Добро владеење за
отвореност и отчетност
во политиката и владеењето

Автори: Данче Даниловска, Нада Наумовска

ПРЕПОРАКИ ЗА ПОДОБРУВАЊЕ НА СОСТОЈБАТА

Отвореност на институциите на извршната власт во регионот и во Република Северна Македонија

Метаморфозис Фондација за интернет и општество
ActionSEE

National Endowment for Democracy
Supporting freedom around the world

Оваа публикација е дел од проект финансиран од NED – National Endowment for Democracy

Овој проект е финансиран од Европската Унија.

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

Автори: Данче Даниловска, Нада Наумовска

Истражувачки тим од Метаморфозис - Фондација за интернет и општество:
Бардил Јашари, директор
Мила Јосифовска, проектен координатор

ПРЕПОРАКИ ЗА ПОДОБРУВАЊЕ НА СОСТОЈБАТА

Отвореност на институциите на извршната власт во регионот и во Република Северна Македонија

Ставовите изразени во овој документ се на авторите и не ги отсликуваат ставовите на донаторите.

Скопје, јули 2019

Вовед

Во соработка со партнерите од регионалната мрежа на НВО-и „ACTION SEE“, Метаморфозис, Фондација за интернет и општество ја изготви студијата на јавна политика во која го анализираме нивото на транспарентност, отвореност и отчетност на извршната власт во регионот на Западен Балкан. Студијата претставува резултат на опсежно истражување, базирано на научна метода, спроведено од членовите на мрежата ACTION SEE во текот на претходните неколку месеци. Целта на нашите активности е да се утврди вистинската состојба во регионот преку објективно мерење на отвореноста на институциите на извршната власт и да се адресираат препораки за нејзино подобрување. Исто така, цел е да се подобри почитувањето на принципите на доброто владеење, каде отвореноста зазема мошне важно место.

Сметаме дека ова се целите што ги споделуваме со институциите кои се вклучени во истражувањето.

Предлогот за јавна политика, со придружна анализа, е трет ваков документ. Членовите на мрежата, минатата година, по спроведеното истражување, дадоа препораки за подобрување на отвореноста на извршната власт.

Врз основа на резултатите од истражувањето спроведено во 2016 година, се направени анализи кои обезбедуваат преглед на ситуацијата во Република Северна Македонија и во регионот, вклучувајќи и забележани недостатоци и добри практики во оваа област. Врз основа на овие анализи, во изминататите две години, односно 2017 и 2018 година, беа направени препораки и „патокази“ за подобрување на специфичните области опфатени со истражувањето.

Членовите на мрежата ACTION SEE, базирајќи ја својата работа на наодите и резултатите од претпоследниот мониторинг, минатата година пристапија кон подобрување и прилагодување на методологијата за истражување и индикатори, со надеж дека новите информации кои се собраа ќе придонесат кон повисок квалитет на резултатите од проектот. Целта на користење на нови и подобрени индикатори е додавање на нови димензии на истражувањето и поефективен придонес за подобрување на отвореноста на институциите од регионот.

Поседувајќи претходно знаење, конкретни резултати и анализа на регионалната отвореност, и верувајќи дека институциите на извршната власт ќе бидат водени од презентираните чекори за подобрување на состојбите во овие области и ќе работат на подобрување на истите, ние одлучивме да се залагаме за повисоко ниво на отвореност на извршната власт во регионот. Така, во последните две години нашето истражување е збогатено со индикатори кои се залагаат за повисок стандард на проактивна транспарентност.

Отвореност на институциите од извршната власт во регионот

Извршните власти во регионот исполнуваат во просек 49% од критериумите за отвореност. Иако овој резултат претставува мало подобрување од околу 5% во споредба со претходното истражување, не постојат многу причини за задоволство. Зголемувањето на нивото на отвореност најчесто се гледа како

прифаќање од страна на индивидуалните власти во земјите од регионот, а не како правило за системот на владеење. Причината за ова лежи во недостигот на јасни политики кои ја зачувуваат вредноста на отвореност и, пред сѐ, правила и казни во случај на нивно непочитување.

Истражувањето уште еднаш потврди дека институциите на извршната власт се поотворени бидејќи се движиме кон повисоки организациски нивоа на власт. Така, властите во регионот во просек исполнуваат 64% од индикаторите за отвореност, ресорните министерства исполнуваат 50%, а органите на државната управа 32%. Во самата група на институции е забележана нееднаквост која сведочи дека прашањето за отвореност всушност зависи од волјата или посветеноста на личноста што е раководител на таа институција, а не од развиените практики и регулативи на државата. Ваквата состојба ја доведува во прашање добрата практика прифатена од одделни институции во ситуации кога се случуваат лични промени.

Се очекува присуството на меѓународните иницијативи во земјите од регионот, како што е Отворено владино партнерство (ОВП), да придонесат за развој на отвореност на институциите на извршната власт. Заложбата и ангажираноста на земјите од регионот во оваа иницијатива е на различно ниво, што исто така сведочи за подготвеноста на владите да ги спроведат и унапредат стандардите на отвореност и одговорност.

Ваквите стандарди исто така го заслужуваат вниманието на Европската Унија (ЕУ), имајќи на ум дека треба да се исполнат паралелно со други реформи кои земјата ги следи на патот кон ЕУ. Во последните извештаи за напредок, се потенцираат бројни проблеми во областа на транспарентноста, почнувајќи од неконзистентната примена на Законот за слободен пристап до информации до недоволна транспарентност на буџетот и системот за јавни набавки.

Сите земји во регионот треба да се посветат на промовирање на легално гарантиран проактивен пристап до информации, бидејќи никој не смее да поседува монопол на информации од јавна важност што им припаѓаат на граѓаните. Исто така неопходно е да се испланираат и развијат политики за отвореност кои треба да се засноваат на правни и стратешки документи на државата. На крајот, ова ќе претставува круна на повеќегодишниот процес и на обидите на домашните и меѓународните актери за „отворање“ на државната администрација.

Со цел да се придонесе за воспоставување на ваков систем, подолу се прикажани неколку клучни недостатоци што земјите од регионот мора да ги отстранат за да се осигури отвореноста на работата на јавната администрација.

Организациска и финансиска транспарентност

Принципот на проактивен пристап до информации не се спроведува на задоволително ниво во институциите на извршната власт во регионот.

Граѓаните во регионот продолжуваат да наидуваат на тешкотии при наоѓање информации за работата на институциите и за тоа како тие планираат да ги трошат своите средства. Проблемите се присутни во однос на транспарентноста на буџетот, завршните сметки и процедурите за јавни набавки. Исто така постојат

ретки институции во регионот кои ги објавуваат своите периодични финансиски извештаи.

Ситуацијата не е задоволителна во однос на објавување на програми и извештаи за работа иако ова се основните документи преку кои институциите треба да им дадат на граѓаните идеја за она што го планираат и што сработиле во текот на годината. Практиката на спремање и објавување на полугодишни извештаи за работа се јавува како исклучок во многу мал дел од институциите.

Транспарентност на процесот за донесување одлуки

Поголемиот дел од земјите од регионот немаат обезбедено транспарентност на владините седници. Иако, според стандардите за транспарентност, записниците треба да бидат објавени и треба да има видео пренос од седниците, повеќето влади не ги објавуваат ниту записниците, ниту материјалите од седниците. На овој начин, за активностите на најголем број регионални влади граѓаните можат да се информираат само врз основа на изјави дадени од владите по завршувањето на седниците. Ваквата практика, како што е одбивање на давање информации за клучните политики што владата ги планира, мора итно да се промени затоа што таа директно ја намалува можноста на граѓаните да ги контролираат оние што тие самите ги одбрале и кои треба да бидат одговорни за нивните активности. Особен проблем е неоправданата класификација на документите со ознака за тајност.

Достапност и комуникација со граѓани

Поголем дел од веб-страните на извршните власти редовно се ажурираат со новости и тековни настани. Меѓутоа, значителен простор за подобрување се забележува во организацијата и управувањето со содржината. Владите во повеќе земји имаат застарени веб-страни што треба да се реконструираат во согласност со развојот на современите информациски и комуникациски решенија.

Најголемиот број на органи во моментов е многу далеку од стандардот што пропишува „три клика до посакувана информација“ на својата веб-страна. Објавувањето на податоци во формат на отворени податоци[1] сè уште не е практика во регионот.

Иако повеќето влади во регионот имаат воспоставено систем на е-Влада, тој не е доволно имплементиран практично. Корисноста на многуте услуги што ги нудат овие портали е доведена во прашање поради нивната недоволна употреба. Иако владите треба да направат напори за спроведување на промотивни кампањи за воспоставување на е-Влада, значителен број на веб-страни немаат ниту транспарент или упатство за употреба на овој портал. Исто така системот е-Влада во регионот не нуди локални услуги што би биле важни за подобрување на секојдневниот живот на граѓаните.

Со моделите на интеракција со граѓаните сè уште доминираат конвенционалните начини. Помалку од половина од извршните власти имаат и редовно ги употребуваат социјалните мрежи како начин на информирање на и комуницирање со граѓаните.

1) Отворени податоци се податоци структурирани во компјутерски разбирлив формат, што овозможува слободна употреба и повторна употреба.

Планирање и координација на политики

Владите во регионот допрва треба да воспоставуваат процедури и практики за подобро планирање и координација на своите политики, како и да обезбедат механизми преку кои граѓаните можат јасно да го следат нивното спроведување.

Владите во регионот генерално немаат практика на долгорочно планирање на јавните политики во форма на програма за работа. Извршните власти исто така не се доволно посветени на мерење на квалитетот и влијанието на нивната работа, или пак постојат ретки институции кои ни открија дека употребуваат индикатори за перформанс додека ги приготвуваат нивните програми и извештаи за работа.

Отвореноста на извршната власт во Република Северна Македонија

Извршната власт[2] во Република Северна Македонија исполнува 39% од индикаторите за отвореност, анализирани по областите транспарентност, пристапност, интегритет и ефикасност. Во оваа просечна оцена на исполнување на индикаторите за отвореност се опфатени Владата, која исполнува 78% од индикаторите, министерствата, кои исполнуваат 52% од индикаторите и пресметани се скромни 29% исполнување на индикаторите од страна на органите на државната управа. Оттука, се заклучува дека ангажираноста и посветеноста на стандардите за отвореност се на различно ниво кај различните структури на извршната власт, исто како и минатата година. Дополнително, во иста насока се и заклучоците од набљудувањето[3] на отвореноста за споделување на информациите за реализацијата на активностите од Стратегијата за реформа на јавната администрација 2018-2022[4], каде се појавуваат разлики од институција до институција.

За надминување на оваа состојба, од страна на Владата беше утврдена потребата за креирање нова Стратегија за транспарентност на Владата[5], а која се темели на препораката за системско решавање на концептот на отвореност дадена во Сеопфатниот план за добро владеење за државните институции во државата[6]. Оваа Стратегија треба да ги утврди приоритетните области и да даде насоки за транспарентност на Владата и министерствата, како и за останатите органи на државната управа (кои одговараат пред Владата).

Во консултативен процес беше подготвен предлог на нов Закон за слободен пристап до информациите[7]. Во него е уредена заложбата од Стратегијата за реформа на јавната администрација за зајакнување на механизмите за достапност на информации од јавен карактер, како и зајакнување на капацитетите и надлежностите на второстепениот орган, кој одлучува по жалбите во случаите кога слободниот пристап до информациите е ограничен.

Дополнително, Владата се обврза за концепт за активна транспарентност[8] и отчетност на сите владини институции кон граѓаните и ја подготви и објави Комуникациската стратегија на Владата на Република Северна Македонија за 2019 - 2020 година[9]. Обврски за активна транспарентност се утврдени и во националните акциски планови на Отвореното владино партнерство[10]. Оттука може да се заклучи дека акциониот чекор за подобрување на активната транспарентност, кој беше препорачан во Сеопфатниот план за добро владеење за државните институции во државата е втемелен во неколку стратешки документи

2) Во ова истражување со поимот извршна власт се опфатени Владата, министерствата и органите на државната управа.

3) Владата на Република Македонија е избрана на 1 јуни 2017 година, http://vlada.mk/node/12802

4) Достапна на http://www.mio.gov.mk/?q=mk/node/1587

5) Заклучок на Владата на РСМ достапен на https://vlada.mk/sednica/126, стр.31 (Пристапено на 12.07.2019)

6) Достапен на https://bit.ly/2IO56nv

7) Достапно на https://bit.ly/2kaOoOZ

8) Активна транспарентност (или се сретнува како проактивна транспарентност) значи обврска (должност) на имателите на информации да ги направат достапни информациите кои произлегуваат од нивната надлежност и работа. Законот за слободен пристап до информациите од јавен карактер ја уредува оваа обврска на имателите на информации од јавен карактер во членот 10.

9) Достапна на https://www.vlada.mk/komunikacis-ka-strategija (Пристапено на 17.07.2019)

10) Достапно на http://mioa.gov.mk/?q=mk/documents/open-government-partnership

на Владата, од чие имплементирање би зависело идното подобрување во исполнувањето на индикаторите на отвореност на органите на државната управа и министерствата и нивно приближување до поединечниот индекс на Владата.

Влада на Република Северна Македонија

Според индексот на **отвореност** Владата на Република Северна Македонија е на второ место во регионот и изнесува **78%** исполнување на индикаторите. Гледано од регионален аспект, резултатот е многу добар, бидејќи пред две години таа беше на последно место во регионот со исполнување на индикаторите со само 52%[11], а дополнително кореспондира со заложбата на Владата за унапредување на отвореноста[12]. Овој индекс е мерен по областите транспарентност, пристапност, интегритет и ефикасност.

Буџетска транспарентност на Владата

Принципот на **транспарентност** кој подразбира дека информациите за организациската поставеност, буџетот и постапките за јавни набавки се јавно достапни и објавени на веб страната на Владата, таа го исполнува со 74% од индикаторите. Воспоставена е редизајнирана веб-страница на Владата со секција „Отворена Влада“ каде поединечно се објавени Буџетот на Владата за тековната година, а објавени се и буџетите, ребалансот на буџетите и завршните сметки за последните десет години. Иако законската обврска[13] утврдува објавување на овие документи во „Службен весник на РСМ“, односно на веб страницата на Министерството за финансии, ваквиот начин на транспарентност од страна на Владата овозможува олеснување на пристапот до буџетот за помалку информираните граѓани. Форматот на објавените буџетски информации на веб страницата на Владата сепак треба да биде унапреден, од PDF[14] во отворен формат, со оглед дека таква практика на објавување е веќе воспоставена од страна на Министерството за финансии[15]. Исто така, продолжи практиката на објавување на Граѓански Буџет[16] на државата со можност граѓаните да го разберат Буџетот за 2019 година преку графички и наративни објаснувања[17]. Со оглед дека буџетот е главниот документ во кој се наведени приоритетите на власта во однос на политиките, со овозможување олеснет пристап за разбирање на буџетот од страна на граѓаните се исполнува предусловот за јавното учество во распределбата на јавните средства. Оваа состојба во поткатегоријата, на индексот на буџетска транспарентност достигнува исполнување од високи 87%, што предничи во регионот каде исполнувањето се движи од 24% до 40%.

Продолжи практиката за објавување на Планот за јавни набавки на веб страницата на Владата за 2018 и 2019 година со измените[18]. Дополнително, во новата секција „Отворена Влада“ објавени се и склучените Договори за јавни набавки[19] на Владата во последните две години. Тоа влијаело на подобрување на остварениот процент од 77% на исполнување на индикаторот на транспарентност во јавните набавки на Владата и е во насока на стандардите за транспарентност кои налагаат институциите да ги објавуваат сите финансиски документи на нивните матични интернет страници и со тоа да го почитуваат правото на „граѓанинот да знае“. Но, во иднина мора да постои навременост во објавувањето на овие договори на интернет страницата на Владата, со оглед дека последните 6 месеци не се објавени договори за јавни набавки, а во меѓувреме дополнителни десет договори се склучени и објавени на Електронскиот систем за јавни набавки[20].

11) Достапно на https://bit.ly/2kdjfuk

12) Програма за работа на Владата 2017-2020, достапна на https://bit.ly/2kpRvCH

13) 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

14) Преносен формат за документи

15) Достапно на https://www.finance.gov.mk/mk/node/575 (Пристапено на 19.07.2019)

16) Достапно на http://budget.finance.gov.mk/

17) Граѓански буџет е документ за буџетот наменет за нестручната јавност.

18) Достапно на https://vlada.mk/nabavki

19) Достапно на https://vlada.mk/javni-nabavki

20) Во Република Северна Македонија согласно законските прописи електронскиот систем за јавни набавки е единствен информациски систем достапен на интернет, кој се користи со цел да се овозможи поголема ефикасност, транспарентност и економичност во областа на јавните набавки. Достапно на https://e-nabavki.gov.mk/PublicAccess/home.aspx#/contracts/0

Пристап до информации и консултации со граѓаните

Кога се анализира принципот на **пристапност**, а кој вклучува почитување на постапките и обезбедување на слободен пристап до информациите, активна транспарентност, како и пристапност на информациите преку механизмот на јавни консултации и интеракција со граѓаните, Владата исполнува 74% од индикаторите. Во поткатегоријата на индексот за пристап до информации Владата иако исполнува високи 83% од индикаторите, забелешките се повторуваат од минатогодшното истражување. Имено, на веб-страницата на Владата не се достапни предлог документите кои се разгледуваат на седниците на Владата и дополнително документите/актите кои се усвоени, а кои во поголем дел се објавуваат во „Службен весник на РСМ“. Ова е особено важно затоа што службениот весник е локација (електронски пристап и хартиена форма) која е достапна само со финансиски надомест. Значително ќе се унапреди пристапот до информациите и интеракцијата со граѓаните на тој начин што би биле објавувани информациите/документите на веб-страницата на Владата, кои веќе биле побарани од граѓаните, граѓанските организации, новинарите, и сл. и подготвени како одговор на барање за слободен пристап во хартиена форма. Од една страна ќе се влијае на намалување на времето кое е потребно на службеното лице повторно да го подготви одговорот на хартиено барање за слободен пристап, а од друга страна ќе послужи за пример и да се започне со: (а) воведување на општо правило при што сите документи што се достапни може повторно да бидат употребени за која било намена, и (б) ќе се воспостави принципот имателите на информациите да не наплаќаат повторно материјални трошоци за веќе даден и подготвен одговор на барање за слободен пристап до информации.

Овогодинешното истражување покажа дека планираното модернизирање на постоечкиот портал за отворени податоци е завршено и во употреба е пуштен нов портал data.gov.mk. Владата исполнува 55% на индексот на отворени податоци.

Кога зборуваме за учеството на граѓаните, констатирано е дека Владата продолжи да ги применува утврдените правила за вклучување на засегнатите страни во креирањето политики, па така на пример продолжи со одржување на Отворените денови за иницијативи на граѓанските организации[21]; воспоставениот Совет на Владата за соработка со и развој на граѓанскиот сектор[22] активно работеше во изминатата година од конституирањето и го креираше Предлог-Моделот за вклучување на граѓанските организации во процесот на преговори со ЕУ[23]; претставници на граѓанските организации учествуваат во работните групи на новите политики кои се креираат, односно спроведени се вкупно 244 консултации со засегнатите страни во 2018 година преку користење на различни форми за консултација на предлог-законите[24] и затоа може да се констатира дека „опкружувањето во кое функционира граѓанското општество е подобрено, со негово вклучување во креирањето политики и законодавните процеси“[25]. Од анализата на состојбата во 2018 година констатирано е дека министерствата најчесто ги вклучуваат засегнатите страни преку Единствениот национален електронскиот регистар на прописи (ЕНЕР) каде во 70% консултациите траеле 20 денови[26]. Но, со оглед дека за 40% од законите поставени на ЕНЕР не добиле никакви коментари и предлози од засегнатите страни, се препорачува во иднина на ЕНЕР да му се овозможи поднесување на online иницијативи и предлози од засегнатите страни со механизам за повратен одговор и нивна консултација.

21) Достапно на https://www.nvosorabotka.gov.mk/?q=node/315

22) Достапно на http://nvosorabotka.gov.mk/?q=node/99

23) Годишен извештај за работа на Советот за 2018 год., Достапен на https://bit.ly/2lynSiz

24) Годишен извештај за спроведени консултации во процесот на подготовка на предлог закони од страна на министерствата за 2018 година. Достапен на https://bit.ly/2kmkk2I

25) Извештај за РСМ за 2019 година на Европската комисија, Брисел, 29.05.2019 год. Достапен на http://www.sep.gov.mk/data/file/Dokumenti/Izveshtaj%202019-F.pdf

26) Годишен извештај за спроведени консултации во процесот на подготовка на предлог закони од страна на министерствата за 2018 година, стр.11. Достапен на https://bit.ly/2kmkk2I

Од индексот на пристапност, во поткатегоријата на јавни консултации Владата исполнува 76% од индикаторите.

Политика за интегритет

Принципот на интегритет вклучува механизми за спречување на корупцијата, имплементација на Етичките кодови и регулирање на лобирањето, каде Владата исполнува 83% од индикаторите. Генерално, исполнувањето на индикаторите е високо кога е оценувано дали постојат правила со кои се регулира оваа област, па така констатирано е дека со закон е регулирано лобирањето, постојат и се објавени етичките кодекси, постојат обврски и утврдени се правила за прифаќање/пријавување на подароците дадени на службени лица, како и се објавуваат анкетните/имотните листови на избраните и именуваните лица. Иако во Република Северна Македонија е воспоставена посебна локација на интернет порталот на Државната комисија за спречување корупција со податоци за имотната состојба на избраните и именуваните лица[27], на интернет страницата на Владата во посебната секција „Отворена Влада“ исто така објавени се анкетните листови на претседателот, замениците на претседателот и членовите на Владата на Република Северна Македонија[28]. Во насока на исполнување на стандардите за интегритет, а и во насока на дадените препораки од петтиот круг на евалуација од ГРЕКО[29] за Република Северна Македонија, Владата во иднина треба да направи „анализа на практичната примена на системот на санкции во однос на прекршување на правилата за конфликт на интереси, интегритет и анти-корупција и да се погрижи дека санкциите се ефикасни, пропорционални и одвратувачки[30]“. На интернет страната на Владата не е објавен план за интегритет или каква било друга внатрешна политика за борба против корупцијата (која вклучува мерки за превенција и елиминација на различни форми на коруптивно и неетичко однесување во самата институција).

Мониторингот и евалуацијата на политиките

Последниот принцип, **ефикасност**, се однесува на мониторингот и евалуацијата на политиките што ги спроведува Владата. Следејќи ги меѓународните стандарди, препораки и примери за добра практика, оценувана е достапноста на информациите на интернет страницата на Владата, но како извор на информациите користени се одговорите од прашалник пополнет од Владата. Исполнувањето на индикаторите од страна на Владата во оваа подкатегорија е во целост. На ова влијаеше зголемен обем на објавени документи како на пример, „Насоки за подготвување на стратешките планови на министерствата и другите органи на државната управа“[31]; „Одлука за утврдување на стратешките приоритети на Владата на Република Северна Македонија во 2020 година“; Стратешки план на Генералниот секретаријат за периодот 2018 - 2020 година и сл.[32]

Продолжи практиката на објавувањето на документ кој ги содржи мерките и промените кои биле реализирани во првите две години од мандатот на Владата[33], но во него не се наведени износи на потрошени/обезбедени средства за мерките, ниту пак промените кои се направени се поврзани со буџетските линии од кои се направени трошоците. Со оглед дека објавувањето на **годишните извештаи за работата** на Владата претставува еден од клучните инструменти на отвореност,

27) Достапно на http://www.dksk.org.mk/imoti_2/ (Пристапено на 19.07.2019 год.)

28) Достапно на https://vlada.mk/anketni-listovi (Пристапено на 19.07.2019 год.)

29) ГРЕКО – петти круг на евалуација на тема „Спречување на корупција и промовирање на интегритет кај централната власт (највисоките извршни функции) и органите за спроведување на законот“ достапно на https://vlada.mk/node/18341 (Пристапено на 20.07.2019)

30) точка 107 во ГРЕКО – петти круг на евалуација на тема „Спречување на корупција и промовирање на интегритет кај централната власт (највисоките извршни функции) и органите за спроведување на законот“ достапно на https://vlada.mk/node/18341 (Пристапено на 20.07.2019)

31) Достапно на https://bit.ly/2kmGxOf

32) Достапно на https://vlada.mk/strateshko-planiranje

33) Достапно на https://vlada.mk/2GodiniOdgovorno

но и за контрола на работата од страна на граѓаните, Владата во иднина треба да објави ваков документ.

Министерства

Министерствата во Република Северна Македонија имаат просек на исполнување од 52% на индикаторите за **отвореност**. Овој резултат е приближно ист со нивото на отвореност на министерствата во повеќето земји во регионот. Последното место со 30% исполнување на индикаторите на отвореност го имаат министерствата во Босна и Херцеговина, додека најдобро се оценети министерствата во Црна Гора со 68% исполнување на индикаторите на отвореност.

Сепак, министерствата во државава варираат од 23% исполнување на индикаторите на отвореност од страна на Министерството за култура, што е двојно послаб резултат од просекот на исполнување на индексот на отвореност од страна на министерствата, до највисоко рангираните меѓу министерствата, Министерството за информатичко општество и администрација со 68%, на второ место се Министерство за внатрешни работи со 66% и на трето место се Министерството за одбрана со 64% на исполнување на индикаторите на отвореност.

Министерствата, во просек од 63%, го исполнуваат индексот на транспарентност, кон чие исполнување влијаат објавените информации поврзани со буџетите на министерствата (68%), информации поврзани со организационата структура на министерствата (67%) и информации за јавните набавки[34] (45%). Министерствата во Република Северна Македонија се подобри од просекот во регионот на исполнување на индикаторите за транспарентност кој изнесува 56%, меѓудругото затоа што тие имаат обврска да објавуваат информации и на други веб страници, согласно законите. Во Република Северна Македонија, согласно закон, обврска е информациите поврзани за јавните набавки да се објавуваат на електронскиот систем за јавни набавки[35], но согласно меѓународните стандарди за транспарентност, информациите треба да се објавуваат и на веб страниците на самата институција. Од дадените препораки минатата година во Сеопфатниот план за добро владеење за државните институции[36], во насока министерствата да ги објавуваат плановите за јавните набавки, повиците (огласите), како и одлуките за јавните набавки на нивните интернет страници, оваа година воспоставена е практиката и сите министерствата ги објавиле плановите за јавни набавки на своите веб страници, додека половината од министерствата сè уште не ги објавуваат повиците (огласите) и/или одлуките за јавни набавки на своите веб страници.

Во иста насока со претходната препорака се и препораките за објавување информации поврзани со буџетот на веб страниците кај сите министерства, кои минатата година беа задолжени од Владата да ги објават своите буџети како дел од листата на задолжителни 21 документ на нивните веб-страници. Министерството за финансии ги објавува сите информации поврзани со отвореноста на буџетите и затоа е оценето со 99%. Министерството 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. Дополнително, министерството на својата веб страницата

34) Во рамки на истражувањето спроведено во периодот ноември 2018-февруари 2019 год. беше оценувано дали се објавени повиците за јавните набаки, договорите, анексите и одлуките за избор од спроведените јавни набавки, како и плановите за јавните набавки.

35) Согласно Законот за јавни набавки воспоставен е „Електронски систем за јавни набавки“ кој е единствен компјутеризиран систем достапен на интернет, а кој се користи со цел да се овозможи поголема ефикасност и економичност во областа на јавните набавки.

36) Достапен на https://bit.ly/2IO56nv

има воведено посебен оддел „статистика“[37] во кој во отворен формат се објавени годишните буџети и завршните сметки на буџетот, извршувањето на буџетот, состојбата на државниот и јавниот долг, статистички прегледи итн. Оваа година меѓу министерствата одлично исполнување на индикаторите со 99% поврзани со буџетот постигнуваат и Министерството за внатрешни работи, Министерството за животна средина и просторно планирање, Министерството за труд и социјална политика, Министерството за локална самоуправа и Министерството за транспорт. Единствено Министерството за култура во оваа категорија не објавува информации и затоа е оценето со 0%.

37) Достапно на https://finance.gov.mk/mk/node/6449

Во однос на исполнување на индексот на **пристапност** во поткатегоријата пристап до информации министерствата исполнуваат 55% од индикаторите, што е блиску до просекот на регионот кој бележи 50%. Во регионот, во поглед на **пристапот до информации**, предничи Црна Гора со 72%, а најдолу на ранг листата е Босна и Херцеговина со 24%. Овие резултати се показател дека активното објавување на информациите од јавен карактер сѐ уште не е на задоволително ниво и треба да се унапредува во државата.

Индексот на **интегритет** министерствата го исполнуваат со 43% затоа што само 9 министерства ги објавуваат анкетните листови на функционерите на својата веб страница, или поставиле линк до Државната комисија за спречување корупција, каде согласно законот се објавуваат анкетните листови. Како и минатата година, ниту едно министерство на својата веб страница нема објавено план за интегритет или каква било друга внатрешна политика за борба против корупцијата (која вклучува мерки за спречување и елиминација на различни форми на коруптивно и неетичко однесување во институцијата).

Министерствата најслабо ги исполнуваат индикаторите за **ефикасност** со 37%, а во поткатегоријата на мониторингот и евалуацијата на политиките исполнуваат скромни 33% од индикаторите. Запрашани дали користат индикатори за мерење на перформасите при развивање на годишните работни планови и извештаите, 1/2 од министерствата одговориле негативно, односно дека не користат.

Други извршни органи

Отвореноста на другите извршни органи е на ниско ниво во сите држави во регионот и варира од 26% до 43% исполнување на индикаторите. Отвореноста на извршните органи во Македонија е оценета со 29% исполнување на индикаторите.

Поединечно, анализирани по областите во четирите поткатегории на индексот на отвореност, тие исполнуваат 39,4% од индикаторите на **транспарентност, пристапност** со само 20%, индикаторите на **ефикасност** ги исполнуваат со незначителни 7% и екстремно е ниско исполнувањето на индикаторите на **интегритет** од 3%. Ниското исполнување на индексот на интегритет значи дека исто како во 2017 год, така и во 2018 год. тие воопшто не објавуваат информации поврзани со преземените обврски и спроведувањето обуки за вработените на теми за судир на интереси, спречување корупција, укажување за случаи на корупција, немаат објавено план за интегритет или каква било друга внатрешна политика за борба против корупцијата, а недостасуваат и информации поврзани со мониторинг, евалуација и извештаи од нивната работа.

Најголем дел од другите извршни органи не ги објавуваат податоците поврзани со јавните набавки на нивните страници, ниту упатуваат со линк до електронскиот

систем за јавните набавки, па затоа севкупната оценка за исполнување на индикаторот на **транспарентност** во поткатегоријата на јавните набавки е само 23%. Во поглед на објавувањето на информациите поврзани со буџетот, 51% ги исполнуваат идикаторите, што значи дел од другите извршни органи го објавиле годишниот буџет и полугодишниот извештај за трошењето на буџетот. И информациите за организациската поставеност се недоволни и изнесуваат 41% исполнување на индикаторите.

Ниското исполнување на индексот на **пристапност** од само 20% се должи на слабата интеракција на другите извршни органи со граѓаните и на мал обем на информации од јавен карактер објавени на интернет страниците без да им бидат побарани. Со само 13% исполнување на индикаторите за **интеракција со граѓаните**, органите треба сериозно да ги разгледаат можностите за воспоставување процедура за прием на поплаки и забелешки од граѓаните поврзани со нивното работење преку онлајн услуга. Со оглед дека исполнувањето на индикаторите за **пристап до информации** е 26%, што е значително пониско од исполнувањето на Владата (83%) и министерствата (55%), се потврдува искажаната потреба за креирање нова Стратегија за транспарентност на Владата[38], а која (како што беше кажано и погоре) ќе се темели на препораката[39] за системско решавање на концептот на отвореност и ќе ги опфаќа Владата, министерствата , но и вклучително другите извршни органи.

38) Заклучок на Владата на РСМ достапен на https://vlada.mk/sednica/126, стр.31 (последен пат пристапено на 12.07.2019)

39) Препораката беше дадена во Сеопфатниот план за добро владеење за државните институции во државата. Достапен на https://bit.ly/2lO56nv

Методологија на истражување

Отвореноста е клучен услов за демократијата бидејќи им овозможува на граѓаните да ги добијат информациите и знаењата потребни за еднакво учество во политичкиот живот, ефикасно донесување одлуки и одговорност на институциите за политиките што ги спроведуваат.Институциите ширум светот преземаат конкретни активности со цел да ја зголемат нивната транспарентност и отчетност кон граѓаните. Со цел да се утврди степенот до кој граѓаните од Западен Балкан добиваат навремени и разбирливи информации од нивните институции, се разви регионален индекс на отвореност.

Индексот на регионална отвореност го мери степенот до кој институциите на земјите од Западен Балкан се отворени за граѓаните и општеството, врз основа на четири принципи: (1) транспарентност (2) пристапност (3) интегритет и (4) ефикасност.

Принципот на транспарентност подразбира дека организациските информации, буџетот и постапките за јавни набавки се јавно достапни и објавени. Пристапноста се однесува на обезбедување и почитување на постапките за слободен пристап до информациите и зајакнување на пристапноста на информациите преку механизмот на јавни сослушувања и зајакнување на интеракцијата со граѓаните. Интегритетот вклучува механизми за спречување на корупцијата, имплементација на Етичките кодови и регулирање на лобирањето. Последниот принцип, ефикасност, се однесува на мониторингот и евалуацијата на политиките што ги спроведуваат институциите. Следејќи ги меѓународните стандарди, препораки и примери за добра практика, овие начела се понатаму разработени преку специфични квантитативни и квалитативни индикатори кои се оценуваат врз основа на достапност на информациите на официјалните интернет страници

на институциите, квалитетот на правната рамка за поединечни прашања, други извори на информации од јавен карактер и прашалници до институциите.

Мерењето беше спроведено од декември 2018 година до крај на март 2019 година. Собирањето на податоци беше проследено со процес на верификација на податоците, што резултираше со стандардна грешка од +/- 3%. Врз основа на резултатите од истражувањето, развивме збир препораки и упатства за институциите.

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

Програмските области во кои делува Метаморфозис се:

- медиуми за демократија
- едукација за иновации
- општествена одговорност
- човековите права на интернет

ActionSEE е мрежа на граѓански организации кои работат заедно за промовирање и обезбедување отчетност и транспарентност на владите во регионот на Југоисточна Европа, подигнувајќи го потенцијалот за граѓански активизам и граѓанско учество, промовирање и заштита на човековите права и слободи на Интернети градење на капацитетите и интересите на граѓанските организации и поединци во регионот кои користат технологија во промовирање на демократија.

Фондација Метаморфозис

адреса: ул. „Апостол Гусларот” бр. 40, 1000 Скопје, Македонија
е-пошта: info [AT] metamorphosis.org.mk
телефон: +389 2 3109 325
www.metamorphosis.org.mk

CIP - Каталогизација во публикација

Национална и универзитетска библиотека „Св. Климент Охридски“, Скопје

342.51:005.57(497.7)(047.31)

ДАНИЛОВСКА, Данче

Отвореност на институциите на извршната власт во регионот и во Република Северна Македонија : препораки за подобрување на состојбата / автори Данче Даниловска, Нада Наумовска. - Скопје : Фондација Метаморфозис, 2019. - 17 стр. ; 25 см

ISBN 978-608-263-009-0

1. Наумовска, Нада [автор]

а) Извршна власт - Транспарентност - Македонија - Истражувања

COBISS.MK-ID 111373578