



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE



**National Endowment
for Democracy**
Supporting freedom around the world

ПРОЦЕНКА НА ДОБРОТО ВЛАДЕЕЊЕ ВО СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА И РЕГИОНОТ ПРЕКУ ИНДЕКСОТ НА ОТВОРЕНОСТ

СОБРАНИЕ И ИЗВРШНА ВЛАСТ

ФОНДАЦИЈА МЕТАМОРФОЗИС

2020

METAMORPHOSIS 

 **ActionSEE**

Оваа проценка е подготвена од Фондацијата Метаморфозис и мрежата ACTION SEE со поддршка од американскиот народ преку Агенцијата за меѓународен развој на САД (УСАИД). Ставовите на авторите изразени во оваа проценка не ги одразуваат ставовите на Агенцијата за меѓународен развој на САД, ниту пак на Владата на Соединетите Држави. Овој документ е дел од проект финансиран од Националната фондација за демократија (NED). Ставовите и мислењата наведени во овој документ ги претставуваат мислењата на авторите и тие не ги одразуваат ставовите на донаторите.

ПРОЦЕНКА НА ДОБРОТО ВЛАДЕЕЊЕ ВО СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА И РЕГИОНОТ ПРЕКУ ИНДЕКСОТ НА ОТВОРЕНОСТ

СОБРАНИЕ И ИЗВРШНА ВЛАСТ

Фондација Метаморфозис

Според мерењето за 2019

Скопје, јуни 2020

СОДРЖИНА

КРАТЕНКИ	7
1 ВОВЕД	11
2. МЕТОДОЛОГИЈА	13
3. ОТВОРЕНОСТ НА СОБРАНИЈАТА ВО РЕГИОНОТ И ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА	17
3.1 Отвореност на собранијата во земјите од Западен Балкан	17
3.1.1. Не постои стратегиски пристап за политиката за отвореност	18
3.1.2. Несоодветно ниво на проактивност при објавување информации	18
3.1.3. Инертност при интеракција со граѓаните	19
3.2. Отвореност на Собранието на Република Северна Македонија	19
3.2.1. Транспарентност на Собранието на Северна Македонија	21
3.2.1.1 Финансиска транспарентност	22
3.2.2. Пристапност	23
3.2.2.1. Пристап до информации	24
3.2.2.2. Јавни консултации и интеракција со граѓани	24
3.2.3. Интегритет	25
3.2.4. Ефикасност	26
3.2.5. Сеопфатен план за добро владеење за Собранието на Република Северна Македонија	27
4 ОТВОРЕНОСТ НА ИНСТИТУЦИИТЕ ОД ИЗВРШНАТА ВЛАСТ ВО РЕГИОНОТ И ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА	31
4.1. Отвореност на институциите на извршната власт во регионот	31
4.1.1. Нема информации за годишната работа на институциите	32
4.1.2. Трошењето на јавните пари сè уште останува во тајност	33
4.1.3. Недоволна транспарентност при процесот на донесување одлуки	33
4.1.4. Употребата на современите начини на комуникација е сè уште на почеток	33
4.1.5. Несоодветна соработка со ГО	34
4.2. Состојбата на добро владеење во институциите на извршната власт во Северна Македонија	34
4.2.1 Транспарентност (организациски информации, буџет и постапки за јавни набавки)	37
4.2.1.1. Организациски информации	37
4.2.1.2. Буџет	38
4.2.1.3. Постапки за јавни набавки	39
4.2.2. Пристапност (пристап до информации, интеракција со граѓаните и јавни консултации)	40
4.2.2.1. Пристап до информации	40
4.2.2.2. Интеракција со граѓаните	42
4.2.2.3. Јавни консултации	42
4.2.3. Ефикасност (известување, мониторинг и евалуација и стратегиско планирање)	44
4.2.4. Интегритет (кодекс за етичко однесување, спречување на конфликт на интереси и правила за лобирање)	45
4.2.5. Отворени податоци	47
4.2.6. Заклучок	48
4.2.7. Сеопфатен план за добро владеење за извршната власт во Република Северна Македонија	49
5. БИБЛИОГРАФИЈА НА ПРЕХОДНИ ДОКУМЕНТИ ЗА ЈАВНА ПОЛИТИКА ЗА ОТВОРНОСТА НА ИНСТИТУЦИИТЕ ОД ИЗВРШНАТА ВЛАСТ И СОБРАНИЈАТА ВО СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА И РЕГИОНОТ НА ЗАПАДЕН БАЛКАН	53
АНЕКС I: ВКУПНИОТ РЕЗУЛТАТ НА ПОЕДИНЕЧНИТЕ МИНИСТЕРСТВА И ИЗВРШНИ ОРГАНИ	54

КРАТЕНКИ

ACTION SEE	Отчетност, технологија и мрежа на институционална отвореност во Југоисточна Европа
ГО	Граѓански организации
CV	Curriculum vitae
ГРЕКО	Група на држави против корупција (The Group of States against Corruption- GRECO)
ММИ	Меѓународен механизам за известување
ЕНЕР	Единствен национален електронски регистар на прописи
ЕУ	Европска Унија
НАТО	Северноатлантска алијанса
ОВП	Отворено владино партнерство
ПР	Односи со јавност
ПВР	Проценка на влијание на регулатива
ТАИЕХ	Инструмент за техничка помош за размена на информации на Европската комисија

Со поддршка од Проектот за граѓанско учество на УСАИД и Националната фондација за демократија, Фондацијата Метаморфозис во соработка со партнерите од регионалната мрежа на ГО – *Отчетност, технологија и мрежа на институционална отвореност во Југоисточна Европа (ACTION SEE)*¹, подготви проценка на состојбата на добро владеење на собранијата и извршните гранки на централните власти на четири држави од Западен Балкан – Северна Македонија, Србија, Црна Гора и Босна и Херцеговина. Проценката е резултат на сеопфатно емпириско истражување засновано врз Индексот на отвореност², чија цел е да се утврди степенот до кој се почитуваат принципите на доброто владеење во регионот. Овој труд исто така дава длабинска анализа на работата на извршната власт и Собранието на Република Северна Македонија, но дава и резиме на вкупните перформанси на соодветните институции во нашиот регион. Регионалната перспектива служи како референца за тоа како напредуваат државите во регионот кон подобрување на доброто владеење и владеењето на правото што ги води кон нивната стратегиска цел – членство во ЕУ.

Овој труд е збогатен со практични препораки за тоа како извршната власт и Собранието во Северна Македонија можат да го подобрат нивното почитување на принципите на добро владеење во иднина. Препораките ќе бидат соопштени до високите државни службеници во сите набљудувани институции преку состаноци, како и до пошироката јавност преку социјалните медиуми и одржување на јавни настани.

- 1 Отчетност, технологија и мрежа на институционална отвореност во Југоисточна Европа е мрежа на граѓански организации кои заеднички работат на промовирање и обезбедување на одговорност и транспарентност на власта во регионот на Југоисточна Европа, подигање на потенцијалот за граѓански активизам и граѓанско учество, промовирање и заштита на човековите слободи и права на Интернет и градење на капацитети и интерес кај граѓанските организации и индивидуите во регионот за користење технологија при работата за унапредување на демократијата.
- 2 Индексот на отвореност се состои од четири различни компоненти - (1) транспарентност, (2) пристапност, (3) интегритет и (4) ефикасност и секоја од овие мери отвореност на различна гранка на управување: локална власт, централна власт, судство и собрание.

1 ВОВЕД

Во март 2020 година, по долго чекање од единаесет години, Северна Македонија доби одобрение од Советот на Европската унија да започне пристапни преговори, одлука што беше оправдана со напредокот на земјата во демократските реформи³. Истиот месец, Северна Македонија стана земја-членка на Северноатлантската алијанса (НАТО). Поради условеноста за членство, двата процеса се општо перципирани како индикатори дека земјата има функционални институции и демократија чија основна вредност е интересот на луѓето. Членството во ЕУ е поврзано со економски просперитет, подобрен квалитет на живот и безбедност, што ја објаснува целокупната јавна поддршка за ЕУ интеграција – 74%⁴.

Сепак, дебатата за нивото на доброто владеење во Северна Македонија е далеку од завршена со достигнувањата на овие клучни приоритети, особено со оглед на основната опсервација дека и покрај фактот што законодавната рамка на земјата е здрава и во голема мера е во согласност со законот на ЕУ, нејзиното ефективно спроведување и стратемиски мониторинг честопати се на ниско ниво.

Овој труд ја анализира отвореноста на институциите на централната власт во Северна Македонија и Собранието на Република Северна Македонија во 2019 година и, врз основа на анализата на состојбата, дава препораки до институциите за тоа како да ги подобрат нивните перформанси. Анализата и препораките дадени овде ќе послужат како основа за активностите за застапување кои ќе ги преземе Фондацијата Метаморфозис со цел унапредување на принципите на доброто владеење на институциите. Истражувањето се повторува на годишно ниво и ни овозможува да го споредиме степенот до кој ќе се постапува според овие препораки.

3 Европска комисија (2020). Ажурирање на информациите за Република Северна Македонија. Брисел. Март, 2020. Преземено од: <https://bit.ly/3hwikgz>

4 Меѓународен републикански институт (2020). Регионална анкета за Западен Балкан, февруари 2 – март 6, 2020. Јуни, 2020. Преземено од: <https://bit.ly/2WAD26l>

2. МЕТОДОЛОГИЈА

Вреди да се напомене дека и покрај тоа што терминот добро владеење често се употребува во политичкиот дискурс и анализата на политиките, тој останува еден флуиден концепт без јасна дефиниција. Неговото значење главно се обликува според целта за која се користи и компонентите на кои се фокусира. Широко прифатеното толкување е дека овој термин се однесува на *систем на владеење кој дава резултати што ги задоволуваат потребите на општеството преку најдобро искористување на достапните ресурси*⁵. Оваа дефиниција одговара на стандардите што се применуваат во западните либерални демократии во кои земјите во развој, како што е Северна Македонија, се огледуваат и кон кои се насочуваат.

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

Четири столба на Индексот на отвореност го дефинираат и проценуваат доброто владеење заедно со следниве принципи: **пристапност**- го проценува степенот до кој правото на пристап до информации е загарантирано со закон и во пракса, како и квалитетот на механизмите за вклучување и консултации при процесите на креирање на политики; **ефикасност** – ја разгледува посветеноста на институциите да научат од тековните процеси и да ги подобрат преку воспоставени системи за следење, евалуација и учење – со употреба на клучни точки / индикатори за време на стратегиското планирање и известување; **транспарентност**- ја проценува јавната достапност на организациските информации, буџетот и постапките за јавни набавки, додека пак, **интегритетот** го оценува присуството на механизми за спречување на судир на интереси, регулирање на лобирање, како и достапност на кодекс за етичко однесување кој ќе го води и санкционира однесувањето на државните службеници и јавната администрација. Секој столб на Индексот се состои од поддомени и индикатори мерени според соодветна вредност во рамките на столбовите.

5 Kaufmann Daniel and Kraay Aart. Governance Indicators: Where Are We, Where Should We Be Going? [Индикатори за владеење: каде сме и кон каде треба да се насочиме?] Преземено од: <https://bit.ly/2BkF83i>; United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. What is Good Governance? [Што е добро владеење?] Преземено од: <https://bit.ly/3hla5Uh>; World Bank. Worldwide Governance Indicators. [Глобални индикатори за владеење] Преземено од: <https://bit.ly/2WByFlr>

Методологијата беше развиена во консултација со голем број веродостојни ресурси, нагласувајќи ги најдобрите меѓународни практики и стандарди за добро владеење, како што се Светска банка и Институтот, Организацијата за економска соработка и развој, Водичот за отворена влада, Извештајот за глобален интегритет и Индикаторите за владеење и институционален квалитет развиени од Светска банка.

Истражувањето е спроведено помеѓу јануари 2020 и април 2020 година. Примерокот на таргетираните институции се состои од вкупно 51 институција, вклучувајќи го Генералниот секретаријат на Владата, 16 министерства и 33 случајно избрани извршни органи во состав на министерствата, како и Собранието на Република Северна Македонија. Методите на истражување се состојат од (1) следење на веб-страниците на таргетираните институции според низа индикатори, (2) прашалник доставен до институциите за да се потврдат наодите добиени од онлајн мониторингот, (3) испратено барање за пристап до информации од јавен карактер до секоја институција со намера да се процени степенот на исполнување на ова основно право од секоја од институциите, како и (4) проверка на законодавната рамка.

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

Од 50-те мониторираните институции на извршната власт, само 42% одговориле на прашалникот, од кои 12 се министерства и 11 се извршни органи.

Важно е да се напомене дека во случаи кога институциите не ги доставија одговорените прашалници, индикаторите за тоа беа означени со 0 како индикатори што не биле исполнети. Имено, од 50 таргетираните институции на извршната власт, 24 (42%) одговориле на прашалникот, додека останатите 26 (58%) автоматски добиваат 0 според соодветните индикатори. Од институциите кои не одговорија на прашалникот, 4 беа министерства, а 22 беа извршни органи. Собранието на Република Северна Македонија одговори на прашалникот. Друга важна методолошка забелешка е дека неодамна формираното Министерство за политички систем и односи меѓу заедниците (април, 2019 година) немаше веб-страница во времето кога беше спроведено онлајн набљудувањето и е меѓу институциите што не успеаја да достават пополнет прашалник, па затоа добива 0 според соодветните индикатори. Бидејќи следењето не беше можно за оваа институција, таа беше исклучена од пресметките на вкупниот резултат на институциите. Сепак, за да ја потенцираме огромната слабост и итноста за брза реакција, како и да можеме да допреме до ова министерство со препораките што произлегуваат од овој истражувачки проект, решивме да го задржиме во примерокот.

3. ОТВОРЕНОСТ НА СОБРАНИЈАТА ВО РЕГИОНОТ И ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

3.1 Отвореност на собранијата во земјите од Западен Балкан

Отвореноста, транспарентноста и пристапноста на Собранието како највисоко претставничко тело, се едни од клучните индикатори за неговата демократија, а со тоа и за демократизацијата на општеството како целина. Функционално и ефективно Собрание, проактивно во објавувањето информации за својата работа, достапно за граѓаните и отворено за соработка со медиумите и граѓанското општество, е предуслов за обезбедување на владеење на правото. Затоа, принципите на отвореност и транспарентност во работата на Собранието се важен сегмент од неопходните реформи во процесот на пристапување на земјите од Западен Балкан во ЕУ. Сепак, и покрај формалното исполнување на задачите, нашите податоци укажуваат на скромни резултати на ова поле.

Отвореноста на собранијата во регионот сè уште не е на задоволително ниво. Нашето истражување укажува на тоа дека собранијата влегле во фаза на стагнација, па дури и назадувања во одредени сегменти на отвореноста. Напредок се случува само во изолирани случаи, затоа немаме многу причини да бидеме задоволни.

Резултатите од нашето истражување покажуваат дека собранијата во регионот во моментот исполнуваат просечно 51,9% од индикаторите за отвореност. Црна Гора имаше најотворено Собрание во регионот со исполнети две третини од индикаторите (67,5%). По неа е Северна Македонија (65,6%), Националното Собрание на Србија со нешто помалку од половина од исполнети индикатори (45,4%)⁶, додека Собранието во Босна и Херцеговина исполни во просек 36,4% од индикаторите за отвореност. Значителните разлики во отвореноста⁷ на собранијата во регионот претставуваат продолжение на трендот забележан во претходните години, што покажува дека законодавниот дом во Црна Гора и Северна Македонија континуирано бележат подобри резултати во однос на отвореноста отколку законодавните домови во Србија или Босна и Херцеговина.

Во продолжение ги презентираме „критичните точки“, т.е. клучните пречки што го попречуваат понатамошниот напредок во отвореноста на собранијата во регионот.

⁶ Националното собрание на Република Србија исполнува 45,4% од индикаторите за отвореност, а Собранието на автономната покраина Војводина исполнува 31%.

⁷ Собранието на Федерацијата Босна и Херцеговина исполнува 33,8% од индикаторите за отвореност, Парламентарното собрание на Босна и Херцеговина 36,4%, а Националното собрание на Република Српска 39% од индикаторите за отвореност.

3.1. Не постои стратегиски пристап за политиката за отвореност

Недостатокот на стратегиски пристап кон политиката на отвореност од страна на законодавците во регионот е горчлив проблем со години, за што тимот на ACTION SEE предупредува уште од почетокот на следењето на отвореноста на законодавните домови на Западен Балкан во 2016 година. За разлика од извршната власт, во текот на 2019 година, ниту едно Собрание во регионот не направи чекор напред и не усвои стратегиски документи од областа на отвореност и транспарентност на нивната работа. Токму поради овој недостаток, отвореноста на собранијата во пракса сепак зависи првенствено од толкувањето на сегашното парламентарно раководство, односно од подготвеноста на парламентарното мнозинство да се придржува кон демократските принципи и правилата за добро владеење, што е огромна пречка за подобрување на нивната ефективност.

Резултатите од истражувањето за отвореноста на собранијата во регионот со години предупредуваат дека работата на собранијата не се заснова на воспоставување унифицирана методологија и соодветни индикатори за мерење на резултатите и квалитетот на нивната работа и работата на пратениците. Правната основа и капацитетот на собранијата да спроведат анализа на ефектите на законите и другите правни акти донесени од парламентите сè уште недостасуваат во голема мера.

Иако постои добра правна основа за парламентарен надзор, може да се забележи дека примената на достапните механизми во пракса останува слаба. Подобрувањето на овој аспект на ефикасност во работата на собранијата е предуслов за напредок во процесот на европска интеграција, имајќи предвид дека Европската комисија посветува посебно внимание на ефективната имплементација на контролата врз работата на извршната власт, како клучен аспект на функционална поделба на моќта.

3.1.2. Несоодветно ниво на проактивност при објавување информации

Декларативната посветеност на меѓународните стандарди на транспарентност во работата на собранијата и пратениците честопати нема основа во пракса. Достапноста на документи и материјали дискутирани на седниците на пленумите и работните тела на парламентите, како и финансиските информации, останува незадоволителна. Додека собранијата се во голема мерка транспарентни кога станува збор за организациските информации, индикаторите за транспарентност во врска со јавните набавки и државниот буџет во случајот на собранијата во Србија и Северна Македонија се исполнети во помала мера.

Покрај недостатокот на стратегиско планирање, недостатокот на проактивност во развојот и унапредувањето на културата на отвореност се рефлектира и во неподготвеноста на собранијата да одговорат на прашања и барања за пристап до информации поднесени од граѓанските организации. Собранијата во регионот се во голема мера склони да ги исполнуваат своите обврски во однос на транспарентноста и отвореноста во согласност со законските одредби кои гарантираат слободен пристап до информации од јавна важност. Собранијата на Србија и Црна Гора одговорија на барањето за слободен пристап до информациите доставени во текот на ова истражување, како и собранијата на Федерацијата Босна и Херцеговина и Република Српска, за разлика од Парламентарното собрание на Босна и Херцеговина и Собранието на Република Северна Македонија. Сепак, мотивацијата за значително подобрување на транспарентноста во работата на собранието, да се обезбедат информации и да се соработува со граѓанското општество и граѓаните, во голема мера и не постои освен доколку не е наложено преку законска обврска. Одговорите на прашалниците што ги испративме до собранијата, со цел подетално анализирање на одредени сегменти од отвореноста на нивната работа,

беа доставени само од собранијата во Црна Гора, Северна Македонија и Националното собрание на Република Српска. Во целиот регион, само Собранието на Северна Македонија е вклучено во Отвореното владино партнерство (ОВП). Од суштинско значење е собранијата во регионот целосно да ја препознаат важноста на соработката со граѓанското општество, неговата улога и значителен придонес кон функционалниот демократски систем, како и да ги подобрат механизмите за соработка со нив.

3.1.3. Инертност при интеракција со граѓаните

Инертноста на собранијата при интеракција со граѓаните е сè уште една од најслабите точки во однос на пристапноста до собранијата во регионот. Собранието на Република Северна Македонија, со 64,9% од исполнетите индикатори во оваа област, се истакнува како пример за добра практика во интеракција со граѓаните. Од друга страна, Собранието во Црна Гора, како најотворено собрание во регионот, исполни само 33,3% од индикаторите во областа на интеракција на граѓаните, нешто повеќе од парламентот во Србија со 29,8% исполнети индикатори, додека најлошите резултати беа евидентирани од собранијата во Босна и Херцеговина со помалку од 10% исполнети индикатори.

Една од клучните пречки за собранијата да се достапни е недоволно искористување на придобивките од новите технологии и можностите што ги нудат новите комуникациски канали за да се надмине јазот меѓу граѓаните и нивните репрезентативни институции. На пример, ниту едно собрание во регионот не направи чекор напред и не им понуди на граѓаните можност да доставуваат е-петиции. Објавувањето на податоците на собранијата во отворен формат е многу почесто исклучок отколку правило, со што се намалуваат достапноста и употребната вредност на објавените информации. Кога станува збор за комуникација со јавноста, собранијата во регионот продолжуваат да се потпираат на традиционалните канали на комуникација. Социјалните мрежи Фејсбук и Твитер активно се користат како канал на директна комуникација со граѓаните само од страна на Собранието на Република Северна Македонија, додека сите други собранија во регионот немаат официјални профили на овие социјални мрежи.

3.2. Отвореност на Собранието на Република Северна Македонија



Графикон 1. Отвореност на Собранието на Република Северна Македонија преку принципи (домени)

Како второ најотворено собрание во регионот, (на прво место е Собранието на Црна Гора (67,53%)) Собранието на Република Северна Македонија исполнува 65,63% од индикаторите за отвореност. Овој резултат е речиси ист со резултатот од мерењето од минатата година, но со оглед на тоа што методологијата за истражување оваа година е подобрена, во изминатата година има некои мали подобрувања во отвореноста на Собранието.

Во обид да се постигне поголема транспарентност и отчетност кон граѓаните, заклучно со февруари 2017 година, Собранието стана дел од иницијативата **Отворено владино партнерство – Отворен парламент**, заложувајќи се за зајакнување на својата служба за исполнување на зголемените одговорности. Како дел од четвртиот Национален акционен план за Отворено владино партнерство 2018–2020⁸, заложбите на Собранието се во насока на пополнување на слободните работни места и обука на службениците, зголемување на финансиската транспарентност, полесен пристап до информации, целосно функционален парламентарен ТВ канал и подобрување на учеството на граѓаните во законодавниот и надзорниот процес на Собранието.

Во насока на подобрување на неговата финансиска транспарентност, во февруари 2020 година се отвори **Парламентарна буџетска канцеларија**⁹ како посебна организациска единица, односно аналитички центар за унапредување на парламентарниот финансиски надзор преку подготовка на стручна финансиска и буџетска анализа за потребите на пратениците и работните тела. Ова ново тело е предвидено да подготвува информации за пратениците за буџетот, ребалансот, годишните сметки на државниот буџет, финансиски извештаи за Државниот завод за ревизија и другите независни тела основани од Собранието, но неговото функционирање допрва треба да се види.

На предлог на меѓупартиската парламентарна група за правата на лицата со попреченост и заради подобрување на учеството на граѓаните во политичките процеси, во декември 2019 година, Собранието ја усвои **Декларацијата за правото на политичко учество на граѓаните со попреченост**¹⁰ што претставуваше голем чекор кон правичност и граѓанско вклучување.

Со оглед на маргиналниот напредок во споредба со минатата година, Собранието сè уште е на второ место во регионот во однос на отвореноста. Сепак, се забележува голем неуспех во споредба со другите институции во Северна Македонија, бидејќи Собранието падна од второто на петтото место во однос на отвореноста на другите институции во земјата. Ова претежно е резултат на маргиналните напори на Собранието за исполнување на индикаторите за отвореност, наспроти подобрениот учинок на другите институции меѓу кои се Владата на Република Северна Македонија (75,86%), Министерството за информатичко општество и администрација (76,01%), Министерството за одбрана (72,47%) и Министерството за финансии (71,57%).

8 Министерство за информатичко општество и администрација (2018). Национален акционен план за Отворено владино партнерство 2018-2020. Преземено од: <https://cutt.ly/9ygQUQ6>

9 Meta.mk (2020). Отворена парламентарна буџетска канцеларија за подобар надзор на јавните финансии. Преземено од: <https://cutt.ly/fu8npBe>

10 Собрание на Република Северна Македонија (2019). Со посебна свеченост во собранието одбележано усвојувањето на декларацијата за правото на политичко учество на граѓаните со попреченост. Преземено од: <https://cutt.ly/2ibHWOR>

3.2.1. Транспарентност на Собранието на Северна Македонија



Графикон 2. Индикатори за транспарентност исполнети од Собранието на Република Северна Македонија преку под-домени

Со оглед на тоа што Собранието е институција која е директно избрана од граѓаните и одговара пред граѓаните, недостатокот на стратегиски пристап кон отвореноста не охрабрува. Освен што Собранието нема посебна политика за обезбедување на својата отвореност и транспарентност, исто така нема посебна парламентарна Комуникациска (ПР) стратегија, иако во прашалникот тие одговорија дека имаат посебен план за едукација и специфична комуникација со јавноста, што не е достапно на нивната веб-страница. Меѓу главните недостатоци е и недостатокот на годишна програма за работа на Собранието, иако тоа обезбедува темелни годишни извештаи за работата на Собранието и неговите работни тела (комисии).

Имајќи ги предвид најновите истражувања спроведени од граѓански организации, постои тренд за користење на веб-страницата на Собранието како извор на информации за неговата работата, засилувајќи ја и онака силната потреба за нејзино модернизирање. Оваа цел беше исто така дел од четвртиот Национален акционен план за Отворено владино партнерство 2018–2020 година, бидејќи веб-страницата има застарена структура што не ги олеснува каналите за комуникација ниту го охрабрува учеството на граѓаните. По надградбата на веб-страницата, треба да се обрне внимание на пренесувањето на сите информации од претходната веб-страница и поставувањето на документите што недостасуваат во отворен формат за секој оддел.

Иако во моментот веб-страницата е достапна на четири јазици (македонски, албански, англиски и француски), информациите треба подеднакво да се ажурираат во сите четири јазични верзии и тоа не само што во делот за вести, туку и на сите придружни документи. Во времето на истражувањето и во однос на делот за вести, македонската, албанската и англиската верзија беа речиси ажурирани и со иста содржина, за разлика од француската верзија која не е ажурирана од крајот на 2017 година.

11 Институт за демократија „Социетас Цивилис“ – Скопје (2019). Перцепцијата на граѓаните за работата на Собранието: Компаративна анализа за периодот 2009 – 2019 Преземено од: <https://cutt.ly/Uic4sZB>

За да продолжиме со една позитивна нота, мора да го признаеме континуитетот на Собранието во спроведувањето на веќе утврдените добри практики на отвореност. Освен што не ја разгледа нашата препорака за објавување на платите на пратениците и средствата што ги бараат за патни трошоци, Собранието продолжи редовно да ги објавува работните агенди и датумите за пленарните седници на комисиите, изготвените закони и амандмани, видеа и записници од пленарните сесии, присуството и гласањето на пратениците, како и нивните биографии и контакти. Сепак, исто така е важно Собранието да објави список на пратеници со нивните контакти во структуриран и отворен формат на податоци. Во моментот нивните податоци се под посебни профили што го отежнува извлекувањето на нивните е-пошти од 120 профили во случај некој да сака да ги контактира сите.

Нашата препорака за поголема отвореност на комисиите беше делумно исполнета, бидејќи тие започнаа да го најавуваат присуството на пратениците на седниците и да ги објавуваат записите од седниците на комисиите. Она што останува како забелешка е потребата од објавување на записите од гласањето на комисиите, како и видеата од седниците на комисиите, кои и покрај тоа што некои се емитувани на ТВ-каналот на Собранието, не може да се најдат на веб-страницата.

Кога станува збор за документите што излегуваат како резултат на седниците на комисиите, само дел од нив се објавени на веб-страницата и ова треба да биде унифицирана практика за сите седници на комисиите. Сепак, граѓанските организации алармираат¹² за големите разлики помеѓу одделните комисии кога станува збор за квалитетот на записниците од нивните седници, повикувајќи на обрнување внимание на добрата пракса на комисиите кои имаат подобри резултати и нивно следење од страна на комисиите со пониски перформанси во овој аспект .

Понатаму, бидејќи во моментот ова не е практика на Собранието, се препорачува тоа да ги објавува стручните мислења на меѓународните тела (Европската комисија, Венецијанска комисија, TAIEХ итн.) заедно со нацрт-законите.

3.2.1.1 Финансиска транспарентност

Собранието го обележува објавувањето на податоците за финансиска транспарентност како една од мерките во рамките на иницијативата Отвореното владино партнерство – отворен парламент, заради потребата од зголемување на финансиската транспарентност, но и заради автономијата на собранискиот буџет. Собранието забележува некои подобрувања во оваа област, иако неговата финансиска транспарентност претставува слаб сегмент во информативниот спектар објавен на веб-страницата на Собранието.

Во 2019 година, Собранието започна со практика на објавување на буџетот, но сè уште го нема објавено Граѓанскиот буџет на веб-страницата, ниту има линк до веб-страницата на Државната комисија за спречување на корупција, каде што пратениците се изјаснуваат за имотната состојба. Исто така, нема финансиски извештаи што периодично би се објавувале на веб-страницата, а недостига и извештај за трошоците од државниот буџет на средина на годината.

¹² Граѓанска асоцијација МОСТ (2019). Извештај од Индексот на отчетност, транспарентност и продуктивност на Собранието за 2019. Преземено од: <https://cutt.ly/Uic4sZB>

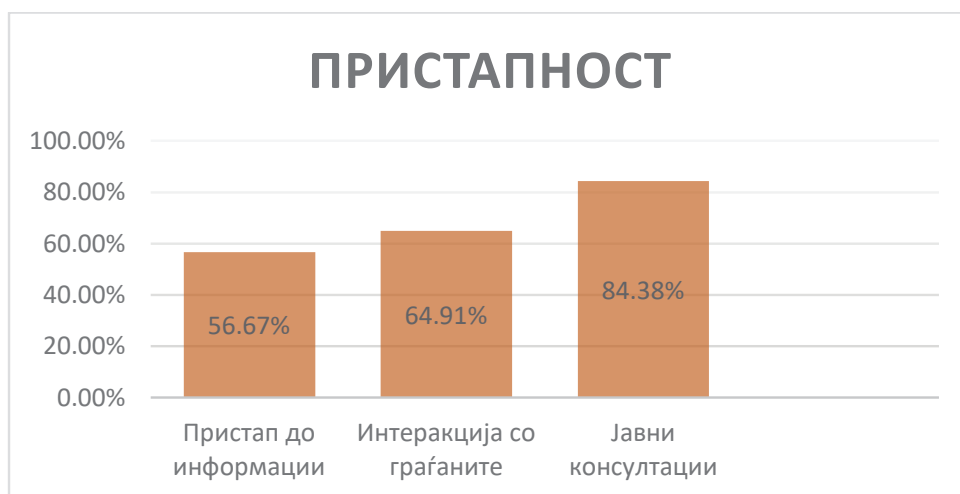
За разлика од претходните години, во 2019 година Собранието се здоби со пракса да го објавува својот годишен план за јавни набавки со сите измени и ажурирани верзии, но занемари да ги објавува повиците за јавни набавки, одлуките, договорите и анексите на договорите кои освен што се достапни на Единствениот систем за јавни набавки, исто така, треба редовно да се објавуваат и на веб-страницата на Собранието. Дополнително, тие немаат годишен извештај за сите јавни набавки достапен на веб-страницата, што е општа препорака за сите институции во Северна Македонија како корисници на државниот буџет, бидејќи речиси ниту една од нив не го практикува ова.

Кога станува збор за законодавството поврзано со јавните набавки, Законот за јавни набавки не ги обврзува службениците за јавни набавки да доставуваат имотни листови што треба да биде неопходно за да се спречи создавање ланец на корумпирани активности. Друг недостаток на законот е недостатокот на барање за собирање информации и нивно јавно обелоденување за сопственоста на сите понудувачи.

Она што е лошо во законската рамка е што извршната власт не е формално обврзана да е во интеракција со јавноста за време на формулацијата на буџетскиот процес. На овој начин, граѓаните не се вклучени во начинот на распределување на нивните даночни средства и ова остава простор за создавање произволен буџет што не ги задоволува потребите на заедницата.

Кога станува збор за последниот предлог на државен буџет, исто како и претходно, само Законодавно-правната комисија и Комисијата за финансирање и буџет разговараа за тоа на посебна седница, што треба да биде практика за сите комисији.

3.2.2. Пристапност



Графикон 3. Индикатори за пристапност што ги исполнува Собранието на Република Северна Македонија преку под-домени

3.2.2.1. Пристап до информации

Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер¹³ последен пат е ажуриран во 2019 година и ги обврзува имателите на информации од јавен карактер да ги достават на барателот по поднесување на барање во рок од 20 дена, додека рокот во другите земји од Западен Балкан 15 дена или помалку.

На веб-страницата на Собранието сè уште нема назначено лице одговорно за пристап до информации од јавен карактер, список на информации од јавен карактер ниту информации за остварување на ова право и тие сè уште ги немаат објавено информациите за кои веќе е одобрен пристап. Во 2019 година, според одговорите од Собранието на нашиот прашалник, државните службеници не посетувале никакви обуки за градење капацитет за обезбедување на оваа услуга што во македонското законодавство е законска обврска на Агенцијата за заштита на правото за слободен пристап до информации од јавен карактер. Во таа насока, Собранието не одговори на нашето барање за слободен пристап до информации од јавен карактер што беше дел од нашето истражување, иако одговори на нашиот прашалник.

Кога станува збор за градење на капацитетите на државните службеници за концептот на отворени податоци и упатства за користење и објавување на отворени податоци, ваква активност не се случила во 2019 година, што е потенцијално причина зошто дел од објавените документи сè уште се во електронска форма во која не може да се пребарува.

3.2.2.2. Јавни консултации и интеракција со граѓани

Правилникот на Собранието на Република Северна Македонија (член 122, точка 2) им овозможува на претставниците на ГО и на независните експерти да учествуваат и да ја следат работата на комисиите, т.е. да присуствуваат, да коментираат и да поставуваат прашања. Во 2019 година, претставниците на ГО беа присутни на 32 сесии на комисиите, од кои повеќето беа во форма на јавна дебата.

За барање на јавно мислење за одреден закон, стратегија, декларација или слично, практика е комисиите да ги покануваат ГО да учествуваат во јавна дискусија и само Постојаната анкетна комисија за заштита на граѓанските слободи и права објави Повик за коментари и предлози од јавноста, што треба да биде практика за сите комисии. Според информациите обезбедени од Собранието, во 2019 година, комисиите побарале од јавноста (надворешни консултанти, претставници на ГО) да даде коментар за одреден закон / стратегија / декларација / или слично, помеѓу 10 и 50 пати.

Со цел воспоставување почеста комуникација помеѓу граѓаните и пратениците и зголемување на учеството на јавноста во работата на Собранието, Собранието воспостави канцеларии за контакт на пратениците со граѓаните на локално ниво (канцеларии за контакт со граѓаните¹⁴) каде еден ден во недела граѓаните имаат можност да направат размена на информации, да дадат предлози и сугестии. Интернет-страницата на Собранието содржи мапа на која граѓанинот може да ја најде локацијата и контактот на канцеларијата што е најблиску до него. Понатаму, Собранието има програма за граѓанско образование на деца, средношколци и студенти што тие ја спроведуваат преку Парламентарниот институт. Исто така, постои можност за водена

¹³ Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер. [Law on Free Access to Information of Public Character]. Retrieved from: <https://cutt.ly/8yr2coD>

¹⁴ Канцеларии за контакт со граѓаните. Преземено од: <https://cutt.ly/Kic6w0r>

физичка или виртуелна обиколка низ Собранието. Едукативни материјали како што се квизови, публикации и брошури се исто така достапни на веб-страницата, но повеќето од нив се прилично стари, а парламентарната библиотека нуди информации само за публикациите, но не и онлајн верзија на истите.

Со цел понатамошно подобрување на степенот на интеракција меѓу граѓаните, освен што постои можност граѓаните да се обратат до пратениците и претседателот на парламентот преку е-пошта, како што веќе препорачавме, Собранието треба да објави упатства за поднесување грижи, поплаки и упатување жалби на нивната веб-страница. Упатствата треба исто така да бидат придружени со онлајн образец во кој граѓаните ќе можат да ги изразат своите грижи, поплаки и да поднесат жалби. Исто така, нема посебен канал за електронска петиција, а како што беше препорачано во претходните години, дизајнирањето на новата веб-страница треба да има за цел да ги олесни комуникациските канали со граѓаните и да го поттикне нивното учество.

Она што охрабрува е тоа што практиката на донесување закони по скратена постапка е поретка, почнувајќи од 2016 година, каде од 366 донесени закони, 238 беа донесени по скратена постапка; до 2019 година, кога 106 од 209 закони¹⁵ беа донесени по скратена постапка, бидејќи законите не беа сложени. Сепак, силно потенцираме дека практиката на донесување закони по скратена постапка мора да биде ограничена само на предвидени услови, бидејќи оваа практика дополнително ја намалува можноста за висококвалитетни консултативни процеси.

3.2.3. Интегритет



Графикон 4. Индикатори за интегритет исполнети од Собранието на Република Северна Македонија преку под-домени

Во 2018 година, Собранието го усвои Кодексот за етичко однесување на пратениците¹⁶, но она што го откривме како лоша страна на овој документ е дека освен што регулира прашања за судир на интереси, употреба на државен имот, подароци и услуги, тој не успева да ја регулира политичката активност на пратениците. Особено е важно пратениците да останат политички неутрални кога станува збор за извршување на

¹⁵ Мојот пратеник јануари – јуни 2019. Преземено од: <https://cutt.ly/MpSTUB0>; Мојот пратеник јули – декември. Преземено од: <https://cutt.ly/6pSUEsd>

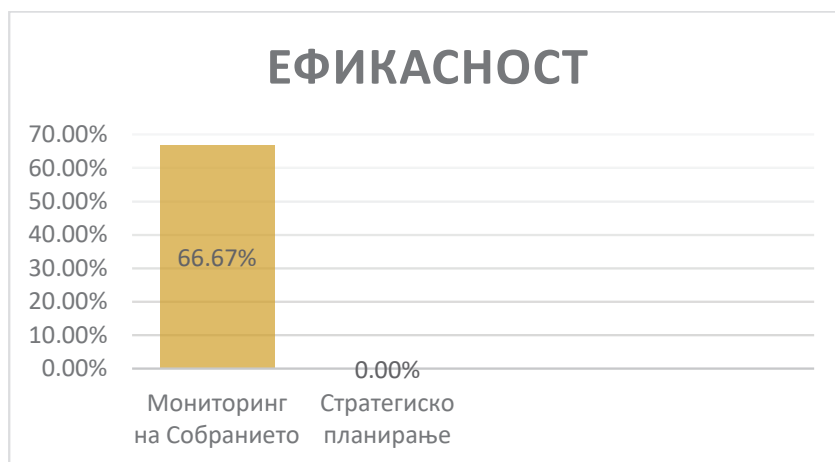
¹⁶ Кодекс за етичко однесување на пратениците во Собранието на Република Македонија. Преземено од: <https://cutt.ly/WiXdrWF>

своите должности на лојален и сигурен начин, а за да го постигнат ова треба да се воздржат од политичка активност и се држат на дистанца од какво било политичко влијание или притисок, поради што постои потреба овој аспект да биде законски регулиран. Покрај тоа, како што истакнавме минатата година, потребно е Собранието да воспостави јасни механизми за следење на спроведувањето на Кодексот за етичко однесување на пратениците.

Друг недостаток што го откривме на веб-страницата на Собранието е дека сè уште нема објавено никаква информација за заштитата на укажувачите што е особено важно за да се воспостави доверба помеѓу институцијата и граѓаните и за тие да можат слободно да ги пријават неправилностите на кои наидуваат.

Кога станува збор за спречување на судирот на интереси, Собранието нема објавено на својата веб-страница план за интегритет или каква било друга внатрешна политика за борба против корупција што вклучува мерки за спречување и елиминирање на разни форми на коруптивно и неетичко однесување во рамките на институцијата. Оваа година, исто како и минатата, пратениците и државните службеници кои работат во Собранието беа дел од низата обуки на тема спречување на корупцијата и судир на интереси.

3.2.4 Ефикасност



Графикон 5. Индикатори за ефикасност исполнети од Собранието на Република Северна Македонија преку под-домени

Ефикасноста на Собранието е најслаба од сите категории, главно поради недостатокот на стратегиско проценување на потенцијалните влијанија на постојните и подготвени правни акти (проценки на влијание на регулативите – ПВР). Ова повторување од година во година, продолжува да влијае врз квалитетот на собраниските перформанси, бидејќи Собранието не успева да спроведе проценка на влијанието и правилно планирање.

Добра практика што Собранието ја воспостави е постојано објавување на прашањата и одговорите дадени за време на сесијата за прашања.

Сепак, она што не можевме да го најдеме е информација за какви било санкции за министри и други извршни функционери поради тоа што не учествувале на сослушувањата.

Иако Државниот завод за ревизија е одговорен само пред Собранието, Собранието не ги разгледува сите ревизорски извештаи што ги подготвува овој завод.

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

Со цел да се адресираат гореспоменатите проблеми и со цел исполнување на улогата на Собранието на најтранспарентен и одговорен начин, подготвивме низа препораки поделени во категории што треба да послужат како еден сеопфатен план за добро владеење на Собранието.

Транспарентност

- Собранието треба да креира и објави посебна политика што ќе ја гарантира неговата отвореност и транспарентност.
- Собранието треба да креира и објави посебна парламентарна комуникациска (ПР) стратегија.
- Собранието треба да креира и објавува годишна програма за работа и да ја одржува оваа практика.
- Собранието треба да работи на модернизација на својата веб-страница со цел да ги олесни комуникациските канали и да го поттикне учеството на граѓаните. По надградбата на веб-страницата треба да се обрне внимание на пренесувањето на сите информации од претходната веб-страница и поставувањето на документите што недостасуваат во отворен формат за секој оддел, соодветно.
- Собранието треба да објави список на пратеници со нивните контакти во структуриран и отворен формат на податоци.
- Собранието треба да ги објави платите на пратениците и средствата што ги побарале за патни трошоци.
- За да се подобри отвореноста на комисиите, Собранието треба да ги објави нивните записи од гласањата, како и видеата од седниците на комисиите кои и покрај тоа што дел од нив се емитувани на ТВ-каналот на парламентот, не можат да се пронајдат на веб-страницата на Собранието.
- Собранието треба да има практика редовно да ги објавува документите што произлегуваат како резултат на сите седници на комисиите.
- Собранието треба да ги објавува експертските мислења на меѓународните тела (Европската комисија, Венецијанска комисија, TAIEХ итн.) заедно со нацрт-законите.
- Собранието треба да го објави Буџетот на граѓаните на веб-страницата и треба да има практика да ги објавува финансиски извештаи периодично на веб-страницата, како и полугодишниот извештај за трошењето на државниот буџет.
- Собранието, исто така, треба да објави линк до веб-страницата на Државната комисија за спречување на корупција, каде што се објавуваат имотните листови на пратениците.
- Во однос на транспарентноста во процесот на јавни набавки, Собранието треба да ги објави повиците за јавни набавки, одлуките, договорите, анексите на договорите и годишните извештаи за јавни набавки.
- Законот за јавни набавки треба да ги обврзе службените лица за јавни набавки да доставуваат имотни листови, и треба да има на барање за собирање и јавно обелоденување на сопственост на сите понудувачи.

- Од извршната власт треба формално да се побара да се консултира со јавноста за време на формулацијата на буџетскиот процес.
- Сите комисии треба да имаат практика да разговараат за предлогот на државниот буџет.

Пристапност

- Имателите на информации од јавен карактер треба да бидат законски обврзани да одговорат на барањата за пристап до информациите за 15 дена или помалку.
- Собранието треба видливо да одреди и да објави на својата веб-страница лице одговорно за пристап до информации од јавен карактер, список на информации од јавен карактер и информации за остварување на ова право, но и да ги објави информациите за кои веќе е одобрен слободен пристап.
- Државните службеници треба да добијат можност за обуки за градење на капацитетите во областа на пристап до информации од јавен карактер и за концептот на отворени податоци, како и упатства за користење и објавување на отворени податоци.
- Комисиите треба почесто да бараат јавното мислење преку отворање јавни повици за коментари и предлози од јавноста.
- Нов или ажуриран едукативен материјал треба да биде поставен на веб-страницата на Собранието, а парламентарната библиотека треба да вклучува онлјан верзии на публикациите.

Собранието треба да ја подобри својата интеракција со граѓаните преку објавување на упатства за поднесување поплаки и жалби на нивната веб-страница и да воспостави посебен канал за електронска петиција.

Треба да се стави акцент на ограничување на практиката на донесување закони по скратена постапка само на предвидени услови.

Интегритет

- Кодексот за етичко однесување на пратениците треба да ја регулира политичката активност на пратениците.
- Исто така е неопходно Собранието да воспостави јасни механизми за следење на спроведувањето на Кодексот за етичко однесување на пратениците.
- Собранието, на својата веб-страница треба да објави информации за заштита на укажувачите.
- Собранието треба да усвои и објави план за интегритет или каква било друга внатрешна политика за борба против корупцијата што вклучува мерки за спречување и елиминирање на разни форми на коруптивно и неетичко однесување во институцијата.

Ефикасност

- Собранието треба да започне стратешка проценка на потенцијалните влијанија на постојните и подготвени правни акти.
- Треба да има санкции за министрите и другите извршни функционери заради неучество на сослушувањата.
- Собранието треба да ги разгледа сите ревизорски извештаи што ги подготвува Државниот завод за ревизија.

4 ОТВОРЕНОСТ НА ИНСТИТУЦИИТЕ ОД ИЗВРШНАТА ВЛАСТ ВО РЕГИОНОТ И ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

4.1.Отвореност на институциите на извршната власт во регионот

Прашањата за отвореност и транспарентност се составен дел од реформите во јавната администрација, чиј успех е условен од процесот на пристапување на земјите од регионот во ЕУ. И покрај формалното исполнување на задачите, нашите податоци покажуваат дека генерално јавната администрација продолжува да постигнува скромни резултати на ова поле. Иако забележуваме повисоко ниво на отвореност на одделните извршни органи во регионот, стагнацијата, па дури и назадувањата во одредени случаи доминираат над напредокот. Во своите извештаи за земјите од регионот, Европската комисија често укажува на потребата од подобрување на финансиската транспарентност, правото на слободен пристап до информации и квалитетот на јавните консултации. Нашето истражување исто така посочува дека ваквите прашања остануваат клучни критични точки за отворената работа на јавната администрација во регионот.

Извршната власт во регионот во просек исполнува 44,88% од индикаторите за отвореност. Според мерењето за оваа година, во просек, најотворена извршна власт има Северна Македонија (52,09%), по што следат Црна Гора (51,67%), Србија (40,17%) и Босна и Херцеговина (35,60%).

Како и претходните години, резултатите покажуваат дека нивото на отвореност се намалува како што се движиме кон оние органи што се на пониско хиерархиско ниво во јавната администрација. Владите во регионот во просек исполнуваат 56,59% од критериумите за отвореност, министерствата 47,45% и извршните органи/ административните тела 30,61%. Значителни нееднаквости постојат во самите групи на институции, па така постојат органи што служат како пример за отворено и транспарентно работење, но има и такви кои без никакви последици не ги почитуваат ниту принципите и практиките за добро владеење ниту своите законски обврски.

Во претходниот период, некои власти направија важен чекор напред преку усвојување на стратегиски и други документи што го регулираат прашањето за отвореност на владините тела, што веќе овозможи одреден напредок на краток рок.

Советот на министри на Босна и Херцеговина ја усвои Политиката на проактивна транспарентност во јавната администрација во Босна и Херцеговина во декември 2018 година. Овој документ поставува стандарди на проактивна транспарентност за сите административни институции со цел да се поттикне јавно објавување на информации релевантни за работата на институциите и поинтензивна размена на информации со граѓаните.

Во ноември 2019 година, во Северна Македонија беше усвоена Стратегијата за транспарентност на Владата на Република Северна Македонија 2019–2021 година, со што е првата земја во регионот што ја направи транспарентноста своја политика. На креирањето на Стратегијата ѝ претходеше отворање на позицијата Министер без ресор задолжен за комуникации, отчетност и транспарентност и усвојување на список на информации од јавен карактер што институциите од извршната власт се должни да ги објавуваат на своите веб-страници, што е потврда за посветеноста на Владата на Северна Македонија за унапредување на културата на отвореност и транспарентност. Во својот Извештај за Северна Македонија од март 2020¹⁷ година, Европската комисија ја препозна оваа Стратегија како едно од достигнувањата во реформите на јавната администрација во оваа земја.

Владата на Црна Гора, исто така, ја препозна важноста на стратегиско планирање на политиката на отвореност и транспарентност, и во март 2020 година го иницираше процесот за изготвување на Стратегијата за отвореност на Владата на Црна Гора, координиран од Министерството за јавна администрација. Планирано е Стратегијата да опфаќа прашања поврзани со слободен пристап до информации и првенствено проактивноста на објавување на информации, комуникација меѓу властите и граѓаните и употреба на современи ИТ технологии.

Со правилно спроведување на ваквите политики, подобрувањето на транспарентноста и отвореноста ќе доведе до значителни ефекти врз интегритетот и отчетноста на јавната администрација и ќе ја зголеми довербата на јавноста во нивната работа. Во спротивно, дефинираните мерки и активности ќе бидат класифицирани како амбициозни стратегии и проекти кои не доведоа до значително подобрување на работата на јавната администрација, што не е ретко сценарио за резултатите од реформите во земјите од регионот.

Со цел да придонесеме за имплементација на овие реформи, ние посочуваме на некои клучни недостатоци што земјите од регионот треба да ги решат за да се обезбеди отвореност во работата на јавната администрација.

4.1.1. Нема информации за годишната работа на институциите

Повеќето извршни органи во регионот редовно ги ажурираат информациите на нивните веб-страници, но функционалноста на веб-страниците не е задоволителна поради нивната застареност. Со недостаток на мапи на страниците, ограничени можности за пребарување и несоодветно систематизирана содржина, пристапот до објавената содржина е дополнително попречен. Исто така, објавувањето на податоците во формат на отворени податоци останува непознато за извршната власт во регионот.

Откривањето на информации за клучните перформанси на институцијата е меѓу основните стандарди на проактивна транспарентност. Институциите од извршната власт треба барем да презентираат податоци и информации за нивните активности пред јавноста преку програми, планови за работа и извештаи за работа. Сепак, речиси 60% од институциите не објавија годишна програма, план за работа или извештај за работа на својата веб-страница за која било од претходните три години. Исто така, ние сè уште бележиме несоодветен број институции кои користат индикатори за успешност при развивање на програми и планови за работа или извештаи за работа, иако многу земји во регионот спроведоа вакви реформи во областа на планирање и координација на јавните политики. Во отсуство на такви информации, но и поради несоодветни механизми за планирање и известување за работата, на граѓаните не им се дава јасна слика за тоа што институциите планираат да направат во текот на целата година и кои се резултатите и ефектите од нивната работа.

17 Преземено од: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/update-on-the-republic-of-north-macedonia.pdf>.

4.1.2. Трошењето на јавните пари сè уште останува во тајност

Извршната власт сè уште не е проактивна во обезбедувањето финансиски информации. Дури 62% од институциите на извршната власт во регионот немаат објавено единствен буџет и завршна сметка од која било од претходните три години. Само две влади во регионот објавија полугодишен извештај за трошењето на државниот буџет за претходната година. Сепак, овие документи не ги презентираат сите потребни информации, како што се податоците за употребата на средствата од единиците за трошење. Три влади во регионот објавија извештај за јавен долг. Само 17% од институциите во регионот објавуваат полугодишни, квартални или месечни финансиски извештаи.

Процесот на планирање и спроведување на јавни набавки исто така не е доволно транспарентен. Речиси една третина од институциите на извршната власт немаат практика да објавуваат планови за јавни набавки. За последните две години, речиси половина од институциите не објавуваа повици за доставување понуди во постапките за јавни набавки на своите веб-страници, односно 41% не објавија одлуки за избор на најповолна понуда. Најниско ниво на транспарентност е забележано во однос на договорите склучени во изминатите две години, кои не се достапни на веб-страниците на 77% од институциите во регионот. Понатаму, 67% од институциите не даваат јавни информации за јавните набавки спроведени во текот на годината, што треба да бидат достапни во форма на извештај.

4.1.3. Недоволна транспарентност при процесот на донесување одлуки

Владите во регионот сè уште не ги даваат сите потребни информации за проценка на квалитетот на планираните политики и реализацијата на нивните цели. Забележуваме проблеми со достапноста на документи и материјали за кои дискутираат владите на седници, записници од седници и пренесување на барем дел од владините седници. Иако владите во регионот редовно ја информираат јавноста за клучните одлуки и заклучоци од седниците преку печат и јавни соопштенија, ова не може да се смета за доволно за да се разберат и контролираат политиките донесени од владата. Оваа практика укажува на тоа дека владите во регионот сè уште не се подготвени да ја информираат јавноста на отворен и транспарентен начин за тоа што е дискутирано и што е усвоено.

4.1.4. Употребата на современите начини на комуникација е сè уште на почеток

Воспоставувањето посовремени решенија за информирање и комуникација преку кои се комуницира директно со граѓаните и овозможува поедноставни и поквалитетни решенија за нивните проблеми е сè уште на почеток.

Сите земји во регионот имаат развиен портал за е-влада како клучна врска помеѓу владата и граѓаните со цел полесно и поекономично решавање на барањата на граѓаните, но исто така и како платформа што треба дополнително да го поттикне вклучувањето на јавноста во процесите на креирање политики. Сепак, во пракса, овие портали не се доволно промовирани ниту, пак, во моментот ја исполнуваат нивната клучна функција на постоење.

Извршната власт во регионот продолжува да се потпира на конвенционалните средства за комуникација со јавноста. Постои голема празнина во користењето на социјалните мрежи во пракса. Постојат оние органи кои се обидуваат да дадат што е можно повеќе информации за активностите што ги извршуваат во јавноста преку социјалните мрежи, но има многу повеќе кои не ја препознаваат важноста на социјалните медиуми како средства и канали за комуникација. Дури 53% од институциите на извршната власт во регионот немаат профил на Фејсбук, а 73% немаат профил на Твитер.

Институциите на извршната власт во регионот и понатаму не се обидуваат доволно да ги поттикнат граѓаните и да ја заинтересираат јавноста да учествуваат на јавни расправи. Во овој дел, продолжуваме да забележуваме проблеми со објавување на целосни информации што се неопходни за постапката на јавни расправи, имено – покани за јавни расправи, извештаи од јавните расправи и извештаи за проценките на влијанието на регулативите како придружни материјали.

4.1.5. Несоодветна соработка со ГО

Вклучувањето на ГО во креирањето политики во регионот останува исклучок наместо да стане правило. Нашите податоци покажуваат дека властите во регионот не се доволно отворени за соработка со граѓанскиот сектор. Врз основа на јавно достапни информации на веб-страниците на институциите од извршната власт, скоро три четвртини не работеле на постигнување некаков вид соработка со ГО (на пр. организирање заеднички состаноци, конференции, потпишување меморандуми за соработка, итн.) во втората половина на 2019 година. Во Северна Македонија, механизмите за зајакнување на соработката со граѓанското општество се воспоставени од 2007 година кога беше усвоена првата Стратегија за соработка на Владата со граѓанското општество. Владата во моментов ја спроведува третата стратегија од ваков вид, опфаќајќи го периодот помеѓу 2018–2020 година. Во 2016 година, исто така, воведо Совет составен од повеќе чинители за соработка и поддршка на граѓанското општество, тело задолжено за набљудување на спроведувањето на соодветната стратегија. Соработката со ГО се подобрува постепено во Северна Македонија, иако е обично селективна и не е систематизирана, туку се применува ад хок за специфични процеси.

4.2. Состојбата на добро владеење во институциите на извршната власт во Северна Македонија

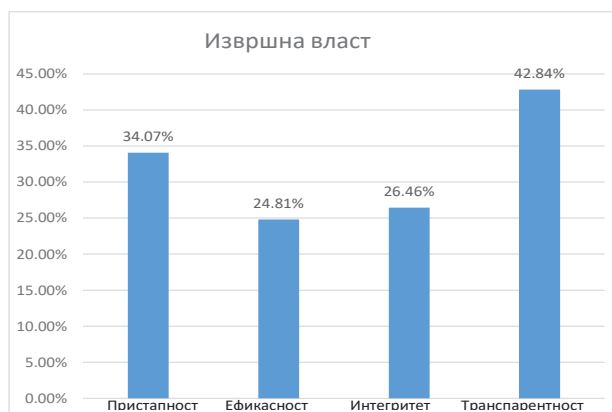
Законодавните, како и политичките рамки што го обликуваат доменот на интеракција влада-граѓанин и обратно, навистина ги ставаат граѓаните и заедниците во центарот - нагласувајќи ја заложбата да бидат одговорни пред граѓаните и да ги вклучат во креирање политики колку што е можно повеќе. Оттука, повеќето препораки што ги истакнува овој документ, навистина бараат само ефективно спроведување на постојните политики.

Во ноември 2019 година, Владата ја усвои Стратегијата за транспарентност на Владата на Северна Македонија (2019–2021)¹⁸ која се обидува да го подобри пристапот до информации – проактивно, како и по барање – со изнесување мерки што ја поддржуваат ефективната примена на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер¹⁹ и подобрување на презентацијата на информации и документи на веб-страниците на сите министерства и извршни органи на Владата. Стратегијата за транспарентност, исто

¹⁸ Влада на Северна Македонија 2019. Стратегија за транспарентност на Владата на Северна Македонија (2019-2021). Ноември 2019. Преземено од: <https://bit.ly/39deG8a>

¹⁹ Службен весник на Република Северна Македонија. Бр. 101. 22 мај 2019. Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер. Преземено од: <https://bit.ly/2CVH4Qk>

така, се обидува да ги надгради претходно дефинираните политики, како политика за објавување на 21 документ што ги обврзува сите министерства да објавуваат пакет документи на своите веб-страници како средство за да бидат отчетни и транспарентни пред јавноста. Сепак, спроведувањето на оваа стратегија е многу ограничено до сега. Процесот беше прекинат со создавањето на привремена Влада во февруари пред најавените избори во април 2020 година и потоа следеше пандеиската криза Ковид-19, која исто така ги откажа плановите за избори во април 2020 година. Навистина, новиот Закон за слободен пристап до информациите од јавен карактер, усвоен од Собранието во мај 2019 година, обезбедува доволна основа за самостојно унапредување на проактивната и реактивна транспарентност.



Графикон 5. Отвореност на институциите на извршната власт во Северна Македонија

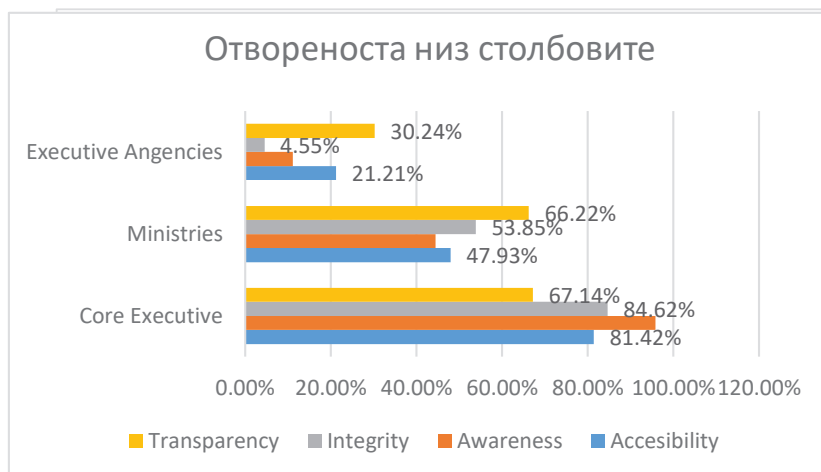
Воспоставена е и законска рамка за борба против корупцијата и промовирање на култура на интегритет, која беше зајакната со неодамнешните измени и дополнувања на соодветните закони, како што е објаснето подолу. Оваа рамка се состои од Законот за спречување корупција и судир на интереси²⁰, Законот за лобирање²¹ и Законот за заштита на укажувачи²².

Сепак, истражувањето преку Индексот на отвореност покажува дека вкупниот резултат на извршната власт (вклучувајќи го Генералниот секретаријат, министерствата и извршните органи) достигнува 65,63%, со највисока оцена за индикаторите за транспарентност од 43%, и најниска оцена за ефикасност од 25%. Всушност, како што е забележано подолу, за оние институции кои имаат тенденција да покажат склоност кон почитување на принципите на добро владеење, постои огромна тенденција да ги објавуваат најновите ажурирања за работата на институцијата и е помалку веројатно тие да имаат воспоставено мониторинг и системи за евалуација за детални анализи и известување за постојните или новите политики. Индикаторите забележани во ефикасноста и интегритетот се меѓу најважните кои бараат потемелни интервенции - не само на хартија, туку и во пракса. Дополнително, подобрувањето на оценката за ефикасноста бара амбициозен систематски пристап со меѓуинституционална и меѓусекторска соработка за да се генерираат податоци за ефектот на политиките што се проценуваат позитивно во делот на транспарентност – само заради тоа што постојат и се јавни

²⁰ Службен весник на Република Северна Македонија. Бр. 19. Закон за спречување на корупција и конфликтот на интереси. 19 јануари 2019. Преземено од: <https://bit.ly/3jDOxV0>

²¹ Консолидиран текст на Законот за лобирање. Службен весник бр. 106 (2008). Akademika.com.mk. Преземено од: <https://bit.ly/2OPdqic>

²² Консолидиран текст на Законот за заштита на укажувачи. Службен весник бр. 196 (2015). Akademika.com.mk. Преземено од: <https://bit.ly/30CBSZG>



Графикон 7: Отвореноста низ столбовите

Друго општо набљудување е дека постои директна корелација помеѓу опаѓачката хиерархија на институциите и падот на нивниот резултат. Извршните органи имаат најнизок резултат според Индексот. Мал број извршни органи имаат веб-страници, во споредба со министерствата, а органите во голема мера се потпираат на нивната надзорна институција за видливоста на нивната работа. Од друга страна, Генералниот секретаријат има највисок вкупен резултат. Важно е да се напомене дека оваа оценка делумно се должи на фактот дека Генералниот секретаријат се проценува според правната рамка, како централна единица за координација и контрола на квалитетот на Владата, почесто од министерствата и извршните органи.

30% од набљудуваните извршни тела немаат свои веб-страници или посебен дел посветен на нив на веб-страницата на нивните надлежни органи.

Како што е веќе забележано, законодавната и политичката рамка за добро владеење во Северна Македонија е добра основа за набљудување на нејзините принципи, и покрај заостанатата имплементација – и заслугите за квалитетот на овие документи главно му припаѓаат на Генералниот секретаријат. Од друга страна, сепак, очигледно е дека колку е повисока хиерархијата, толку е поголема веројатноста институциите да инвестираат ресурси за видливоста на нивната работа и на односите со јавноста.

Деловите подолу даваат преглед на резултатите на институциите во секој столб, како и за домените во рамки на столбовите. Резултатите се забележани во рамките на секое ниво на управување (Генералниот секретаријат, министерствата и извршните органи), нагласувајќи ги добрите примери што се истакнуваат во групите.

4.2.1 Транспарентност (организациски информации, буџет и постапки за јавни набавки)

Транспарентноста пристапува до достапните информации и системите за отчетност

Одреден степен на транспарентност е предуслов за проценка на нивото на отвореност во која било институција, дозволувајќи им на истражувачите да го набљудуваат постоењето или недостатокот на отвореноста преку различни механизми и практики на добро владеење. Како најлесна алатка за пристап, веб-страниците се легитимно главниот извор на информации за квалитетот на владеењето. Затоа, фактот дека сè уште има институции на извршната власт кои немаат веб-страници е сериозна слабост што мора да се потенцира. Неодамна формираното Министерство за политички систем и односи меѓу заедниците (април 2019 година) не е присутно на интернет – нема веб-страница, ниту профили на социјалните медиуми што оневозможува објавување какви било проактивни информации за нивната работа. Иако веб-страниците на некои од останатите министерства треба да се подобрат, позитивно е дека сите имаат активни веб-страници кои редовно се ажурираат. Сепак, од 33 набљудувани извршни органи, 21 имаат свои веб-страници, 2 имаат посебен дел на веб-страниците на нивните надлежни министерства, додека дури 10 (30%) немаат свои веб-страници или посебен дел на веб-страницата на нивниот надлежен орган. Со оглед на тоа што повеќето индикатори на Индексот на отвореност се однесуваат на веб-страниците како извор, овој аспект се одразува значително на нивниот вкупен резултат. Ова делумно објаснува зошто генералниот резултат на извршните органи во владата е послаб од оној на Генералниот секретаријат или министерствата.

4.2.1.1. Организациски информации

Веб-страницата на Генералниот секретаријат редовно се ажурира и обезбедува важни информации и податоци за неговата работа, со очигледен простор за подобрување, следејќи ги најдобрите меѓународни практики. Владините седници се придружени со претходно објавени агенди и проследени со записници за состаноци и соопштенија за печат. За да го подобри својот резултат според организациските информации, Владата треба да размисли за објавување на документите што се разгледуваат и се дискутираат за време на состаноците, како и записници од состаноците. Од друга страна, аудио и/или видео пренесување на состаноците, што ќе ѝ овозможи на јавноста да го следи донесувањето одлуки за политиките што влијаат директно врз неа, ќе биде дополнителна добра практика за која треба да се размисли.

Покрај тоа, веб-страницата на Генералниот секретаријат е позитивно оценета затоа што има централна политика за транспарентност и за објавување на рамката на закони и подзаконски акти што го дефинираат неговиот делокруг на работа. Од октомври 2017 година, политиката за транспарентност на Владата на Северна Македонија ја водеше политиката за 21 документ²³ што ги обврзуваше сите институции на извршната власт да објават 21 документ за нивната отчетност пред граѓаните. Оваа политика експресно се спроведе во рок од 15 дена, но сепак, на долг рок, беше забележан неуспех во ажурирање на повеќето од овие документи во сите институции. Политиката за 21 документ беше надмината со Стратегијата за транспарентност на Владата на Северна Македонија усвоена во ноември 2019 година, која исто така вклучува и ја проширува

23 Манчевски: Листа на документи кои министерствата се задолжени да ги објават на сајт
Преземено од: <https://vlada.mk/node/13604>

листата од 21 документ. На веб-страницата на Генералниот секретаријат се дадени детали за контакт за државните службеници и одделенија, како и биографии и плати за јавните службеници. Генералниот секретаријат исто така објавува годишни планови за работа и годишни извештаи; сепак, нема почесто периодично известување (квартално или полугодишно) и треба да се воведе.

Што се однесува до квалитетот на веб-страниците, од институциите кои се под надлежност на Генералниот секретаријат, сите министерства се оценети позитивно заради честото ажурирање на нивните веб-страници, додека две министерства, Министерството за локална самоуправа и **Министерството за внатрешни работи се издвојуваат како негативни примери за нивните нефункционални алатки за пребарување**. Бројот на официјални веб-страници меѓу извршните агенции со функционални алатки за пребарување се 13 од вкупно 21 тело што всушност има веб-страница (од примерокот од 33 институции што беа набљудувани). Сите министерства, како и мнозинството извршни агенции, објавуваат биографии на нивните директори (17), како и организациски графикони (17), но сепак, значително помалку институции објавуваат информации за нивниот делокруг на работа (60% од министерствата и 27,3 % извршните органи). Информациите за платите на јавните службеници недостасуваат во 6 министерства и 31 извршно тело, како и ажурирани детали за контакт со државните службеници – 8 министерства и 18 извршни агенции објавуваат ажурирани информации за контакт на нивните државни службеници и нивните оддели. Ова набљудување, забележувајќи го неуспехот за редовно ажурирање на документите објавени на веб-страниците, служи како доказ дека експресно спроведената политика за 21 документ се одржува и почитува.

Некои од документите што институциите се должни да ги објават според политиката за 21 документ се нивни работни програми, како и извештаи за нивното спроведување. Така, 66,6% од министерствата и 30% од извршните органи објавуваат годишни програми за работа, додека 60% од министерствата и 30% од извршните органи објавуваат годишни извештаи за спроведувањето на овие програми. Сепак, ретко се објавуваат квартални или полугодишни извештаи: 40% од министерствата и само едно извршно тело што се истакнува како добар пример – Царинската управа.

4.2.1.2. Буџет

Откривањето на релевантни фискални информации навремено и организирано е значаен дел од јавната одговорност на институцијата и секако придонесува за намалување на корупцијата, како и за обезбедување ефективно учество на граѓаните во процесите на буџетирање. Генералниот секретаријат вовеле **Алатка за отчетност за трошоците на носителите на јавни функции** за да се овозможи јавен надзор над трошењето на јавните службеници и да се намали злоупотребата на државните средства и корупцијата, што се планира дополнително да се ажурира со Стратегијата за транспарентност.²⁴ Државниот буџет е достапен во отворен формат, а Граѓанскиот буџет кој е дел од и го претставува државниот буџет и составот на јавниот долг, меѓу другото на разбирлив начин е исто така објавен на веб-страницата на Министерството за финансии. Редовно се објавуваат и полугодишни извештаи и завршни сметки. Генералниот секретаријат, иако не е обврзан со Законот за буџет и фискална одговорност, треба да размисли за

²⁴ Алатка за отчетност за трошоците на носителите на јавни функции. Преземено од: <https://vlada.mk/node/18865?ln=en-gb>

интеракција и консултација со јавноста за време на подготовката на државниот буџет, како и да објави на својата веб-страница информации за трошењето на буџетските резерви. Друга практика што треба да се подобри е навременото (најмалку три месеци пред почетокот на фискалната година) поднесување на буџетот до Парламентот за да се овозможи соодветна ревизија и контрола.

Што се однесува до министерствата, **Министерството за култура е единственото што не објавува финансиски план**, а сите останати министерства го објавуваат на разбирлив начин. Во однос на известувањето, 20% од министерствата објавуваат периодични извештаи, како и завршни сметки за нивното трошење. Извршните органи имаат помал резултат во овој под-домен бидејќи 48,5% од нив објавуваат годишни финансиски планови и само 24,2% од нив се презентирани на разбирлив начин. Што се однесува до известувањето, 9% објавуваат на своите веб-страници периодични финансиски извештаи и 36,4% ги објавуваат своите завршни сметки.

4.2.1.3. Постапки за јавни набавки

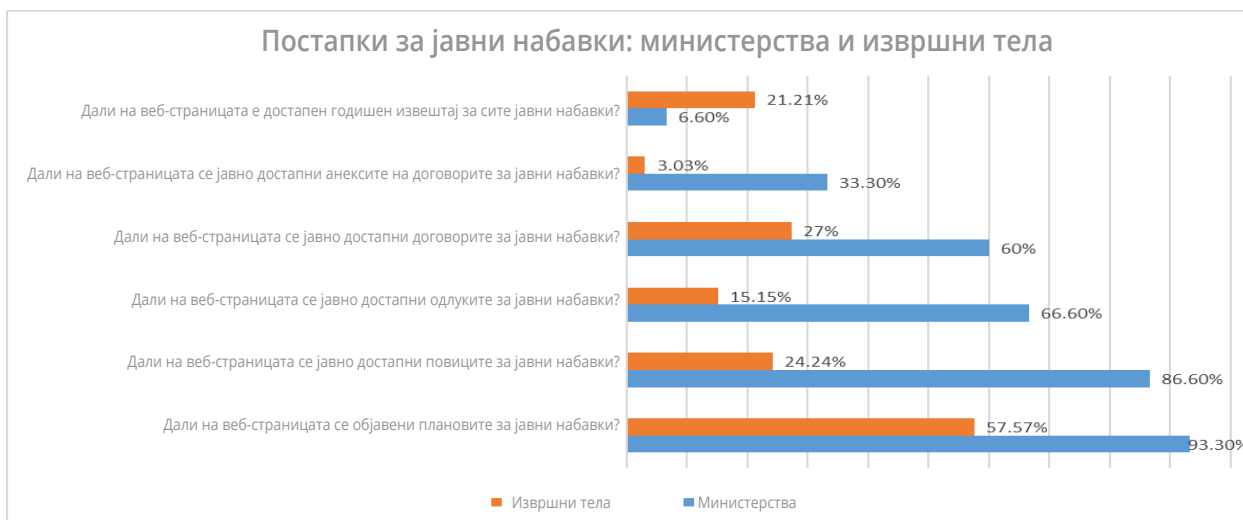
Генералниот секретаријат исполнува пет од седум индикатори под овој под-домен, а слабостите главно се наоѓаат при проценката на законските одредби според најдобрите меѓународни практики. Генералниот секретаријат е оценет позитивно за објавување планови, повици, одлуки и договори за јавни набавки на својата веб-страница, но сепак неуспехот да се објават анексите на овие договори се оценува негативно бидејќи често се гледа како јаз што остава простор за манипулација со процедурите. Достапноста на главните понуди и договорите за јавна контрола и постоењето на посебен портал за јавни набавки е позитивен развој во рамките на под-доменот на јавните набавки. За да се подобри постапката за јавни набавки и да се намали можноста за злоупотреба на средства, службениците за јавни набавки треба да бидат обврзани да доставуваат имотни листи и понудувачите мора да бидат обврзани да објават својата сопственост во постапките за јавни набавки. Потребата од креирање на „отворен, јавен регистар на крајни сопственици“ е исто така истакната препорака во извештајот на Меѓународниот механизам за известување (ММИ) на Отвореното владино партнерство (ОВП), што значително ќе ја намали злоупотребата на понудите за јавни набавки и да се обезбеди фер конкуренција меѓу понудувачите.²⁵ Од друга страна, Законот за јавни набавки се оценува позитивно за ограничувањето на еднострано бирање, заштитување на правото на неуспешните понудувачи да иницираат официјален преглед на одлуките за набавки и за забраната на компании осудени за мито да учествуваат во идните понуди за набавки.

Бирото за јавни набавки е единствената институција која е должна да ги објавува документите во врска со постапките за јавни набавки преку Електронскиот систем за јавни набавки, иако како добра практика, се очекува институциите да обезбедат пристап до нив. Стратегијата за транспарентност посветува посебна стратешка определба за поврзување на податоците на веб-страниците на министерствата и другите органи со оние што се прикажуваат на Електронскиот систем за јавни набавки во рамките на поглавјето за активна транспарентност²⁶. Графиконот подолу дава илустрација за степенот до кој министерствата и извршните органи ги исполнуваат индикаторите што го проценуваат нивното спроведување на постапките за јавни набавки. Министерствата

²⁵ Независен механизам за известување (НМИ): Извештај за Република Северна Македонија 2018-2020 година. Отворено владино партнерство. Преземено од: <https://bit.ly/30yquOn>

²⁶ Влада на Република Северна Македонија (2019). Стратегија за транспарентност на Владата на Северна Македонија (2019-2021). Ноември 2019. Преземено од: <https://bit.ly/39deG8a>

имаат подобри резултати од извршните органи но сепак многу малку од нив објавуваат анекси на договори или годишни извештаи за постапките за јавни набавки, иако повеќе од половина од нив објавуваат планови за јавни набавки на нивните веб-страници. Анекси на договори за јавни набавки беа забележани на веб-страниците на пет министерства, а меѓу извршните органи, само на веб-страницата на Бирото за јавни набавки. Во овој под-домен, треба да се спомене Министерството за животна средина и просторно планирање како институција што објавуваше годишни извештаи за своите постапки за јавни набавки.



Графикон 8. Постапки за јавни набавки: министерства и извршни органи

4.2.2. Пристапност (пристап до информации, интеракција со граѓаните и јавни консултации)

Пристапноста го проценува степенот до кој се гарантира правото на пристап до информации со закон и во пракса, како и квалитетот на механизмите за ангажирање и консултации со јавноста во процесите на креирање политики.

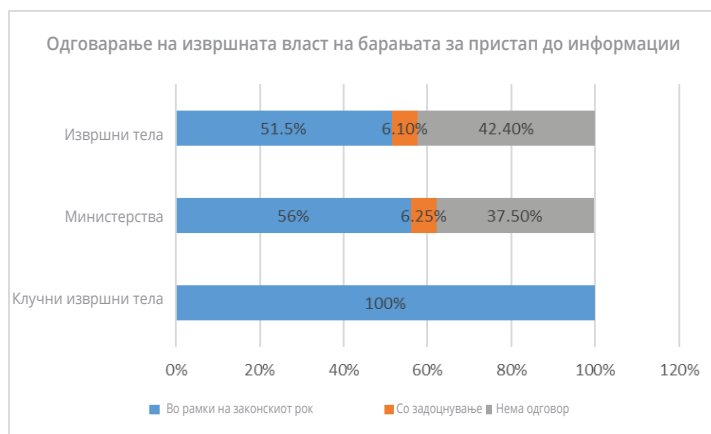
4.2.2.1. Пристап до информации

Пристапот до информации е вториот најсилен столб според вкупните резултати на институциите на извршната власт со 34,07% проценти исполнетост на индикаторите. Додека Генералниот секретаријат главно се оценува за квалитетот на правната рамка што гарантира право на пристап до информации (не занемарувајќи ги ниту практиките од оваа единица), резултатите од министерствата и извршните органи целосно се потпираат на степенот до кој тие ја практикуваат правната одредба и меѓународни стандарди запазени со Индексот на отвореност.

Македонскиот Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер е рангиран на 22-то место од 128-те земји забележани преку Глобалното рангирање на правото на пристап до информации²⁷. Како таков, обезбедува солидна основа за гарантирање и заштита на правото на пристап до информации, како во активна така и во реактивна смисла, што исто така се оценува позитивно според Индексот на

²⁷ Глобалното рангирање на правото на пристап до информации (Global Right to Information Rating). Преземено од: <https://bit.ly/39dSaw3>

отвореност. Единствените показатели за проценка на законодавната рамка, според кои заостанува македонскиот Закон за слободен пристап до информации, се 20-дневното време на чекање за одговори од имателите на информации од јавен карактер. Ова се смета за долг период со оглед на тоа што институциите обично реагираат на денот на крајниот рок или по истекот на рокот, што често влијае на релевантноста на временски чувствителните информации и податоци. Меѓународните и регионалните најдобри практики сугерираат време на чекање во опсег од 7 до 15 дена, па затоа, соодветниот Закон треба да се измени за да се намали времето на чекање. Во однос на практиката, огромна слабост што се забележува кај сите видови институции во извршната власт е необјавување на информациите за кои е даден пристап на веб-страниците. Добри примери кои се истакнуваат во оваа практика се Министерството за внатрешни работи²⁸ и Државниот завод за статистика²⁹ кои ги објавуваат своите одговори на барањата за пристап до информации.



Графикон 9. Одговарање на извршната власт на барањата за пристап до информации

За да се процени одзивот на таргетираните институции, Метаморфозис испрати барања за пристап до информации до сите 50 институции и 54% одговорија на време, 6% одговорија по истекот на рокот од 20 дена утврден со закон и 40% не реагираа. Иако вкупниот рејтинг на извршните органи во Индексот на отвореност е помал од оној на министерствата, немаше значителни разлики во стапката на одговор помеѓу двете нивоа на институции.

Повеќето од министерствата (93%) имаат посебен простор на своите веб-страници за барањата за пристап до информации и истите министерства објавуваат ажурирана листа на информации од јавен карактер што ги поседуваат. Министерството за култура е единственото министерство со оценка нула според овие два индикатори. Сепак, поголемиот дел од министерствата известуваат дека во текот на 2019 година не одржале обуки за барања за пристап до информации од јавен карактер (66,6%). Ова се забележува како негативност, особено со оглед на општото согледување дека има многу честа промена на персоналот одговорен за олеснување на пристапот на информации од јавен карактер. Што се однесува до извршните органи, 39% од нив имаат посебен дел на својата веб-страница за барања за пристап до информации и 45% од нив имаат ажурирана листа на информации од јавен карактер. Низок број на обучен персонал за вакви барања е исто така очигледен кај извршните тела (6%).

28 Одговори на барања – Информации од јавен карактер. Министерство за внатрешни работи. Преземено од: <https://bit.ly/2WFEeWD>

29 Одговорени барања за слободен пристап од информации од јавен карактер. Државен завод за статистика. Преземено од: <https://bit.ly/3hn8ayB>

4.2.2.2 Интеракција со граѓаните

Друга димензија на пристапност што ја забележува Индексот на отвореност под столбот за пристапност е степенот до кој институциите ја олеснуваат интеракцијата и испораката на услуги до граѓаните. Природата на оваа димензијата ги става веб-страниците и другите онлајн алатки во централна позиција и таа не е меѓу нивните најсилни квалитети. Во 2019 година, Владата на Северна Македонија усвои Комуникациска Стратегија, која меѓу другите елементи, дефинира и Етички кодекс за персоналот задолжен за односи со јавноста и го стандардизираше начинот на пренесување на пораките. Стратегијата, меѓу другите одредби, исто така го насочува персоналот задолжен за односи со јавноста да не ги злоупотребува официјалните профили на социјалните медиуми на институцијата за партиска промоција, со употреба на навредлив говор и говор на омраза. Социјалните медиуми придонесуваат за олеснување на комуникацијата и интеракцијата со јавноста но сепак, во никој случај не го надополнуваат отсуството на веб-страници. 27 од набљудуваните институции имаат официјални профили на Фејсбук (81% од министерствата и 42% од извршните органи) и 9 од нив имаат профили на Твитер (25% од министерствата и 15% од извршните органи). Иако практиката на употреба на лични профили како официјални на социјалните медиуми полека опаѓа во земјата, таа сепак е сè уште широко присутна. Главниот проблем со овие профили е што тие престануваат да служат како извори на информации и интеракција со соодветните институции веднаш штом завршат договорите за работа на овие службеници и, како такви, тие не содржат постари информации за развојот на настаните во институции.

Директните канали за комуникација на веб-страниците што им овозможуваат на граѓаните да изразат загриженост и да поднесат оплаки се поедноставни и полесни за употреба и можат да поттикнат почеста интеракција со граѓаните. Сепак, веб-страницата на Генералниот секретаријат не ја нуди оваа услуга, а ниту веб-страниците на поголемиот дел од министерствата и извршните органи. Всушност, само 31% од министерствата и 12% од извршните органи обезбедуваат директен канал за комуникација на нивните веб-страници.

Во однос на олеснувањето на јавните услуги, Владата неодамна промовираше портал за е-услуги преку интернет, наречен www.uslugi.gov.mk, кој служи како регистар на, во моментов, 762 јавни услуги обезбедени од 1288 институции со јасни упатства за пристап до нив или директна можност за пристап до нив преку интернет. Оваа важна алатка игра клучна улога во олеснувањето на интеракцијата со институциите и ги прави ориентирани кон услуги и лесно достапни – сите овие се одлики на добро владеење. Што се однесува до преостанатите институции, 56% од министерствата и 18% од извршните органи нудат списоци со јавни е-услуги што ги обезбедуваат.

4.2.2.3. Јавни консултации

Постои широк спектар на политики кои ги регулираат и насочуваат институциите на централно ниво за тоа како да се вклучи јавноста во процесите на донесување одлуки, но сепак нивното спроведување не е доследно. Главната алатка за електронска јавна консултација што ја користи извршната власт на Северна Македонија е Единствениот национален електронски регистар на прописи (ЕНЕР). Сите владини институции се должни да објавуваат прописи на ЕНЕР и на нивните официјални веб-страници за јавни консултации во времетраење од најмалку 20 дена пред да може да се продолжи со владината процедура. Повратните информации собрани во текот на периодот на консултации се исто така сумирани во извештаите за проценка на влијанието на регулативата (РИА) на министерствата што ги предлагаат, со образложение зошто препораки се или не се прифатени. Всушност, јавните консултации и проценката ги надополнуваат процесите и обете имаат за цел создавање

одговорни политики засновани на докази. Обврската и насоките за тоа како да се спроведат двата процеса произлегуваат првенствено од Деловникот за работа на Владата на Република Северна Македонија (член 71)³⁰ и од низа други подзаконски акти, како што се Методологијата за проценка на влијанието на регулативата (2013 година)³¹, Кодексот за добри практики за учество на граѓанскиот сектор во процесите на креирање политики³², Правилникот за организација на јавни консултации при започнување на легислативен процес³³.

Според годишниот извештај за спроведување на проценка за влијанието на регулативата, од 279 предлог-закони предложени од владата, кои подлежат на ваква проценка (не сметајќи ги предлог-законите што беа усвоени со скратени или итни постапки, кои не се обврзани да бидат подложат на проценка), со постапката се обработени 242 предлог-закони или 86,7%. Сепак, злоупотребата на класификацијата на регулативите по скратена или итна постапка, сè уште е очигледна. Во декември 2019 година, само за еден месец, 97 предлог-закони предложени од Владата беа обработени под итна постапка и не беа изнесени на јавна консултација и покрај тоа што опфаќаат аспекти што влијаат директно на јавноста.³⁴

Поради постоењето на централна платформа како што е ЕНЕР, сите министерства се оценуваат позитивно за давање можност за спроведување на онлајн консултации. Нашето истражување откри дека меѓу министерствата, Министерството за информатичко општество и администрација е единственото што нуди посебен дел на својата веб-страница со потребните информации за јавните дебати преку обезбедување директен линк од ЕНЕР. Министерствата обично објавуваат повици за јавни дебати на нивните веб-страници (53%), како и повеќето или сите извештаи на проценката на влијанието на регулативата (80%) но сепак, годишните планови за јавни дебати не се објавени. Според упатствата за развој на стратешки планови, се очекува институциите да ги наведат законите што ќе треба да се изменат или нови закони што ќе треба да се донесат за поддршка на стратешките планови³⁵. Сепак, неуспехот да се планираат консултациите за претстојните промени во политиката, исто така, укажува на недостаток на ефикасност во долгорочното планирање на процесите на креирање политики. Извештаите за спроведените консултации не се објавуваат на веб-страниците на министерствата но тие се интегрирани во извештаите на проценката на влијанието на регулативата. Во извештајот на ЕУ за напредокот на земјите се забележува мало подобрување на квалитетот на извештаите за влијанието на регулативата но се нагласува дека има големо заостанување со оценките на буџетските влијанија кои или недостасуваат или не се сеопфатни.³⁶

За да се нагласи важноста на јавните консултации, од витално значење е да се напомене дека 86% од населението верува дека е важно или донекаде важно сите различни заедници и возрастни групи во земјата да се дел од донесувањето политички одлуки. Меѓутоа, само 33% од тие веруваат дека е многу веројатно или донекаде веројатно луѓето

30 Службен весник на Република Северна Македонија. Бр. 36. 17 март 2008. Стр.15. Деловник за работа на Владата на Република Македонија. Влада на Република Северна Македонија. <https://bit.ly/30ChGqG>

31 Методологија за проценка за влијанието на регулативата. Министерство за информатичко општество и администрација. 30 јули 2013. <https://bit.ly/30Ci6gK>

32 Кодекс на добри практики за учество на граѓанскиот сектор во процесот на креирање политики. 22 јули 2011. Преземено од: <https://bit.ly/30t6Pzo>

33 Правилник за организација на јавна консултација при започнување на легислативен процес. Кабинет на министерот без ресор задолжен за транспарентност, отчетност и комуникации. 19 февруари 2019. Преземено од: <https://bit.ly/39eF06S>

34 Реакција: 94 закони предложени во декември 2019 не се објавени на ЕНЕР. Институт за демократија Социетас Цивилис. Преземено од: <https://bit.ly/3eQD3cS>

35 Упатство за начинот, содржината и формата на подготвување на стратешките планови на министерствата и другите органи на државната управа. Влада на Република Северна Македонија. 19 мај 2005. Преземено од: <https://bit.ly/39gJQvr>

36 Извештај за Северна Македонија 2019. Европска Комисија. 29 мај 2019. Преземено од: <https://bit.ly/3hrJxkr>

да влијаат на одлуките во земјата.³⁷ На граѓаните им недостасува повратна информација за тоа како нивното учество во креирање политики и во процесите на консултации влијаат на реалните политики, а исто така немаат навремени и ефикасно соопштени информации за можностите за вклучување во таквите процеси. Од друга страна, граѓанските организации во Северна Македонија играат значајна улога во стимулирање и директна поддршка на демократскиот раст на институциите. Покрај нивното посветено учество во овие процеси, граѓанските организации честопати обезбедуваат поддршка за институциите со организација на настани за јавни консултации за да придонесат за поодговорни политики. Еден мошне партиципативен процес на креирање политики во кој е вклучена Северна Македонија и континуирано ги подобрува своите процеси и резултати е иницијативата за Отворено владино партнерство (ОВП). Јавните консултации, т.е. процесот на создавање на Акционите планови на ОВП континуирано се подобруваат, како и обврските што произлегуваат од нив. Во 2019 година, беше формиран Советот за координација и следење на отвореното владино партнерство за да воведо структурен пристап кон процесите на ОВП со максимизирање на учеството и ангажманот, како и следење и водење на спроведувањето на акционите планови.

4.2.3 Ефикасност (известување, мониторинг и евалуација и стратешко планирање)

Ефикасноста претставува проценка на посветеноста на институциите да планираат и учат од тековните процеси и да ги подобруваат преку воспоставени системи за следење, евалуација и учење - со употреба на клучни цели / индикатори за време на стратешкото планирање и известување

Принципите на добро владеење опфатени под „ефикасност“ – како достапност на алатки за интеракција со јавноста и нејзино вклучување во процесите на креирање политики, како и проценка на влијанието на регулативата – значително влијаат врз перформансите на институциите. Овие алатки доставуваат до властите повратни информации за тоа какви се очекувањата на јавноста но и за потенцијалното влијание на одлуките и активностите донесени од врвот. Следењето на спроведувањето на политиките, како и проактивните јавни консултации се дел од истата низа на развој на одговорни политики засновани на докази.

Во овој столб посебно внимание се посветува на достапноста на систематските механизми кои редовно ги проценуваат влијанието, трошоците и ефектите на политиките и како такви служат за развој на стратешки планови за во иднина, потпирајќи се на податоците како доказ. Всушност, ова е идентификувано како еден од предизвиците на кои Стратегијата за реформи во јавната администрација (2018–2020) има за цел да се посвети, што го нагласува недостатокот на податоци за успехите и предизвиците во спроведувањето на политиките.³⁸ Оттука, претставува предизвик да се одржат резултатите од успешните политики или да се избегне непотребно изменување и дополнување на законите, што честопати предизвикува правна несигурност бидејќи станува тешко да се следат честите промени. Потребата од „административна и доследна употреба на податоците“, како и потребата од подобрување на планирањето

37 Меѓународен републикански институт (2020). Регионална анкета за Западен Балкан 2 февруари – 6 март, 2020. Јуни, 2020. Преземено од: <https://bit.ly/2WAD26l>

38 Извештај за Северна Македонија 2019. Европска комисија. 29 мај 2019. Преземено од: <https://bit.ly/3hrJxkr>

на политика заснована на докази, исто така, е забележано во Извештајот за напредокот на земјите на ЕУ.³⁹

Деловникот дава генерални упатства за што министерствата треба да ја известуваат Владата, меѓутоа, нема детален опис на структурата и содржината. Генералниот секретаријат следи рамка за мониторинг и проценка според која тие ја планираат и ја пријавуваат својата работа на годишно ниво. Што се однесува до останатите институции, 37,5% од министерствата и **6% од извршните тела (Државен инспекторат за транспорт и Државен инспекторат за животна средина) известуваат дека користат индикатори за успех при планирање и известување за нивната работа.**

Инвестирани се значителни напори во подобрување на процесот на стратешко планирање и систематско следење и проценка преку воспоставување рамка за политики што го води процесот. Некои од овие политики вклучуваат Реформа на јавната администрација (2018–2020)⁴⁰, Упатство за начинот, содржината и формата на подготвување на стратешките планови на министерствата и другите органи на државната управа⁴¹, Прирачник за улогата на Генералниот Секретаријат во процесот на креирање и следење на политики⁴². Меѓутоа, неуспехот на институциите да известуваат постојано за нивното спроведување е индикативно дека власта сè уште не успеала да го надмине предизвикот. Императив е да се зајакне улогата на Генералниот секретаријат како централно тело за координација и контрола на квалитетот за да се следи спроведувањето на овие упатства.⁴³

4.2.4. Интегритет (кодекс за етичко однесување, спречување на конфликт на интереси и правила за лобирање)

Интегритетот ги проценува механизмите за спречување на судир на интереси, регулирање на лобирање, како и постоењето на етички кодекс за насочување и санкционирање на однесувањето на државните службеници и јавната администрација

Интегритетот претставува преплетување на вредностите на поединецот и институцијата и како таков е тешко да се дефинираа и контролира. Сепак, постоењето на инструменти за водење и спроведување на усогласеноста и санкциите е од најголема важност за да може да се регулира интегритетот што е можно повеќе. Тоа се инструменти како политики за интегритет, кодекс за етичко однесување и заштита на укажувачи што се забележуваат под овој столб како средства преку кои може да се спречи и контролира појавата на злоупотреба на моќ.

Корупцијата се доживува како сериозен проблем во македонското општество; всушност, тој е рангиран како трет најважен проблем во земјата по социо-економските проблеми како што се невработеноста и високите трошоци за живот. Како такво, признавањето на корупцијата како сериозен проблем за општеството, исто така,

39 Ibid.

40 Реформа на јавната администрација 2018-2022. Министерство за информациско општество и администрација. Февруари 2018. Преземено од: <https://bit.ly/2OMuu8o>

41 Упатство за начинот, содржината и формата на подготвување на стратешките планови на министерствата и другите органи на државната управа. Влада на Република Северна Македонија. 19 мај 2005. Преземено од: <https://bit.ly/39gJQvr>

42 Прирачник за улогата на Генералниот Секретаријат во процесот на креирање и следење на политики. Министерство за информатичко општество и администрација. Јуни 2019. Преземено од: <https://bit.ly/3fRDVzn>

43 Government at a Glance. Организација за економски развој и соработка. 7 јули 2020. Преземено од: <https://bit.ly/2ZM0AYh>

влијае на негативната перцепција за иднината што ја чека земјата.⁴⁴ Законската рамка за спречување и борба против корупцијата се состои од Законот за спречување корупција и судир на интереси⁴⁵, Законот за лобирање⁴⁶ и Законот за заштита на укажувачи⁴⁷. Генерално се оценува како здрава правна рамка на хартија меѓутоа со сомнителна имплементација, имајќи ја предвид нејзината селективна примена и честите промени што ги претрпе. Генералниот секретаријат известува дека има одржано обуки за своите вработени за заштита на укажувачите во текот на 2019 година, меѓутоа, од друга страна, сè уште нема податоци или извештаи за реалното спроведување на овие закони што може да ја осигурат нивната ефикасност.

Како дел од законската рамка и политичката рамка за спречување и намалување на корупцијата, постои Кодексот за етичко однесување за членовите на Владата и носителите на јавни функции именувани од страна на Владата, како и посебен Кодекс за административни службеници.⁴⁸ Првиот беше подложен на измени и дополнувања во 2019 година и беше проширен за да ги опфати односите со лобирање и да обезбеди обука за сите релевантни чинители, во согласност со петтиот круг на евалуација од Групата на држави против корупција (ГРЕКО).⁴⁹ Кодексот за етичко однесување е објавен на веб-страницата на Владата и ги регулира прашањата за судир на интереси, употреба на државен имот, подароци и услуги. Има јасни механизми за тоа како да се имплементира, како и јасна дефиниција на постапките за тоа како да се постапува доколку се прекрши кодексот. Досега не се објавени извештаи или податоци за нивното спроведување, па оттука сè уште не е документирано нивното значење за спречувањето или намалувањето на корупцијата.

Добра практика е тоа што имотните листи на членови на Владата се исто така достапни на веб-страницата на Владата, иако законската обврска пропишува само нивно објавување на веб-страницата на Државната комисија за спречување на корупција. Сепак, начинот на кој моментално се регистрирани имотните листи не дозволува долгорочен преглед на тоа како се менуваат сопственоста и интересите на средствата во текот на јавната служба на членовите на Владата или по завршувањето на нивниот работен однос. Податоците се отстрануваат од веб-страницата кога ќе завршат работните договори на јавните службеници. Покрај зачувувањето на овие податоци и евентуалните промени во нивниот статус, од најголема важност е тие да бидат објавени во отворен формат за да се овозможи директен јавен надзор. Дополнително, потребата од зајакнување на надзорот над средствата и интересите на јавните службеници е исто така препорака во петтиот круг на евалуација од страна на ГРЕКО.⁵⁰

На ниво на министерства, сите имаат објавено информации за заштита на укажувачите и спречување на судир на интереси на нивните веб-страници, меѓутоа само 6 известуваат дека имале обука на истата тема во текот на 2019 година и само четири од

44 Меѓународен републикански институт (2020). Регионална анкета за Западен Балкан, февруари 2 – март 6, 2020. Јуни, 2020. Преземено од: <https://bit.ly/2WAD26l>

45 Службен весник на Република Северна Македонија бр. 19. Закон за спречување на корупција и конфликтот на интереси. 19 јануари 2019. Преземено од: <https://bit.ly/3jDOxV0>

46 Консолидиран текст на Законот за лобирање. Службен весник бр.106 (2008). Akademika.com.mk. Преземено од: <https://bit.ly/20PdqiC>

47 Консолидиран текст на Законот за заштита на укажувачи. Службен весник бр. 196 (2015). Akademika.com.mk. Преземено од: <https://bit.ly/30CBSZG>

48 Кодексот за етичко однесување за членовите на Владата и носителите на јавни функции именувани од страна на Владата и Кодекс за административни службеници. Република Северна Македонија. Преземено од <https://vlada.mk/kodeks>

49 ГРЕКО 2019. Северна Македонија: Петти круг на евалуација-Спречување на корупција и промовирање на интегритет кај централната власт (највисоките извршни функции) и органите за спроведување на законот. 22 март 2019. Преземено од: <https://bit.ly/3ePG25D>

50 Ibid.

нив (Министерство за внатрешни работи, Министерство за информатичко општество и администрација, Министерство за животна средина и просторно планирање, Министерство за локална самоуправа) имаат институционални политики за интегритет и за борба против корупција. На ниво на извршни органи, ситуацијата е уште позагрижувачка. Само Бирото за јавни набавки има информации на својата веб-страница за заштита на укажувачи и четири институции (12%) известуваат дека имале обуки за заштита на укажувачите или за судир на интереси за нивните вработени во 2019 година. Исто така, само една извршна агенција, Царинската управа има внатрешна политика за интегритет и за борба против корупција.

Овие податоци покажуваат дека покрај воспоставувањето на законска рамка, треба да се многу работи многу на нејзино спроведување. Развивањето на професионална јавна служба заснована на заслугите ќе ја подобри одговорноста и ќе спречи политизација, и следствено значително ќе го намали ризикот од судир на интереси и корупција.

4.2.5. Отворени податоци

Отворените податоци во ова истражување се забележуваат како еден сеприсутен столб на доброто владеење со проценка на степенот на отвореност на сите документи и податоци што се разгледуваат преку Индексот на отвореност. Основниот заклучок од ова истражување, во согласност со анализата на Организација за економска соработка и развој – „Governance at a glance“ е дека податоците од јавниот сектор се адресираат само како дел од отворените владини политики, а не во една сеопфатна политика за податоци на јавните сектори.⁵¹ Принципот отвореност сам по себе се занемарува, исто како и потребата секогаш да се подготвуваат, објавуваат и споделуваат документи во отворен формат. На ниво на политика, постои Закон за користење на податоците од јавниот сектор⁵² како и Правилник за отворени податоци и ажуриран Портал за отворени податоци⁵³, придружуван со други упатства и методологии за поддршка на процесот. Неколку институции известуваат дека одржувале обуки на своите вработени за употреба и објавување на отворени податоци и очигледно е дека граѓанските организации играат клучна улога во развојот на капацитетите на јавниот сектор во оваа област. До денес, Порталот за отворени податоци содржи 236 сетови на податоци објавени од 51 субјект, а повеќето од нив се од институции или органи на извршно ниво.

Ова истражување го набљудува форматот во кој Генералниот секретаријат објавува 43 документи. 31 од овие документи се достапни на веб-страниците, од кои ниту еден не е во машински читлив формат. Сепак, 28 од нив може да се пребаруваат по електронски пат, а три се објавени како слики или скенирани документи и, според тоа, не може да се пребаруваат. На ниво на министерства, околу 38% од набљудуваните документи не се објавени, додека поголемиот дел од документите што се објавени се во формати што овозможуваат електронско пребарување и само околу 13% од овие документи се објавени во електронски верзии кои не може да се пребаруваат. Добрите примери што се истакнуваат во овој дел се Министерството за животна средина и просторно планирање (три документи), Министерството за финансии (два документи) и Министерството за транспорт (два документа) за објавување на набљудуваните

51 Government at a Glance. Организација за економска соработка и развој. 7 јули 2020. Преземено од: <https://bit.ly/2ZM0AYh>

52 Службен весник на Република Северна Македонија. Бр. 27. 5 февруари 2014. Закон за користење на податоците од јавниот сектор. Стр. 59. Преземено од: <https://bit.ly/2Br56SG>

53 Портал за отворени податоци. Влада на Република Северна Македонија. Преземено од: <http://www.otvorenipodatoci.gov.mk/>

документи во машински читлив формат. Документите објавени во отворен формат на веб-страниците сочинуваат помалку од два процента од вкупно објавените документи, што е очигледно многу низок резултат и ја нагласува итната потреба институциите да ги почитуваат бројните политики што се во функција за поддршка на објавувањето на отворените владини податоци.

4.2.6. Заклучок

Постојат големи разлики во вкупните резултати на министерствата и извршните органи што укажува на слабо вертикално спроведување на политиките за добро владеење. Со други зборови, одлуката да се направат отворени повеќето информации и процеси зависи од секоја институција одделно, а не од политика пропишана од погорните нивоа на власт. Ова дополнително беше потврдено со споредба на уделот на државниот буџет што секое министерство и извршен орган го добиваат, што покажа дека не мора да значи дека институциите со најмногу ресурси да имаат потранспарентни веб-страници. Истражувањето, исто така, ја истражуваше и директната корелација помеѓу резултатите на министерствата и резултатите на извршните тела што ги надгледуваат соодветните министерства, но тоа не беше евидентно. Затоа, централните политики како Стратегијата за транспарентност и Комунистката стратегија на Владата можат да ги водат сите институции и под нивен авторитет да ги усвојат истите минимални стандарди на јавна транспарентност и отчетност, доколку се спроведат ефективно.

Сепак, еден од главните заклучоци изведени од ова истражување е тоа дека од најголема важност е да се прави разлика помеѓу квалитетот на политичката рамка во една земја и спроведувањето на истата во пракса. Механизмите за спроведување, следење и известување, како и самите извештаи, се исто толку важни за да се осигури примена на овие политики и за одржување на нивните позитивни резултати. Затоа, од најголема важност е реформските процеси да бидат планирани темелно и систематски, решавајќи ги различните варијабли што придонесуваат за проблемот, наместо да се замачкуваат очите на јавноста со површни интервенции. Индексот на отвореност е соодветна алатка за водење на власта генерално, но и поединечно за секоја институција со цел унапредување на нејзиното добро владеење и легитимност.

Веб-страниците се легитимно најупотребуваните алатки за интеракција и отчетност кон јавноста и мора ефективно да се користат за известување за сите аспекти на надлежностите на соодветните институции. Фокусот на институциите мора да биде кон проактивно објавување во најотворениот достапен формат. Во овој поглед, една од главните слабости на Владата за ова мерење е она што нововоспоставеното Министерство за политички систем и односи меѓу заедниците нема веб-страница. Покрај тоа, информациите за работата на ова министерство не можат да се најдат на речиси ниту една друга веб-страница на Владата. Ова министерство не е претставено во Граѓанскиот⁵⁴, ниту, пак, се појавува во листата на поделба на владините тела надгледувани од секое министерство⁵⁵. Неприфатливо е ова министерство да не одговара пред јавноста и по една година од основањето. Слично на тоа, постојат бројни извршни органи кои сè уште немаат веб-страници или какво било претставување на интернет каде разменуваат информации, ги ажурираат истите и комуницираат со граѓаните..

⁵⁴ Граѓански буџет 2020. Презентација на корисниците на државниот буџет. Преземено од: <https://bit.ly/30JrLCd>

⁵⁵ Влада на Република Северна Македонија (2020). Органи на Владата на Република Северна Македонија. Преземено од: <https://vlada.mk/node/71?ln=mk>

Како заклучок, покрај евидентните разлики во дефинирањето на концептот на добро владеење, постои целосен консензус помеѓу теоретичарите и практичарите дека доброто владеење, дефинирано како реактивен систем што им служи на потребите на луѓето, е позитивно поврзано со довербата на јавноста во институциите и тоа исто така се претвора во легитимитет на Владата. Довербата на јавноста во институциите е резултат на спроведување на политиките за добро владеење, но исто така и предуслов за владите да можат да преземат структурни и темелни реформи, какви што се потребни во земјата. Затоа, примарниот поттик за следење на принципите на добро владеење за секоја влада и нејзините институции често е насочен кон обезбедување легитимитет и доверба од страна на јавноста на која тие ѝ служат и ја претставуваат. Зголемувањето на јавната доверба во интегритетот, непристрасноста, како и надлежностите на институциите и нивните јавни службеници ќе ја поведе власта кон целта за обезбедување и одржување на нејзиниот легитимитет.

4.2.7. Сеопфатен план за добро владеење за извршната власт во Република Северна Македонија

Транспарентност

- Министерството за политички систем и односи меѓу заедниците мора да креира своја веб-страница што е можно поскоро за да ѝ ги соопшти на јавноста сите важни аспекти од неговата работа што спаѓаат во неговите надлежности и на овој начин да се овозможи директна отчетност.
- Сите извршни органи мора да имаат свои веб-страници или посебен дел на веб-страницата на министерството ко е одговорно за нивната работа, за да се овозможи директна интеракција со и отчетност пред јавноста.
- Институциите мора да имаат дефиниран систем и распоред за ажурирање на сите информации и податоци на нивните веб-страници.
- Институциите мора почесто и редовно да објавуваат планови и извештаи за нивната работа.
- Институциите мора редовно да ги објавуваат своите буџетски планови и извештаи на годишно и на полугодишно ниво.
- Владата треба да ги објави документите што се разгледуваат и дискутираат за време на седниците, како и записници од состаноците. Од друга страна, аудио и/или видео пренесување на состаноците, што ќе ѝ овозможи на јавноста директно следење на процесот на донесување одлуки за политики што влијаат врз нив директно, ќе биде дополнителна добра практика што треба да се земе предвид.
- Генералниот секретаријат треба да спроведе јавни консултации за изготвување на државниот буџет и да објави информации на својата веб-страница за трошењето на буџетските резерви.
- Владата мора да го достави предлогот за буџет на разгледување до Собранието најмалку три месеци пред крајот на фискалната година за да се обезбеди доволно време за ефективно разгледување.
- Државните службеници одговорни за јавни набавки треба да бидат обврзани да доставуваат имотни листови.

- Понудувачите на повиците за јавни набавки мора да бидат обврзани на јавно обелоденување на сопственоста. За истата цел мора да се создаде регистар на крајни сопственици.
- Секоја институција треба да ги обезбеди сите поврзани документи со процесите на јавни набавки на нивните веб-страници или директно или со линк до Бирото за јавни набавки.

Пристапност

- Институциите треба да ги објават сите информации што се бараат преку барањата за пристап до информации на веб-страницата за да се намалат повторните барања за истите податоци.
- Институциите мораат проактивно да го објавуваат пакетот документи и податоци дефинирани во член 10 од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер.⁵⁶
- Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер треба да се измени за да се намали временската рамка/крајниот рок за одговори на барањата за слободен пристап до информации на 15 дена, како што е трендот во регионот и кој претставува разумен период на чекање според меѓународните стандарди.
- Вработените треба редовно да се обучуваат за посредување во однос на барања за пристап до информации и секоја институција мора да обезбеди зголемување на стапката на одговори и квалитетот на одговорите на барањата.
- Институциите треба да воведат директни канали за комуникација на своите веб-страници за да овозможат полесна интеракција со јавноста.
- Заедно со комуникациските канали, веб-страниците треба да нудат и јасни упатства и да ги промовираат достапните механизми за поднесување жалби.
- Институциите мора да го подобрат своето присуство во социјалните медиуми со редовни информации релевантни за јавноста, како и да ги користат ваквите профили за подигнување на свеста за правата, процесите и механизмите кои не се толку познати за пошироката јавност.
- За да се подобри нивната ефикасност и интеракција со јавноста, веб-страниците треба да обезбедат информации за услугите што ги нудат институциите, или директно на својата веб-страница или преку линк до порталот www.uslugi.gov.mk поставен на видлив дел од веб-страницата.
- Проценка на влијанието на регулативата мора да се примени за сите закони и треба да се подобри квалитетот на извештаите за оваа проценка. Покрај тоа, институциите мора почесто и поквалитетно да ги прават оценките за буџетското влијание.
- Процесите за креирање политики треба да бидат планирани однапред, а годишните планови за јавни дебати треба да бидат објавени на веб-

57 Службен весник на Република Северна Македонија. Бр. 101. 22 мај 2019. Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер. Преземено од: <https://bit.ly/2CVH4Qk>

страниците. Дополнително, овие планови треба да бидат распространети и промовирани за граѓаните да можат да предвидат, планираат и да се подготват за претстојните процеси на креирање политики. Навремената и ефективна комуникација со јавноста за процесите на јавна консултација е од најголема важност за добивање вреден придонес од засегнатите страни.

- За да се обезбеди доверба во процесот на консултации и да поттикне учество, институцијата треба да даде повратни информации за предлозите што ги споделува – без разлика дали се прифатени или не, и ако да, зошто се прифатени.
- Институциите треба да ја максимизираат ОВП мрежата на повеќе засегнати страни за да изготват заеднички заложби за подобрување на доброто владеење во земјата.

Ефикасност

- Владата мора да инсистира на намалување на бројот на предлог-закони што се донесуваат по скратена или итна постапка за да не се загрозува нивниот квалитет и/или одговорност.
- Владата мора да избегне чести измени и дополнувања на законските и политичките рамки без докази дека применетите измени ќе обезбедат значително подобрување.
- Сите институции треба да ја подберат постојаната употреба на податоците за административни цели и на нив да го засноваат нивното планирање и известување.
- Мора да биде спроведена улогата на Генералниот секретаријат за контрола на квалитетот и следење на спроведувањето на постојните политики.

Интегритет

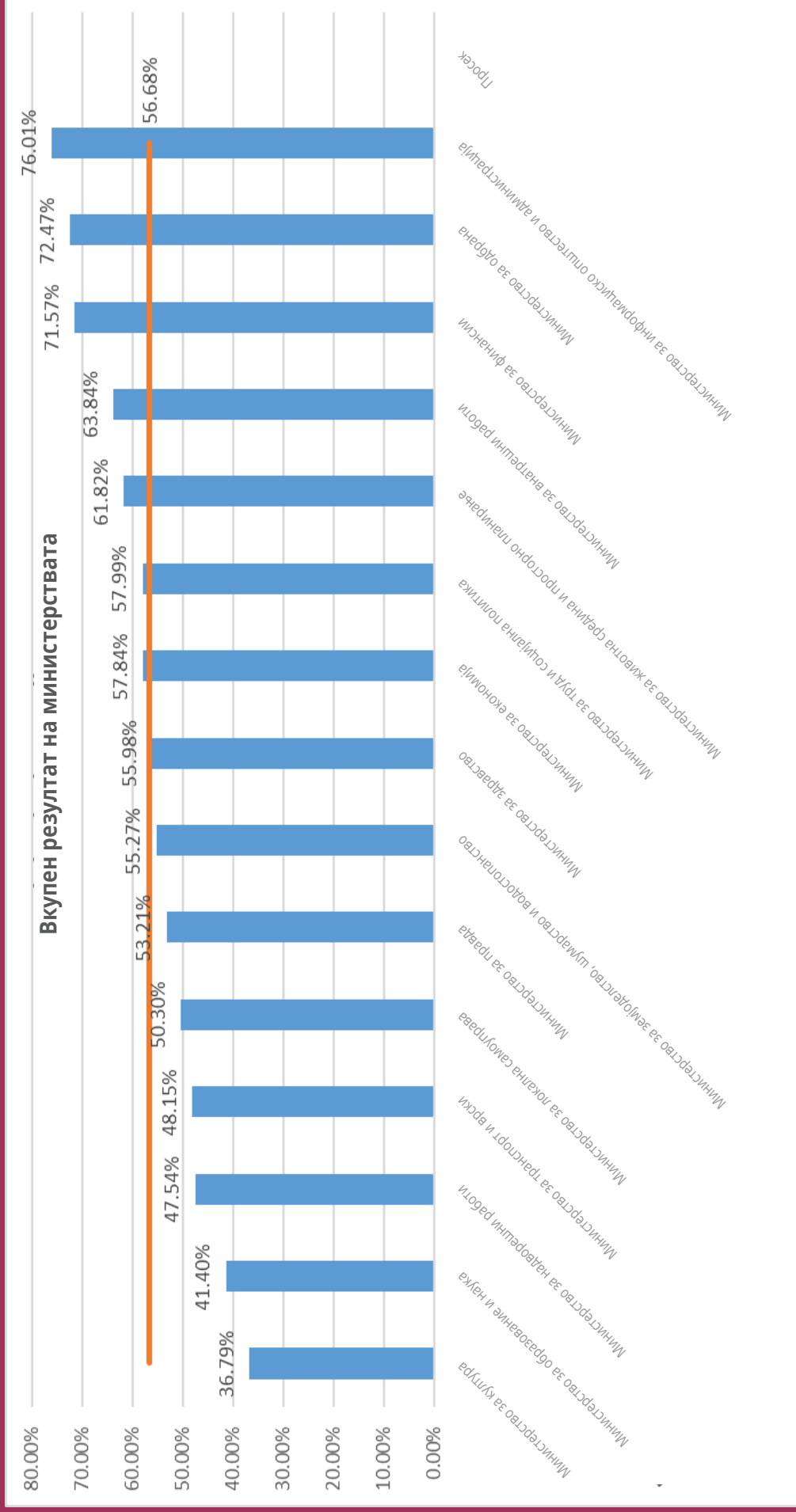
- Мора да се зајакне надзорот над имотот и интересот на јавните службеници со цел постојната правна и политичка рамка да ужива доверба од јавноста.
- Имотните листови треба да бидат објавени во отворени формати и Државната комисија за спречување на корупција треба да обезбеди достапност на овие листи на својата веб-страница и по престанокот на работниот договор на државните службеници, како и да ги ажурира доколку овие листи се менуваат додека трае работниот договор.
- Потребно е зајакнување на инструментите за следење и известување во врска со правната и политичката рамка во оваа област со цел да се генерираат податоци за нивната имплементација и зголемување на довербата во системот.
- Ставање крај на политичкото назначување на работните места во државната служба и воведувањето на процес на вработување заснован на заслуги е повеќе од потребно.

5. БИБЛИОГРАФИЈА НА ПРЕТХОДНИ ДОКУМЕНТИ ЗА ЈАВНА ПОЛИТИКА ЗА ОТВОРНОСТА НА ИНСТИТУЦИИТЕ ОД ИЗВРШНАТА ВЛАСТ И СОБРАНИЈАТА ВО СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА И РЕГИОНОТ НА ЗАПАДЕН БАЛКАН

Во продолжение, за подобра споредба, следуваат наслови и линкови до претходни документи и сеопфатни планови за добро владеење за државните институции во Република Северна Македонија и регионот, креирани преку истражувањето на Индексот на отвореност.

- Отвореност на Собранијата во регионот и во Македонија, април 2017: <https://cutt.ly/FfAirl9>
- Препораки за подобрување на моменталната состојба – Отвореност на институциите од извршната власт во регионот и во Македонија, март, 2017: <https://cutt.ly/0fAipeD>
- Сеопфатен план за добро владеење за државните институции во Република Македонија – врз основа на регионалниот Индекс на отвореност на државните институции (Врз основа на мерењата спроведени во 2016 година), јули, 2017: <https://cutt.ly/ffAiufE>
- Препораки за подобрување на моменталната состојба – Отвореност на Собранијата во регионот и во Македонија, јули, 2018: <https://cutt.ly/wfAu2df>
- Препораки за подобрување на моменталната состојба – Отвореност на институциите од извршната власт во регионот и во Македонија, јули, 2018: <https://cutt.ly/9fAu4jc>
- Сеопфатен план за добро владеење за државните институции во Република Македонија – врз основа на регионалниот Индекс на отвореност на државните институции (Врз основа на мерењата спроведени во 2017 година), јули, 2018: <https://cutt.ly/di8r3wR>
- Препораки за подобрување на моменталната состојба – Отвореност на Собранијата во регионот и во Македонија, јули, 2019: <https://cutt.ly/PfAuZZW>
- Препораки за подобрување на моменталната состојба – Отвореност на институциите од извршната власт во регионот и во Република Северна Македонија јули, 2019: <https://cutt.ly/xfAuCCI>
- Сеопфатен план за добро владеење за државните институции во Република Северна Македонија – врз основа на регионалниот Индекс на отвореност на државните институции (Врз основа на мерењата спроведени во 2017 година), јули, 2019: <https://cutt.ly/TfAuGEu>

АНЕКС I: ВКУПНИОТ РЕЗУЛТАТ НА ПОЕДИНЕЧНИТЕ МИНИСТЕРСТВА И ИЗВРШНИ ОРГАНИ



Метаморфозис Фондацијата за интернет и општество е независна, непартиска и непрофитна фондација со седиште во Скопје, Република Северна Македонија. Нејзината мисија е да придонесе кон развој на демократијата и кон зголемување на квалитетот на животот преку иновативно користење и споделување на знаењето. Нашите водечки вредности се отвореност, еднаквост и слобода.

Програмските области во кои работи Метаморфозис се:

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

CIP – Каталогизација во публикација

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

342.53:005.332.5(497.7)»2019»(047.31)

342.51:005.332.5(497.7)»2019»(047.31)

ПРОЦЕНКА на доброто владеење во Северна Македонија и регионот преку Индексот на отвореност : Собрание и извршна власт : според мерењето за 2019. – Скопје : Фондација Метаморфозис, 2020. – 55 стр. ; 30 см

Фусноти кон текстот

ISBN 978-608-263-044-1

а) Собрание – Транспарентност – Македонија – 2019 – Истражувања б) Извршна власт – Транспарентност – Македонија – 2019 – Истражувања

COBISS.MK-ID 52143621

