЕКОРИ

- ✚ Советот на јавни обвинители на својата веб-страница треба да ги објави информациите за јавните набавки.
- ✚ Веб-страницата на Советот на јавни обвинители треба да ги содржи извештаите за работата на институцијата, плановите за работа, стратегиите, како и нивниот буџет.



## 2.4. ЕДИНИЦИТЕ НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА (ОПШТИНИТЕ) ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

### ГЛАВНИ ЗАКЛУЧОЦИ

На граѓаните во Република Македонија им е гарантирано правото на локална самоуправа, во која единици на локалната самоуправа се општините. Суштината на постоењето на општините е тие да бидат во служба на граѓаните, транспарентноста да ја темелат на отворени податоци и информации, јасни процедури за партиципативно одлучување, како и на јасни процедури за добивање на јавните услуги, а отчетно да објаснуваат за што ги искористиле јавните пари кои им биле на располагање и на кој начин го подобриле животот во заедниците<sup>29</sup>.

Општините исполнуваат 34 отсто од индексот на отвореност. Во однос на принципите транспарентност, достапност, интегритет и ефективност, по кои е правено истражувањето, исполнувањето на индикаторите за достапност од страна на општините е на најниско ниво, односно општините исполнуваат само 27 проценти од индикаторите, а кои се однесуваат на обезбедување и на почитување на постапките за слободен пристап до информации и зајакнување на интеракцијата со граѓаните.

Принципот на транспарентност подразбира објавување на информациите за организациската структура, буџетот за работа и пристапот до информациите за јавните набавки. За подобрена транспарентност на општините, кои исполнуваат 35 отсто од индексот за транспарентност, секоја активност која е финансирана со јавни пари мора да биде јавна, а информациите за овие активности мора да бидат еднакво и лесно достапни за сите граѓани.

Општините немаат практика да ги објавуваат договорите и анексите на договорите склучени на отворените јавни набавки. Дури две третини од анализираниите општини не го објавуваат планот за јавни набавки за тековната година. Податокот кој покажува 0 отсто исполнување на индикаторите од поткатегијата јавни набавки од страна на 11 општини е загрижувачки и отвора сомнеж дека се можни злоупотреби и корупциски дејства во набавките, со што слабее довербата на граѓаните во избраните претставници.

<sup>29</sup> Стандардите што се однесуваат на транспарентноста, отчетноста и граѓанското учество на локално ниво во државата се утврдени во неколку документи: Законот за локална самоуправа, Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, Етичкиот кодекс на локалните функционери, Етичкиот кодекс на државните службеници, Законот за спречување на корупција, Законот за судир на интереси и др.

<sup>30</sup> Закон за буџетите, член 3, („Службен весник на Република Македонија“ бр. 64/2005; 4/2008; 103/2008; 156/2009; 95/2010; 180/2011; 171/2012; 192/2015 и 167/2016)

<sup>31</sup> Целта на буџетските форуми е зголемување на учеството на граѓаните во процесот на носење на буџетот на општината и зголемување на транспарентноста на општината.

Во Законот за буџетите<sup>30</sup> утврдено е начелото на транспарентност, под кое се подразбира достапност на јавноста во сите фази на подготвувањето и на извршувањето на буџетот. Тоа значи дека сите буџетски корисници, како и општините се обврзани да бидат транспарентни пред јавноста во буџетскиот процес. Само мал дел од општините имаат воспоставена практика на организирање буџетски форуми со граѓаните<sup>31</sup>.

Индексот на транспарентност, во поткатегијата транспарентност на буџетите, општините го исполнуваат со 49 отсто. Голем дел од општините ги објавуваат донесените буџети и завршните сметки, но во заштитени пдф-формати, што ги прави тешко пребарливи.

И покрај тоа што во рамките на иницијативата „Отворено владино партнерство“ државата ги приоритизираше отворените податоци на локално ниво, истражувањето покажа дека општините исполнуваат само 8 отсто од индикаторите за отворени податоци.

Општините исполнуваат 42 проценти од индикаторите за свест. Оваа категорија е сочинета од областите: 1. Надзор и евалуација; 2. Извештаи; 3. Стратешко планирање. Општините се најдобри во поглед на известувањето (79 отсто) зашто јавните претпријатија и градоначалниците се со закон обврзани за своето работење да го известуваат советот на општината.

Понатаму, општините исполнуваат 33 отсто од индикаторите за стратешко планирање бидејќи само една третина имаат усвоено развојни стратегии со јасно определени развојни цели. Во овој сегмент, општините се најслаби (21 процент) на полето на надзор и евалуација.

Имајќи ги предвид големите разлики кои постојат помеѓу општините во поглед на исполнувањето на индикаторите за транспарентност, очигледна е потребата за координирање и за воспоставување определени одредници кои би биле заеднички за општините и кои би претставувале минимални стандарди за отвореност. Ваквите стандарди не би требало да значат униформирање на општините, туку воспоставување гаранции за обезбедување на минималните услови за отвореност.



## АКЦИОНИ ЧЕКОРИ

- ☞ Општините треба да работат на обезбедување и на почитување на постапките за слободен пристап до информации.
- ☞ Општините треба да ги објават информациите кои треба да се објавени на општинските веб-страници без да бидат побарани, како што се одлуките кои ги носат советите на општините, одлуките кои ги носат градоначалниците, записниците од седниците на советите на општините, статусот на општините, деловниците за работа на советите.
- ☞ Општините треба да се фокусираат на зајакнување на интеракцијата со граѓаните. Тие треба да ја подберат комуникацијата со граѓаните преку социјалните мрежи, да објавуваат месечни информатори за граѓаните за работата на општините. Воедно, потребно е да организираат јавни дебати за граѓаните за прашања од локално значење.
- ☞ За да се придонесе кон отвореноста, општините треба да објават планови за јавни консултации со граѓаните за општинските политики, како и да ги објават записниците од одржани средби со граѓаните.
- ☞ Секоја активност која е финансирана со јавни пари мора да биде јавна, а информациите за овие активности мора да бидат еднакво и лесно достапни за сите граѓани. Општините треба на своите веб-страници да ги објават информациите за организациската структура, буџетот за работа и информациите за јавните набавки, особено планот за јавни набавки за тековната година, одлуките, договорите и анексите на договорите склучени на отворените јавни набавки, како и другите општински расходи.
- ☞ За општините да бидат транспарентни пред јавноста во буџетскиот процес, тие треба да организираат буџетски форуми со граѓаните.
- ☞ Воедно, донесените буџети и завршните сметки треба да се објавуваат во отворени формати, за да бидат лесно пребарливи.

- ☞ Со оглед дека активностите на општините се тесно поврзани со трошењето на јавните пари, општините во иднина мора темелно да ја унапредат својата отчетност во овој дел, односно да ги објавуваат плановите за јавните набавки, одлуките, договорите, анексите на договорите, како и другите општински расходи.
- ☞ Општините треба да објавуваат граѓански буџет. Целта на овој документ е транспарентно да ги претстави информациите содржани во годишниот буџет на општината и да ги информира граѓаните на едноставен начин, преку графикони и илустрации на буџетот, да го разберат планирањето и распределбата на општинските средства. Граѓанскиот буџет им помага на граѓаните да разберат кои се изворите на приходите во буџетот на општината и за кои приоритети се трошат нивните пари.
- ☞ Развојните стратегии со јасно определени развојни цели, како и менаџерски рамки кои ќе вклучат и индикатори, според кои ќе се мери како општините ги исполнуваат своите цели, обврски и задачи, се клучни за подобрување на лошите резултати од индикаторите за стратешко планирање и за надзор и евалуација.
- ☞ Координирање и воспоставување на определени одредници кои би биле заеднички за општините и кои би претставувале минимални стандарди за отвореност.
- ☞ Заедницата на единиците на локалната самоуправа (ЗЕЛС) треба да ја зголеми својата улога и да преземе иницијатива.

### 3. МЕТОДОЛОГИЈА

„Регионалниот индекс на Отвореност“ е композитен показател, којшто го определува степенот на отвореност на владите од Западен Балкан кон граѓаните и општеството. Отвореноста е клучен услов за демократијата, зашто им овозможува на граѓаните да се стекнат со информации и знаење, што им се потребни за да учествуваат како еднакви во јавните дебати, да донесат просветлени одлуки и да бараат отчетност од владите. Отвореноста, исто така, поттикнува добро владеење, бидејќи им дозволува на владеачките елити да ги разгледаат и искористат идеите и стручноста, распрскани низ општеството.

Регионалниот индекс на отвореност, го мери опсегот на институционалната отвореност кон граѓаните и општеството, врз основа на следниве четири принципи: 1. транспарентност, 2. пристапност, 3. интегритет и 4. свесност.

Принципот на **транспарентност** значи дека владата дава јасни и релевантни јавни информации за работата што ја врши. Овие информации се поврзани со организацијата и работата на владините институции, а најмногу со буџетирањето и процедурите за јавни набавки.

**Пристапност** е поврзана со обезбедувањето и почитувањето на процедурите за слободен пристап до информациите, како и зацврстување на интеракцијата со граѓаните.

**Интегритетот** вклучува механизми за спречување корупција, донесување кодекс на однесување и регулирање на лобирањето.

Последниот принцип, **свесноста**, е поврзана со надгледување и оценување на спроведените политики. Свесноста ја означува достапноста и обезбедувањето информации и знаење, во рамки на владата.

Четириот принцип, понатаму се разложени на одделни прашања, коишто се оценувани врз основа на веб страниците, други извори на јавни информации и прашалници. Индексот на Отвореност оценува како овие четири принципи се реализираат во следниве институции или група институции: јадрото на извршната власт; ресорните министерства; извршните агенции; парламентот; локалната самоуправа; судовите; јавното обвинителство. Бидејќи овие институции вршат различни функции во процесот на владеење или правење политики, одделните прашања се приспособени да одговараат на профилите на соодветните институции.

Следејќи ги меѓународните стандарди, препораки и примери на добри практики, овие принципи, понатаму, се развиваат преку квантитативни и квалитативни показатели, кои се одредени според достапноста на информациите на официјалните веб страници, квалитетот на правната рамка за одделни прашања, други извори на јавно информирање и прашалници доделени на институциите.

## МЕТОДОЛОШКИ ОГРАНИЧУВАЊА

Истражувачката методологија, дава формален увид во постигнатото ниво на институционалната отвореност во регионот. Сепак, во одредени случаи, заклучоците за тоа како институционалната отвореност функционира на терен, се ограничени. Самото постоење на правната рамка за институционална отвореност, не е гаранција дека принципите на доброто владеење се спроведуваат во пракса. Ова истражување отвора простор за понатамошно, длабинско анализирање на политиките на одредени сегменти од отвореноста и имплементацијата на принципите на доброто владеење, што би можело да биде многу корисно за добивање на разбирлива и јасна слика за отвореноста на јавните институции во регионот.

Згора на тоа, разликите во структурата на владеење и територијалната организираност меѓу земјите од Западен Балкан, го ограничуваат, до одредена мера, компаративното оценување на постигнатите нивоа на институционална отвореност. Во таа смисла, резултатите од извршната, законодавната и судската отвореност, не секогаш ја отсликуваат вистинската врска меѓу различните институции од национално и регионално ниво.

## 4. ПРОЕКТ

Доброто владеење е клучно за владеењето на правото. Додека корупцијата, транспарентноста, владеењето на правото и доброто владеење се секогаш во центарот на вниманието, се соочуваме со неразбирање на системските проблеми, коишто пак, одвај добиваат соодветна покриеност. Проектот „ОДГОВОРНОСТ, ТЕХНОЛОГИЈА И МРЕЖА НА ИНСТИТУЦИОНАЛНА ОТВОРЕНОСТ ВО ЈУГОИСТОЧНА ЕВРОПА - АКТИОН СЕЕ“, има за цел, да ја подигне свесноста за таквите предизвици, со олеснување на соработката меѓу граѓанските организации и консолидирани стратешки напори за застапување.

АКТИОН СЕЕ нуди платформа за дијалог и конкретна алатка за мерење на степенот до кој државните институции се држат до принципите и стандардите на отвореното владеење (Индекс на отвореност).

Проектот е со цел, да ја зголеми вклученоста на граѓанското општество и медиумите во процесот на донесување одлуки и креирање на јавни мислења и политики, како и кревање на капацитетот на граѓанските општества, да отвораат чувствителни прашања.

### КОНКРЕТНИ ЦЕЛИ НА ПРОЕКТОТ:

- ✚ Промовирање динамично граѓанско општество, коешто, ефективно ги мобилизира граѓаните за активно учество во прашања поврзани со владеењето на правото и доброто владеење, како и влијаење врз политиките и процесите на донесување одлуки, на национално и регионално ниво.
- ✚ Зацврстување на механизмите за дијалог помеѓу граѓанските организации и владините институции, како и влијаење врз доброто владеење и реформите во јавната администрација.
- ✚ Поттикнување на вмрежување кај граѓанските и медиумските организации, на локално и ЕУ ниво, овозможувајќи размена на знаење, вештини и врски, како и зголемување на влијанието на нивните напори за застапување.

Акцион СЕЕ е мрежа на граѓански организации, коишто заеднички работат на промовирање и обезбедување одговорност и транспарентност на владите од Југоисточна Европа, кревајќи го потенцијалот за граѓански активизам и граѓанско учество, промоција и зачувување на човековите права и слободи на интернетот, како и градење капацитет и интерес кај граѓанските организации и поединци од регионот, за користење на технологија при промовирање на демократијата.

Проектот АКТИОН СЕЕ, финансиран од Европската Унија, е спроведен од страна на Фондација Метаморфозис, Вестминстер Фондација за демократија, ЦРТА – Центар за истражување, транспарентност и отчетност, Здружение на граѓани Зашто Не?, Центар за демократска транзиција, Open Data Kosovo (ODK) и Levizja Mjajt!



## 5. ПРОЧИТАЈТЕ ПОВЕЌЕ

Предлози за подобрување на моменталната состојба - Отвореност на институциите на извршната власт во регионот и Македонија

<https://goo.gl/ZCo9JV>

Отвореност на Собранијата во регионот и Македонија

<https://goo.gl/Nrs7ek>

Анализа на отвореноста на локалната самоуправа во Македонија и регионот

<https://goo.gl/uUvKjP>

Отвореност на судските органи во регионот и Македонија

<https://goo.gl/so7Gff>

