



**USAID**  
ОД АМЕРИКАНСКИОТ НАРОД



NATIONAL  
ENDOWMENT  
FOR  
DEMOCRACY

SUPPORTING FREEDOM AROUND THE WORLD

2021

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

## СОБРАНИЕ И ИЗВРШНА ВЛАСТ

Фондација Метаморфозис

METAMORPHOSIS 

 **ActionSEE**

Оваа публикација е подготвена од Фондацијата Метаморфозис во рамки на Проектот за граѓанско учество со поддршка на американскиот народ преку Агенцијата на САД за меѓународен развој (УСАИД). Мислењата изразени во оваа публикација не ги изразуваат ставовите на Агенцијата на САД за меѓународен развој или на Владата на Соединетите Американски Држави.

Овој документ е дел од проектот финансиран од Националната фондација за демократија (NED). Ставовите и мислењата наведени во овој документ ги пратставуваат мислењата на авторите и истите не ги одразуваат ставовите на донаторите.





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

СОБРАНИЕ И ИЗВРШНА ВЛАСТ

Според мерењето за 2020 година

Фондација Метаморфозис

Скопје, јули 2021

© 2021 Фондација за интернет и општество Метаморфозис

Скопје, јули 2021

**Издавач:**

Фондација за интернет и општество Метаморфозис, ул. „Апостол Гусларот“ бр. 40,  
1000 Скопје, Северна Македонија

**Автор:**

Фондација за интернет и општество Метаморфозис

**Уредник:**

Бардил Јашари, Фондација за интернет и општество Метаморфозис

**Дизајн:**

Полиестердеј (Северна Македонија)

**Печатница:**

Ројал Арт (Северна Македонија)

**Тираж:**

60 примероци

CIP - Каталогизација во публикација

Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје

342.53:005.332.5(497.7)"2020"(047.31)

342.51:005.332.5(497.7)"2020"(047.31)

ПРОЦЕНКА на доброто владеење во Северна Македонија и регионот преку  
Индексот на отвореност : Собрание и извршна власт : според мерењето за  
2020 година / [уредник Бардил Јашари]. - Скопје : Фондација Метаморфозис, 2021. - 51  
стр. ; 30 см

Фусноти кон текстот

ISBN 978-608-263-059-5

а) Собрание -- Транспарентност -- Македонија -- 2020 -- Истражувања б) Извршна  
власт -- Транспарентност -- Македонија -- 2020 -- Истражувања

COBISS.MK-ID 55071237

# СОДРЖИНА

КРАТЕНКИ.....	7
1. ВОВЕД.....	9
2. МЕТОДОЛОГИЈА.....	10
3. ОТВОРЕНОСТ НА СОБРАНИЈАТА ВО РЕГИОНОТ И ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА.....	12
ЗАКОНОДАВНИ СОБРАНИЈА ОД РЕГИОНОТ.....	12
3.1. ОТВОРЕНОСТ НА СОБРАНИЈАТА НА БАЛКАНОТ.....	15
3.1.1. МАРГИНАЛНИ ЧЕКОРИ ЗА СТРАТЕШКИ ПРИСТАП КОН ПОЛИТИКИТЕ ЗА ОТВОРЕНОСТ.....	15
3.1.2. ПРОАКТИВНОСТ ПРИ ОБЈАВУВАЊЕТО ИНФОРМАЦИИ – САМО ДОКОЛКУ Е РЕГУЛИРАНО СО ЗАКОН.....	17
3.1.3. ОТВОРЕНОСТ ПРЕКУ ОДРЖУВАЊЕ ИНТЕГРИТЕТ.....	18
3.1.4. ИНТЕРАКЦИЈА СО ГРАЃАНИ.....	19
3.2. ОТВОРЕНОСТ НА СОБРАНИЕТО НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА.....	20
3.2.1. ТРАНСПАРЕНТНОСТ НА СОБРАНИЕТО НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА.....	22
3.2.1.1. ФИНАНСИСКА ТРАНСПАРЕНТНОСТ.....	23
3.2.2. ПРИСТАП ДО ИНФОРМАЦИИ.....	24
3.2.2.1. ЈАВНИ КОНСУЛТАЦИИ И ИНТЕРАКЦИЈА СО ГРАЃАНИ.....	25
3.2.3. ИНТЕГРИТЕТ.....	26
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.....	29
4.1. ОТВОРЕНОСТ НА ИНСТИТУЦИИТЕ ОД ИЗВРШНАТА ВЛАСТ ВО РЕГИОНОТ.....	29
4.1.1. РАСПРОСТРАНЕТА ФИНАНСИСКА НЕТРАНСПАРЕНТНОСТ.....	30
4.1.2. ТРАНСПАРЕНТНОСТА ПРИ ДОНЕСУВАЊЕТО ОДЛУКИ СЕ УШТЕ Е НА НИСКО НИВО.....	31
4.1.3. ПОПРЕЧЕН ПРИСТАП ДО ИНФОРМАЦИИ, ЗАБЕЛЕЖЛИВ НЕДОСТАТОК НА ИНТЕРЕС ЗА КОНЗИСТЕНТНИ ЈАВНИ РАСПРАВИ И КОНСУЛТАЦИИ.....	31

4.2. СОСТОЈБАТА НА ДОБРО ВЛАДЕЕЊЕ ВО ИНСТИТУЦИИТЕ НА ИЗВРШНАТА ВЛАСТ ВО СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА .....	31
4.2.1. ТРАНСПАРЕНТНОСТ (ОРГАНИЗАЦИСКИ ИНФОРМАЦИИ, БУЏЕТ И ПОСТАПКИ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ) .....	33
4.2.1.1. ОРГАНИЗАЦИСКИ ИНФОРМАЦИИ .....	34
4.2.1.2. БУЏЕТ .....	35
4.2.1.3. ПОСТАПКИ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ .....	36
4.2.2. ПРИСТАПНОСТ (ПРИСТАП ДО ИНФОРМАЦИИ, ИНТЕРАКЦИЈА СО ГРАЃАНИ И ЈАВНИ КОНСУЛТАЦИИ) .....	37
4.2.2.1. ПРИСТАП ДО ИНФОРМАЦИИ .....	37
4.2.2.2. ИНТЕРАКЦИЈА СО ГРАЃАНИ .....	38
4.2.2.3. ЈАВНИ КОНСУЛТАЦИИ .....	39
4.2.3. ЕФИКАСНОСТ (ИЗВЕСТУВАЊЕ, МОНИТОРИНГ И ЕВАЛУАЦИЈА И СТРАТЕГИСКО ПЛАНИРАЊЕ) .....	41
4.2.4. ИНТЕГРИТЕТ (КОДЕКС ЗА ЕТИЧКО ОДНЕСУВАЊЕ, СПРЕЧУВАЊЕ НА КОНФЛИКТ НА ИНТЕРЕСИ И ПРАВИЛА ЗА ЛОБИРАЊЕ) .....	42
4.2.5. ОТВОРЕНИ ПОДАТОЦИ .....	43
4.2.6. ЗАКЛУЧОК .....	44
4.2.7. СЕОПФАТЕН ПЛАН ЗА ДОБРО ВЛАДЕЕЊЕ ЗА ИЗВРШНАТА ВЛАСТ ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА .....	45
5. БИБЛИОГРАФИЈА НА ПРЕТХОДНИ ДОКУМЕНТИ ЗА ЈАВНА ПОЛИТИКА ЗА ОТВОРЕНОСТ НА ИНСТИТУЦИИТЕ ОД ИЗВРШНАТА ВЛАСТ И СОБРАНИЈАТА ВО СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА И РЕГИОНОТ НА ЗАПАДЕН БАЛКАН .....	48
АНЕКС I .....	49

## КРАТЕНКИ

<b>ACTION SEE</b>	Отчетност, технологија и мрежа на институционална отвореност во Југоисточна Европа
<b>СПИ</b>	Слободен пристап до информации од јавен карактер
<b>БиХ</b>	Босна и Херцеговина
<b>ГО</b>	Граѓанска организација
<b>CV</b>	Curriculum vitae / Животна биографија
<b>ЕНЕР</b>	Единствен национален електронски регистар на прописи
<b>ЕУ</b>	Европска Унија
<b>ФБиХ</b>	Федерација Босна и Херцеговина
<b>ЗСПИЈК</b>	Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер
<b>ГРЕКО</b>	Група на држави против корупција (The Group of States against Corruption-GRECO)
<b>ММИ</b>	Меѓународен механизам за известување
<b>ИППЛГ</b>	Интер-партиската парламентарна група
<b>НАТО</b>	Северноатлантска алијанса
<b>ОВП</b>	Отворено владино партнерство
<b>ОЕЦД</b>	Организација за економска соработка и развој
<b>ОБСЕ/ ОДИХР</b>	Канцеларијата за демократски институции и човекови права (ОДИХР) на ОБСЕ (Организација за безбедност и соработка во Европа)
<b>ПР</b>	Односи со јавност
<b>RIA</b>	Проценка на влијание на регулатива
<b>ТАИЕХ</b>	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)<sup>1</sup>, 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 отвореност<sup>2</sup>, чија цел е да се утврди степенот до кој се почитуваат принципите на доброто владеење во регионот. Овој труд 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 стратедиска цел - членство во ЕУ.

Трудот 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 нив мери отвореност на различна гранка на управување: локална власт, централна власт, судство и собрание.



# 1. ВОВЕД

Во март 2020 година, по долго чекање од еднаесет години, Северна Македонија доби одобрение од Советот на Европската унија да започне пристапни преговори, одлука што беше оправдана со напредокот на земјата во демократските реформи.<sup>3</sup> 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%.<sup>4</sup> Одложувањето на вистинскиот почеток на пристапните преговори влијаеше врз кредибилитетот на ЕУ кај граѓаните на Северна Македонија со одвојување на процесот од политичките критериуми на Унијата – сугерирајќи дека пристапувањето не е нужно тесно поврзано со доброто владеење во земјата.<sup>5</sup>

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 стратемски 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 2020 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. Информации и податоци за резултатите на сите видови институции во Северна Македонија и земјите од регионот се достапни на веб-страницата <https://index.actionsee.org/>.

- 
- 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/2WAD261>
  - 5 Паѓа кредибилитетот на ЕУ, но сè уште се смета за најголем сојузник на државата. Институт за демократија Социетас цивилис – Скопје. Достапно на: <https://idscs.org.mk/mk/2020/02/26/9949/>

## 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.<sup>6</sup> 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 учат од тековните процеси и да ги подобрат преку воспоставени системи за следење, евалуација и учење - со употреба на клучни точки / индикатори за време на 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.

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 2021 и март 2021. 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)

6 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://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>

Од 50-те  
мониторирани  
институции на  
извршната власт  
37 (74%)  
одговориле на  
прашалникот,  
од кои 13 се  
министерства  
а 23 се извршни  
органи.

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.

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 таргетирани институции на извршната власт, 37 (74%) одговориле на прашалникот, додека останатите 13 (26%) автоматски добиваат 0 според соодветните индикатори. Од институциите кои не одговорија на прашалникот, 3 беа министерства (Министерството за култура, Министерство за здравство, Министерството за политички системи и односи меѓу заедниците) и 10 беа извршни органи. Собранието на Република Северна Македонија одговори на прашалникот.

Во согласност со поддршката за граѓанскиот сектор во нивната улога организации - „набљудувачи“ кои бараат од нивните собранија да ги почитуваат принципите на отвореност, овогодинашното истражување за првпат вклучува евалуација на отвореноста на хрватскиот и словенечкиот парламент според методологијата на Индексот на отвореност благодарение на соработката на мрежата ACTION SEE со ГО „Гонг“ од Хрватска и „Денес е нов ден“ од Словенија.



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

#### Законодавни собранија од регионот

**Босна и Херцеговина (БиХ)**, за разлика од регионот, има посложено организирана законодавна моќ, составена од Парламентарното собрание на БиХ, Парламентарното собрание на Федерацијата БиХ и Народното собрание на Република Српска, како дел од законодавна структура, Совет на народите на РС, Брчко и 10 кантонални собранија кои не беа вклучени во истражувањето. Нивната работа е регулирана со Уставите<sup>7</sup> и Деловникот за работа<sup>8</sup>.

**Парламентарното собрание на БиХ** има два дома: Домот на народите и Домот на пратениците. Домот на народите се состои од 15 делегати, две третини од Федерацијата (вклучувајќи пет Хрвати и пет Бошњаци) и една третина од Република Српска (пет Срби). Назначените хрватски или бошњачки делегати од Федерацијата се избираат од хрватски или бошњачки делегати во Домот на народите на Федерацијата. Делегатите од Република Српска ги избира Народното собрание на Република Српска. Домот на пратениците се состои од 42 делегати, од кои две третини се избрани од територијата на Федерацијата и една третина од територијата на Република Српска. Членовите на Претставничкиот дом се избираат директно од нивниот ентитет, во согласност со Изборниот закон.

Законодавната власт во **Федерацијата Босна и Херцеговина (Собрание на ФБиХ)** ја вршат Претставничкиот дом и Домот на народите. Претставничкиот дом се состои од 98 делегати. Најмалку четири членови од еден конститутивен народ треба да бидат претставени во Претставничкиот дом на ФБиХ. Делегатите се избираат директно преку избори. Домот на народите се состои од 58 делегати, 17 делегати од секој од конститутивните народи и 7 делегати од другите. Други имаат право да учествуваат еднакво во постапката за мнозинство гласови. Делегатите на Домот на народите се избираат од кантонските собранија од нивните делегати пропорционално со националната структура на населението. Бројот на делегати за Домот на народите избрани во секој кантон е пропорционален со бројот на жителите на кантонот, при што бројот, структурата и начинот на избор на делегатите се определуваат со закон.

**Националното собрание на Република Српска** има 83 делегати. Изборните закони ги одредуваат изборните единици и системот на поделба на мандатите кои обезбедуваат сите општини да бидат соодветно застапени во Националното собрание. Замениците се избираат директно и со тајно гласање. Изборот и престанокот на мандатот на пратениците и формирањето изборни единици се уредуваат со закон. Најмалку четири членови на еден конститутивен народ се претставени во Националното собрание.

7 Устав на БиХ. Преземено од: [https://www.ustavisud.ba/public/down/USTAV\\_BOSNE\\_I\\_HERCEGO](https://www.ustavisud.ba/public/down/USTAV_BOSNE_I_HERCEGO); Устав на Република Српска. Преземено од: [https://www.narodnaskupstinars.net/sites/default/files/upload/dokumenti/ustav/lat/ustav\\_republike\\_srpske.pdf](https://www.narodnaskupstinars.net/sites/default/files/upload/dokumenti/ustav/lat/ustav_republike_srpske.pdf); Устав на Федерација БиХ. Преземено од: <https://www.paragraf.ba/propisi/fbih/ustav-federacije-bosne-i-hercegovine.html>

8 Деловник за работа на Домот на пратеници на Парламентарното собрание на БиХ. Преземено од: <https://www.parlament.ba/Content/Read/59?title=Poslovnik>; Деловник за работа на Домот на народите на Парламентарното собрание на БиХ. Преземено од: <https://www.parlament.ba/law/LawDetails?lawId=1132>; Деловник за работа на Домот на пратеници на Парламентарното собрание на ФБиХ. Преземено од: <https://predstavnickidom-pfbih.gov.ba/bs/page.php?id=20>; Деловник за работа на Домот на народите на Парламентарното собрание на ФБиХ. Преземено од: <https://parlamentfbih.gov.ba/v2/hr/stranica.php?idstranica=62>; Деловник за работа на Националното Собрание на Република Српска. Преземено од: <https://www.narodnaskupstinars.net/?q=la/narodna-skup%C5%A1tina/poslovnik>

**Хрватскиот парламент** со еден дом се состои од 151 пратеник, од кои 49 се жени (32,45%). 140 членови се избираат од 10 изборни единици во земјата, осум од изборната единица на националните малцинства и три од изборна единица за хрватските граѓани кои живеат во странство. Најважните акти<sup>9</sup> што ја регулираат работата на Собранието се Уставот и Уставните закони, Законот за должностите и обврските на пратениците, Законот за политичките партии, Законот за судир на интереси, Законот за финансирање на политички активности, изборни кампањи и референдуми, Закон за соработка помеѓу Парламентот и Влада, Деловник за работа и Правила за јавен пристап до постапките во хрватскиот парламент и неговите работни тела. За разлика од Словенија, Србија и Северна Македонија, не постои единствен закон што ја регулира работата на Парламентот, или некои од неговите основни функции (на пример, Закон за парламентарен надзор како во БиХ). Десеттото свикување конституирано на 22 јули 2020 година во моментот работи преку 28 постојани комитети.

Главните акти што ја регулираат работата на **Собранието на Црна Гора** се Уставот<sup>10</sup> и Деловникот<sup>11</sup>. Иако поминаа 15 години од обновувањето на државната независност, не постои Закон за Собрание ниту Закон за Влада. 27-то свикување на Собранието на Црна Гора беше конституирано по изборите во 2020 година. Собранието има 81 пратеник, а само една четвртина од местата ги држат пратенички. Новите измени на Деловникот за работа воведоа барање барем еден потпретседател на собранието да биде претставник на помалку застапениот пол, а еден пратеник да дојде од редовите на малцинските партии. Така, ова е прво свикување кое избрала жена за потпретседател на парламентот.

Работата на **Собранието на Република Северна Македонија** е регулирано според Уставот<sup>12</sup>, Законот за Собрание на Република Северна Македонија<sup>13</sup>, како и Деловникот за работа на Собранието на Република Македонија<sup>14</sup>, кои, меѓу други работи, ги регулираат и организацијата, работните процедури, надлежности, парламентарен надзор, национални и меѓународни односи, како и вклучувањето на јавноста во неговата работа. Избрано преку пропорционален изборен систем со партиски листи во изборни единици, помеѓу 2020 – 2024 година, Собранието е составено од 120 пратеници<sup>15</sup>, етнички мешани, од кои 73 пратенички и 5 пратеници кои припаѓаат на младинската категорија<sup>16</sup>. Во најновиот состав, Собранието има 25 работни комисии<sup>17</sup> и 2 совети<sup>18</sup>.

Постапките на **Народното Собрание на Република Србија** се регулирани со Деловникот за работа<sup>19</sup> додека организациската структура, овластувањата, односите со другите органи и

9 Најважните закони и регулативи на хрватскиот парламент. Преземено од: <https://www.sabor.hr/en/information-access/important-legislation>

10 Устав на Црна Гора. Преземено од: <https://www.skupstina.me/me/ustav-crne-gore>.

11 Деловник за работа на Собранието на Црна Гора. Преземено од: <https://www.skupstina.me/me/poslovnik-o-radu>.

12 Устав на Република Северна Македонија. Преземено од: <https://sobranie.mk/ustav-na-rm.nspix>

13 Закон за Собрание на Република Северна Македонија. Преземено од: <https://www.sobranie.mk/zakon-za-sobranie-to-na-rm.nspix>

14 Деловник за работа на Собранието на Република Северна Македонија. Преземено од: <https://sobranie.mk/content/Delovnik%20na%20RM/DelovniknaSRMPrecistentekstAvgust13.pdf>

15 Пратеници 2020–2024. Преземено од: <https://sobranie.mk/segashen-sostav-2020-2024.nspix>

16 Извештај за работата на Собранието на Република Северна Македонија за периодот 04.08.2020 – 31.12.2020. Преземено од: <https://www.sobranie.mk/content/izvestai/IZVESTAJ%202020%20SAJT.pdf>

17 Работни органи 2020–2024. Преземено од: <https://sobranie.mk/rabotni-tela-2020-2024.nspix>; Други органи 2020–2024. Преземено од: <https://sobranie.mk/drugi-tela-2020-2024.nspix>

18 Совети 2020–2024. Преземено од: <https://sobranie.mk/2020-2024-soveti.nspix>

19 Деловник за работа на Националното Собрание на Република Србија. Преземено од: [http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-vazna-dokumenta/poslovnik-\(precisceni-tekst\)/ceo-poslovnik-\(precisceni-tekst\).1423.html](http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-vazna-dokumenta/poslovnik-(precisceni-tekst)/ceo-poslovnik-(precisceni-tekst).1423.html)

финансирањето се регулирани со Законот за Народното собрание<sup>20</sup>. Актуелното, 12-то свикување, беше избрано преку пропорционален изборен систем во 2020 година, со мандат од четири години во атмосфера во која мнозинството опозициски партии ги бојкотираа изборите. Ова резултираше со 97% од 250 пратеници, кои припаѓаат на владејачкото мнозинство. Сегашната парламентарна опозиција се состои од само 7 пратеници, додека 4 малцински листи исто така освоија пратенички места. Ова е најнеплуралистички парламент од 1990 година, со мнозинство неискусни пратеници – 58% се пратеници за прв пат. Дополнително, 40% се пратенички, што го остварува правниот минимум. Процесот на конституирање на Собранието започна по истекот на законскиот рок и беа потребни речиси три месеци за да се финализира. Собранието има 20 парламентарни комисии со кои претседаваат исклучиво членовите на владејачкото мнозинство.

Собранието на **Автономната покраина Војводина**<sup>21</sup> врши законодавни и други функции во автономната покраина Војводина, во согласност со Уставот на Република Србија и Статутот на Автономната покраина Војводина. Ова Собрание се состои од 120 пратеници кои се избираат на директни избори, по пропорционален изборен систем, за период од четири години. Тековниот состав, избран во 2020 година, опфаќа 19 комисии со 5 пратенички групи и 8 независни заменици. Организацијата и процедурите, како и остварувањето на правата и должностите на пратениците се регулирани со Деловникот за работа на Собранието на Автономната покраина Војводина и со Статутот на Автономната покраина Војводина.

**Словенечкиот парламент** е непотполно дводомен, составен од Националното собрание и Националниот совет. Националното собрание се состои од 88 членови избрани според пропорционалниот изборен систем со по еден претставник од италијанската и унгарската заедница, што се избираат според мнозинскиот систем со еден круг.<sup>22</sup> Покрај Уставот на Република Словенија, задачите, надлежностите, организацијата и работата на Народното собрание се регулирани со Законот за Народно собрание и Деловникот за работа. Правата и должностите на членовите се регулирани со Законот за заменици и Етичкиот кодекс за замениците. И покрај легализираните родови квоти, само 22 жени беа избрани во Националното собрание на последните избори во 2018 година. Во моментот има 25 пратенички во Националното собрание. Мандатот трае 4 години.

Националниот совет има 40 членови што ги претставуваат социјалните, економските, професионалните и локалните интереси.<sup>23</sup> Изборот на претставници на групите со посебен интерес го вршат избирачи што се дел од избирачките одбори. Претставниците на електоратот (избирачите) се избираат од организации со посебен интерес во согласност со нивните деловнички правила. 22 членови се избираат од локалните заедници за да служат како претставници на локалните интереси. На изборите во 2017 година беа избрани само 4 женски членови. Покрај Уставот на Република Словенија, задачите, надлежностите, организацијата и работата на Националниот совет се регулирани со Законот за Националниот совет, Деловникот за работа и Етичкиот кодекс на Националниот совет. Мандатот трае 5 години. Во истражувањето презентирани во овој труд беше вклучено само Националното собрание.

20 Закон за Националното Собрание. Преземено од: [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_narodnoj\\_skupstini.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_narodnoj_skupstini.html)

21 Член 30–43 од Статутот на Автономна покраина Војводина. Преземено од: <https://www.skupstinavojudine.gov.rs/Strana.aspx?s=statut&j=SRL>

22 Сегашните претставници на италијанската и унгарската заедница беа избрани во 2018 година според методот Брода, кој беше заменет со мнозински изборен систем од еден круг во 2021 година.

23 Националниот совет се состои од 4 претставници на работодавачи, четири претставници на вработени, четири претставници на земјоделци, занаетчи и независни професии, 6 претставници на некономски активности и 22 претставници на локални интереси.



### 3.1. Отвореност на Собранијата на Балканот

Во отвореноста на собранијата во регионот беше забележан одреден напредок од нашиот последен извештај, иако сè уште не е на задоволително ниво во сите земји. Споредувањето на парламентите на Хрватска и Словенија како земји кои порано беа дел од Југославија, но се членки на ЕУ веќе 8 и 17 години соодветно, навистина ја донесе во фокусот отвореноста на собранијата на земјите кои некогаш беа дел од истиот политички систем и федерација. Нашето истражување покажува дека, иако нивните собранија веќе воспоставија некои добри практики во согласност со практиката на добро управување, одредени предизвици остануваат взаемни за сите набљудувани земји. Попозитивно, и покрај предизвикувачките околности за време на пандемија, мнозинството собранија во регионот вложија дополнителни напори за да ја подобрат својата отвореност кон своите граѓани, додека некои постигнаа маргинален напредок или имаа пад.

Нашите најнови резултати го ставаат Собранието на Црна Гора на прво место во однос на отвореноста на законодавната власт од анализираниите земји од територијата на поранешна Југославија. Собранието на Црна Гора исполнува 77,89% од поставените критериуми за отвореност, Народното собрание на Словенија 72,31%, Собранието на Северна Македонија 68,15%, Хрватскиот парламент 61,15%, Народното собрание на Србија 57,72% и Парламентарното собрание на БиХ 53,64% (Дом на народите 52,43%, Претставнички дом 54,84%).

Еден суштински аспект што треба да се земе предвид е дека во Србија и БиХ, исто така, ја измеривме отвореноста на провинциските собранија и собранијата на ентитетите, така што Собранието на автономната покраина Војводина постигна резултат од 47,86% на исполнети показатели, Националното собрание на Република Српска 42,25%, и Собранието на Федерацијата БиХ исполни 35,57% (Дом на народите 39,58%, Претставнички дом 31,56%).

Сè уште постои значајна разлика во отвореноста на собранијата во регионот, што се должи на продолжувањето на трендот забележан во претходните години, покажувајќи дека законодавниот дом во Црна Гора и Северна Македонија континуирано бележат подобри резултати во отвореноста. Оваа година законодавните институции од БиХ и Србија, исто така, се надминати во отвореност и од најновите членови во истражувањето, Словенија и Хрватска. Меѓутоа, она што треба да се нагласи е дека во споредба со претходната година, значителен напредок во постигнувањето на принципите за отвореност постигна Парламентарното собрание на БиХ (напредок од 17,24%), Собранието на автономната покраина Војводина (напредок од 16,86%), Народното собрание на Србија (напредок за 12,23%) и Парламентот на Црна Гора (напредок од 10,39%). Во продолжение ги објаснуваме главните пречки што го попречуваат понатамошниот напредок во отвореноста на собранијата во регионот.

#### 3.1.1. Маргинални чекори за стратешки пристап кон политиките за отвореност

Недостатокот на стратешки пристап кон политиката на отвореност од страна на законодавците во регионот останува итно прашање за кое ACTION SEE предупредува веќе петта година. Отвореноста на собранијата во регионот не е регулирана со еден стратешки документ, туку принципот е дел од неколку политики што ја регулираат нивната работа. Овој недостаток е витална пречка за ефективност на собранијата, бидејќи дополнително ја остава практиката на отвореност за толкување од страна на сегашното парламентарно раководство и им дава слободна волја да се придржуваат кон демократските принципи и правила за добро владеење.

Транспарентноста<sup>24</sup> во БиХ не е регулирана на законодавно ниво, а се чека и вклучувањето на собранијата во Отвореното владино партнерството. За жал, проактивната транспарентност сè уште не е вклучена во Законите за слободен пристап до информации<sup>25</sup>, иако за тоа се залагаат граѓанските здруженија и многу институции со години. Членовите 210 – 218 од Деловникот за работа на Собранието на Црна Гора предвидува дека работата на Собранието и неговите комисији е јавна. Акцискиот план за зајакнување на законодавната и контролната улога на Собранието на Црна Гора во 2021 година предвидува усвојување на Правилник за публицитет на Собранието и Правилник за администрација, објавување и рекламирање преку Интернет на веб –страницата на Собранието, како и на профилите на социјални мрежи.

Транспарентноста на Хрватскиот парламент е регулирана преку Деловникот и Правилата за јавен пристап до постапките во Хрватскиот парламент и неговите работни тела од 2005 година, но и двата се застарени. За жал, најверојатно поради земјотресот и пандемијата во 2020 година, Собранието престана да ги објавува пленарните резултати од гласањето на поединечни пратеници, со што ја уништи довербата на граѓаните во ситуацијата со мало мнозинство од само еден глас. Хрватска е исто така членка на Отвореното владино партнерство (ОВП), а парламентарната транспарентност беше меѓу обврските во Хрватскиот акционен план 2018–2020 година. Во Извештајот за преодни резултати на ОВП за Хрватскиот акционен план 2018–2020 се наведува дека во парламентарната транспарентност, не се исполнети сите карактеристики предложени со акциониот план. „На пример, пристапот до податоци преку ПИЈ (пристап до информации од јавен карактер) се нуди само за архивски податоци од поранешната веб-страница, а информациите за гласање се нудат само за пленарни сесии (нарушени поради КОВИД-19 и оштетувањето од земјотресите).“<sup>26</sup>

Уставот на Република Словенија ги дефинира правото за пристап до информации од јавен карактер, правото на петиција и правото на учество во управувањето со јавните работи како уставни права. Покрај одредбите во Законот за Национално собрание и Деловникот за работа на Народното собрание, транспарентноста, пристапноста, отвореноста и ефикасноста на Националното собрание се обезбедуваат првенствено со Законот за пристап до информации од јавен карактер и Законот за интегритет и спречување корупција. Некои специфични стандарди во врска со транспарентноста и учеството на јавноста во управувањето со јавните работи, исто така, се регулирани со други прописи (на пример, Закон за јавни набавки, Закон за заштита на животната средина, Закон за просторно планирање, Закон за државни службеници, итн.). Важноста на учеството на јавноста во подготовката на прописите е дефинирана и со Резолуцијата за нормативна дејност.

Иако собранијата објавуваат поголем дел од стратегиите што ги спроведуваат на нивните веб –страници, нашето истражување покажа дека работата на повеќето собранија не се базира

24 Во случајот со Северна Македонија, транспарентноста на Собранието е регулирана со Уставот, Законот за Собранието, Деловникот за работа на Собранието, како и Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер. Собранието е исто така дел од Отвореното владино партнерство.

Транспарентноста на работата на Народното собрание на Република Србија е регулирана со Законот за Народното собрание и понатаму со парламентарниот деловник, додека провинциското собрание го регулира со својот провинциски деловник.

25 Закон за слободен пристап до информации на Република Српска. Преземено од: [https://advokat-prnjavorac.com/zakoni/Zakon\\_o\\_slobodi\\_pristupa\\_informacijama\\_RS.pdf](https://advokat-prnjavorac.com/zakoni/Zakon_o_slobodi_pristupa_informacijama_RS.pdf); Закон за слободен пристап до информации на Собранието на Федерација БиХ. Преземено од: [https://advokat-prnjavorac.com/zakoni/ZAKON\\_pristupu\\_informacijama\\_FBiH.pdf](https://advokat-prnjavorac.com/zakoni/ZAKON_pristupu_informacijama_FBiH.pdf); Закон за слободен пристап до информации на Собранието на БиХ. Преземено од: [https://advokat-prnjavorac.com/zakoni/ZAKON\\_O\\_SLOBODI\\_PRISTUPA\\_INFORMACIJAMA.pdf](https://advokat-prnjavorac.com/zakoni/ZAKON_O_SLOBODI_PRISTUPA_INFORMACIJAMA.pdf)

26 Независен механизам за известување: Извештај за трнзициските резултати на Хрватска 2018–2020. Преземено од: [https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2021/06/Croatia\\_Transitional-Results\\_Report\\_2018-2020\\_EN.pdf](https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2021/06/Croatia_Transitional-Results_Report_2018-2020_EN.pdf)



на стратешки водич за нивната работа што вклучува состав на активности, методологија на имплементација и индикатори за успех, врз што ја темелат својата работа и работата на пратениците. Она што е контрадикторно е што некои од собранијата објавуваат годишни извештаи за работа без да објават годишна програма за работа, што означува дека тие или се водени од моменталните потреби што произлегуваат, или пошироката публика нема увид во каков било документ врз кој тие ја темелат својата работа. Двата случаи се непожелни.

И покрај добрата правна основа за парламентарен надзор, очигледно е дека во пракса, овој аспект останува слаб. Додека поголемиот дел собранија не предвидуваат санкции за министрите и другите извршни функционери за неучество во сослушувањата, многу малку објавуваат извештаи од надзорни активности (расправи). Подобрувањето во оваа област е од суштинско значење како 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 функционалната поделба на власта. Покрај тоа, овие извештаи се подеднакво важни за земјите-членки на ЕУ бидејќи даваат вредни информации за парламентарните активности што се под надзор.

### 3.1.2. Проактивност при објавувањето информации – само доколку е регулирано со закон

За разлика од законодавството на другите земји, проактивното откривање информации на веб-страниците на институциите сè уште не е дел од законот на БиХ за слободен пристап до информации од јавен карактер, што исто така не ја дефинира јасно институцијата за спроведување на законот и нејзините одговорности. Сепак, и покрај постоењето на таква обврска во законодавството на другите земји, работата на собранијата и пратениците во пракса често не е во согласност со неа и со меѓународните стандарди за транспарентност. (Не)достапноста на одредена документација, материјали и информации дискутирани на пленарните сесии и работните тела, како и финансиските информации останува на ниско ниво.

Во врска со финансиската транспарентност, додека собранијата покажуваат поголема транспарентност во организациските информации, истото не може да се каже за индикаторите за јавни набавки во собранијата на Северна Македонија и Србија. На законодавно ниво и во согласност со спречувањето на корупцијата, собранијата треба да размислат за регулирање на улогата на службениците за јавни набавки, осигурувајќи се дека тие се исто така обврзани да поднесуваат картички за средства на ист начин како и јавните службеници. Објавувањето информации за платите на јавните службеници сè уште не е практика на поголемиот дел на собранијата во регионот.

Кога станува збор за законодавството за слободен пристап до информации, Законот во Северна Македонија останува единствен во регионот каде што максималната временска рамка за одговарање на барањата за слободен пристап е повеќе од 15 дена, поточно 20 дена. Имајќи ја предвид оваа временска рамка, постои ризик бараната информација да застари и дополнително да го загрози квалитетот на одредени истражувања, образование, новинарство и сл.

На страна временската рамка, во согласност со законските одредби што го гарантираат ова право, собранијата во регионот се повеќе насочени формално да ги исполнат своите обврски во поглед на транспарентноста и отвореноста. Така, само собранијата во Република Српска и Федерацијата БиХ не одговорија на нашето барање за слободен пристап до информации за овојгодишното истражување.

Имајќи ги предвид ниските резултати во исполнувањето на критериумите за отворени податоци, треба да се вложат дополнителни напори во градењето на капацитетите на државните службеници во областа на слободниот пристап до информации и отворените податоци, со цел да се осигура дека информациите што се отворени може да бидат лесно достапни и повторно да се користат за новинарство, истражување, образование и ИТ решенија. На Западен Балкан, отворениот формат на податоци сè уште се користи спорадично и не е постојана практика на собранијата. Од оваа година, Собранието во Црна Гора започна да објавува документи во отворен формат, што е голем чекор кон отвореност и треба да се одржува како практика во иднина.

Меѓутоа, постои голема потреба собранијата да ја подобрат својата проактивна транспарентност и соработка со граѓанското општество, граѓаните и медиумите, што не е секогаш случај надвор од законските обврски. Како дел од истражувањето и врз основа на принципите на проактивна транспарентност и добра волја за соработка на институциите, прашалниците за ова истражување беа дистрибуирани до собранијата со цел подетално да ја поддржат нашата анализа, а тие не беа одговорени од Претставничкиот дом и Домот на народите на Федерацијата БиХ (Собрание на ФБиХ) и Народното собрание на Република Србија.

Кога станува збор за отвореноста на институциите за соработка со граѓаните, собранијата на Северна Македонија, Србија и Хрватска се единствените во регионот што се дел од Отвореното владино партнерство (ОВП). Со цел да се воспостави значајна и координирана соработка со граѓанскиот сектор, признавајќи ја неговата вредност, улога и значаен придонес во функционалниот демократски систем, од суштинско значење е преостанатите собранија да се приклучат на оваа глобална иницијатива.

### 3.1.3. Отвореност преку одржување интегритет

Ефективната, чесна и наменска употреба на овластувањата и ресурсите што му се доверени на јавниот сектор е од клучно значење за искоренување на поткупот, корупцијата и недовербата на јавноста, поради што собранијата треба да се стремат да ги почитуваат принципите на интегритет. Поголемиот дел од собранијата во регионот го регулираат интегритетот на нивните пратеници преку усвојување на Етички кодекс, освен Парламентот на Хрватска и Собранието на автономната покраина Војводина. Ова го покажува нивниот недостаток на почит кон колективниот интегритет на избирачите и остава плодна почва за потенцијална корупција. Бидејќи се во тек измените во Деловникот за работа на хрватското Собрание, се очекува дека Собранието ќе иницира работа на неговиот етички кодекс/кодекс на однесување и соодветни постапки за негово спроведување. Како што забележа ГРЕКО<sup>27</sup>, кодексот требаше да се достави во 2015 година според Антикорупциската стратегија 2015–2020, но политичкиот консензус за оваа важна алатка за интегритет сè уште го нема, што е незадоволително. Ова, исто така, предизвика Хрватска да биде оценета прилично лошо во ова истражување.

Кодексот на однесување за пратениците во Србија, чие усвојување беше во застој од 2014 година, конечно беше усвоено за време на овој собраниски состав, по екстремно кратката работа на новиот нацрт-текст спроведена од Работната група формирана само 2 дена порано. Нацрт-законот, за кој пратениците расправаа речиси два дена, беше малку изменет, а измените беа донесени на денот на гласањето, по жестоката реакција на јавноста. Покрај тоа, опсегот на санкции во усвоениот Кодекс е намален, а Кодексот не е усогласен со меѓународните стандарди. Најконтроверзното

27 ГРЕКО жали дека кодексот на однесување на пратениците не е усвоен. HR N1. Преземено од: <https://hr.n1info.com/english/news/a566594-GRECO-regrets-code-of-conduct-for-MPs-hasnand39t-been-adopted-says-daily/>

законско решение е дека телото што е задолжено за неговата имплементација и одлучува за жалби е парламентарната комисија за административни, буџетски, мандатни и имунитетни прашања, наместо Советот за етика предвиден со претходниот нацрт. Досега, Комитетот одлучуваше по десет приговори поднесени од ГО против пратеници за поттикнување омраза и насилство (оваа серија жалби вклучуваше и една против Претседателот на овој Комитет). Сите жалби беа одбиени со исклучок на последната. Последниот приговор беше решен со опомена против пратеник за употреба на изрази како „фашистички“ и „нацистички“ со намера да го навреди својот политички противник, иако претходно одбиените жалби во одредени случаи се однесуваа на употреба на ист тип јазик.

Недостатокот на почит кон интегритетот се покажува и без стратешки пристап кон интегритетот, имајќи само 2 собранија кои се водат според плановиза интегритети или внатрешни антикорупциски политики (Собранието на Црна Гора и Собранието на БиХ), и многу малку инвестиции во градењето на капацитетот во областа на антикорупцијата.

### 3.1.4. Интеракција со граѓани

Еден од главните предизвици за премостување на јазот помеѓу граѓаните и нивните репрезентативни институции е недостатокот на употреба на нови технологии и можностите што ги нудат новите канали за комуникација. Како пример, само собранијата на Црна Гора и Северна Македонија ја соопштуваат својата работа преку социјалните медиуми – Фејсбук и Твитер. Помалку од половина од собранијата во регионот имаат директен онлајн канал за комуникација на нивната веб-страница преку кој граѓаните можат да изразат загриженост, поплаки и да поднесуваат жалби, од кои многу малку всушност даваат упатства за нивната употреба. Во Хрватска, не постојат институционални механизми за граѓаните да комуницираат со Собранието и нема обврска од страна на Собранието да ги разгледа сите предлози на граѓани, со исклучок на иницијативи/петиции за референдум, кои ќе добијат потпис од 10% од избирачкото тело.

Во време на пандемија што ја катализираше дигитализацијата на јавните процеси и ја приближи Дигиталната агенда за Западен Балкан, е-петициите сè уште се странски концепт за собранијата во Западен Балкан. Освен тоа, ниту едно од набљудуваните собранија не следи стратешка комуникациска (ПР) политика, која ги доведува во прашање нивните напори за комуникација, потенцијално означувајќи ги како произволни и базирани на непосредни потреби, наместо добра практика.

Додека поголемиот дел од собранијата организираат програми за граѓанска едукација и објавуваат едукативни материјали за граѓаните, за да воспостават поблизок контакт со нив, собранијата во Словенија, Северна Македонија<sup>28</sup> и Србија<sup>29</sup> исто така, имаат канцеларии за контакт со граѓаните каде што тие можат да комуницираат со нивните избрани пратеници.

Во Северна Македонија, канцелариите за контакт со граѓаните беа воспоставени преку проект во 2003 година со поддршка од меѓународни донатори. Со секоја од канцелариите во општините управува помошник кој му помага на пратеникот. Преку директна комуникација со избраните претставници, граѓаните имаат можност да разменуваат информации, предлози и сугестии, со

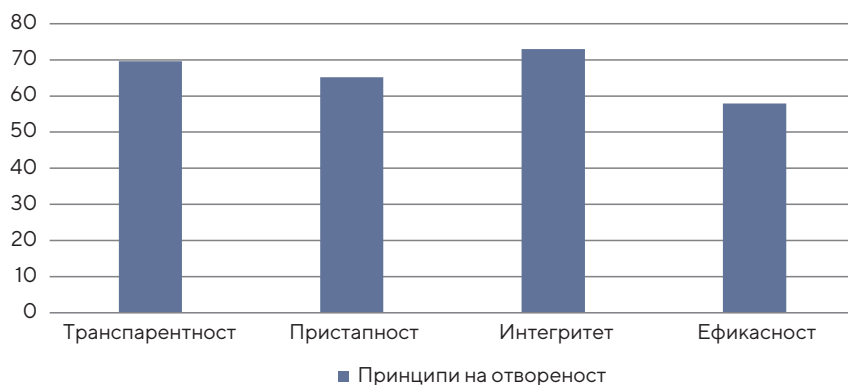
28 Канцеларии за контакт со граѓаните. Собрание на Република Северна Македонија. Преземено од: <https://www.sobranie.mk/kancelarii-za-kontakt-so-graganite-map.nspx>

29 Канцеларии за комуникација меѓу пратениците и граѓаните. Народно собрание на Република Србија. Преземено од: <http://www.parlament.gov.rs/gradjani/poslanicke-kancelarije.4381.html#18129>

цел да го зголемат своето учество во работата на Собранието. Во 2020 година, од 75 канцеларии, 46 се ставени во функција, додека за останатите, локалните самоуправни единици не успеаја да обезбедат простор. Слично, во 2009 година, со меѓународна поддршка, Националното собрание на Република Србија формираше локални канцеларии за комуникација со граѓаните. Во моментот има 33 канцеларии што ја доближуваат работата и активностите на пратениците до граѓаните, со што се постигнува поголема транспарентност и ја зголемува одговорноста на избраните претставници кон народот.

Во Словенија, Законот за заменици предвидува дека во секоја изборна единица се организираат „заменик-канцеларии“ со потребниот стручен и административен персонал. Функционирањето на парламентарните канцеларии е (ко)финансирано од државниот буџет. Меѓутоа, треба да се забележи дека организацијата на парламентарните канцеларии е претежно во доменот на политичките партии и нема информации за локациите на канцелариите на официјалните веб-страници на Националното собрание. Исто така, нема информации за тоа каде поединецот може да ја најде најблиската заменичка канцеларија објавена на веб-страницата. Бидејќи организацијата на канцелариите е во доменот на пратениците и политичките партии, од нив зависи и колку интеракција ќе се обезбеди преку заменик-канцеларијата со гласачите.

### 3.2. Отвореност на Собранието на Република Северна Македонија



ГРАФИКОН 1.

Отвореност на Собранието на Република Северна Македонија преку принципи (домени)

Според последното мерење на отвореност на институциите, Собранието на Република Северна Македонија исполнува 68.15% од индикаторите за отвореност и е рангирано на трето место во регионот (на прво место останува Собранието на Црна Гора со 77.89%, по кое следи Собранието на Словенија со 72.31% исполнетост на индикаторите за отвореност). Имајќи ги на ум минатогодишните резултати (65.63%)<sup>30</sup>, може да потврдиме дека во изминатата година имаше маргинални подобрувања во поглед на отвореноста на Собранието.

Минатата година (2020) беше доста турбулентен период за државата, проследен со КОВИД-19 кризата, функционирање на државата без Собрание приближно 5 месеци, како и предвремени парламентарни избори. Непосредно пред донесувањето на Одлуката за самораспуштање на Собранието<sup>31</sup>, пратениците го донесоа Законот за јавно обвинителство по втор обид и по скратена постапка. Иако Европската комисија во својот последен Извештај за напредокот на

30 Фондација Метаморфозис (2020). Проценка на доброто владеење во Северна Македонија и регионот преку Индексот на отвореност – Собрание и извршна власт. Преземено од: [https://metamorphosis.org.mk/izdaniya\\_arhiva/procenka-na-dobroto-vlijanie-vo-severna-makedonija-i-regionot-preku-indeksot-na-otvorenost-sobranie-i-izvrshna-vlast/](https://metamorphosis.org.mk/izdaniya_arhiva/procenka-na-dobroto-vlijanie-vo-severna-makedonija-i-regionot-preku-indeksot-na-otvorenost-sobranie-i-izvrshna-vlast/)

31 Meta.mk (2020). Собранието се распушти, изборите остануваат на 12 април. Преземено од: <https://meta.mk/sobranieto-se-raspushti-izborite-ostanuvaat-na-12-april/>

Северна Македонија<sup>32</sup> забележа напредок на Собранието во поглед на исполнување на своите законодавни функции и усвојувањето на клучните закони поврзани со Европската Унија, нагласи дека употребата на скратена постапка треба да се ограничи, што оди во линија со нашите препораки. Понатаму, пред самораспуштање на Собранието беше избран новиот состав на Интер-партиската парламентарна група (ИППЛГ) за правата на лицата со попреченост<sup>33</sup>. Оваа група е единствена од ваков вид во регионот, во кој членуваат претставници на сите политички партии кои беа дел од тогашниот собраниски состав. Претходниот состав го стави акцентот на политичкото учество на лицата со хендикеп и беше донесена Декларација за политичко учество на лицата со попреченост (декември 2019).

Предвремените парламентарните избори се одржаа на 15 јули, и од ОБСЕ/ОДИХР беа оценети како добро спроведени и покрај пандемијата<sup>34</sup>, со правната сигурност како најголема грижа поради значајни промени на законската рамка и последователните владини уредби со законска сила. Следствено на изборите, на 4 август, Собранието ја одржа Првата - Конститутивна седница на десеттиот парламентарен состав<sup>35</sup> каде што беа верификувани мандатите на новоизбраните пратеници. По утврдување на мандатите на пратениците, по дводневна расправа, на 31 август, со 62 гласа „ЗА“, пратениците во Собранието го усвоија изборот на новата Влада на Република Северна Македонија<sup>36</sup>, тринаесетта по ред, предложена од мандатарот, Зоран Заев.

Недостатокот на технички капацитети, односно дигиталните вештини на јавната администрација и носителите на одлуки се реалност кај повеќето институции кои станаа поочигледни за јавноста и за самите институции за време на пандемијата. Во текот на минатата година, Собранието се соочи со техничка неподготвеност за одржување на онлајн седници, за кое како причина, освен техничките капацитети, одредени експерти и пратеници го забележаа и недостатокот на регулативи.<sup>37</sup> По примерот на многу други европски парламенти, беше предложен комбиниран пристап каде пратениците во изолација поради КОВИД-19 ќе учествуваат на седниците преку Интернет, како и измени во Деловникот за работа на Собранието за да се овозможи гласање преку Интернет. Други експерти сугерираа дека иако треба да се реши недостигот на овие регулативи, тоа не треба да се смета како пречка или изговор за застој во клучните процеси во Собранието. Одредени пратеници како пречка ги истакнаа и сопствените технички капацитети да учествуваат во работата на Собранието преку Интернет.

Собранието на Република Северна Македонија е дел од иницијативата Отворено владино партнерство – Отворен парламент. Преку учеството во оваа иницијатива, Собранието се труди да постигне поголема транспарентност и отчетност кон граѓаните, односно покажа заложба да ја зајакне својата служба. Во таа насока, во октомври 2020, во соработка со Програмата за

32 Европска комисија (2020). Извештај за напредокот на Република Северна Македонија. Преземен од: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/update-on-the-republic-of-north-macedonia.pdf>

33 Цивика Мобилитас (2020). Граѓаните за промена. Преземено од: <https://civicamobilitas.mk/wp-content/uploads/2021/06/civic-world-8-mk.pdf>

34 Meta.mk (2020). ОБСЕ/ОДИХР: Изборите добро организирани и покрај пандемијата, но правната сигурност останува грижа. Преземено од: <https://meta.mk/obse-odihr-izborite-dobro-organizirani-i-pokraj-pandemijata-no-pravnata-nesigurnost-ostanuva-grizha/>

35 Собрание на Република Македонија (2020). На конститутивна седница Собранието ги верификуваше мандатите на пратениците од десеттиот парламентарен состав. Преземено од: [https://www.sobranie.mk/2020-2024-aktivnosti-ns\\_article-na-konstitutivna-sednica-sobranieto-gi-verifikovashe-mandatite-na-pratenicite-od-desettiot-parlament.nspk](https://www.sobranie.mk/2020-2024-aktivnosti-ns_article-na-konstitutivna-sednica-sobranieto-gi-verifikovashe-mandatite-na-pratenicite-od-desettiot-parlament.nspk)

36 Собрание на Република Македонија (2020). Со 62 гласа „ЗА“ Собранието ја изгласа новата Влада. Преземено од: [https://www.sobranie.mk/2020-2024-aktivnosti-ns\\_article-so-62-glasa-za-sobranieto-ja-izglasa-novata-vlada.nspk](https://www.sobranie.mk/2020-2024-aktivnosti-ns_article-so-62-glasa-za-sobranieto-ja-izglasa-novata-vlada.nspk)

37 Deutsche Welle (2020). Нужна е правна, но и техничка подготвеност за онлајн седници. Преземено од: <https://cutt.ly/tm2G0IQ>

парламентарна поддршка Собранието организираше виртуелна конференција за Отворен Парламент – Акциски план за Партнерство за отворена власт 2021-2023<sup>38</sup>. Од дискусијата произлегоа предлози во насока на поголемо учество на граѓаните и граѓанските организации во работата на Собранието, полесен пристап до пратениците и до собраниските тела, можности за виртуелно учество на граѓани, и заложба на Собранието да формира работна група од пратеници, вработени во собраниската служба и претставници на граѓански организации кои ја следат работата на Собранието.

Собранието е на трето место во регионот во однос на отвореноста на парламентите во регионот, но споредено со другите институции во Северна Македонија, Собранието е на скромното деветто место. Ова е неуспех и уназадување споредено со резултатот од минатата година кога Собранието беше на петтото место во однос на отвореноста на другите институции во земјата. Тоа се должи на незабележливите напори на Собранието во исполнување на индикаторите за отвореност, и подобриениот учинок на другите институции меѓу кои се Владата на Република Северна Македонија (83.43%), Министерството за информатичко општество и администрација (82.24%), Министерството за одбрана (79.49%), Министерството за финансии (77.65%), Царинската управа (76.33%), Министерството за животна средина и просторно планирање (71.45%), Министерството за внатрешни работи (70.39%) и Министерството за правда (68.46%).

### 3.2.1. Транспарентност на Собранието на Република Северна Македонија

Како тело кое е директно избрано од граѓаните и одговара пред граѓаните, Собранието треба да вложи поголеми напори за обезбедување целосна транспарентност, односно отвореност. Собранието се раководи по Стратешки план на Собранието на Република Северна Македонија 2021 – 2023, меѓутоа и понатаму нема изготвено и усвоено годишна програма за работа на Собранието.

Во поглед на други документи по кои се раководи Собранието, дел од кои не се објавени на нивната веб-страница, активна е Стратегијата за управување со ризиците на Собранието на Република Северна Македонија за периодот 2018 – 2020 година, а извршено е и трето ажурирање на Регистарот за ризици за 2020 година. Постои годишен план на активности на Парламентарниот институт за 2020 и за 2021 година, но и План за едукација и специфична комуникација со јавноста за Активностите на Парламентарниот институт, како и План за обуки на Парламентарниот институт. Понатаму, Собранието има активен План на активности за унапредување на родовата сензитивност на Собранието на Република Северна Македонија 2020 – 2021 година. За пофалба е што Собранието ги објавува темелните годишни извештаи за работа на Собранието и неговите работни тела, односно комисии.

Во текот на 2020 година, свикани се 30 седници, а одржани се 29 седници на Собранието. Собранието работело 42 дена вклучувајќи ги и продолженијата на седниците. Истата година, поднесени се вкупно 393 амандмани за нацрт буџетот, од кои 71 амандман се поднесени од страна на владејачката партија или коалиција, додека 322 амандмани се поднесени од страна на опозицијата. Од нив, прифатени се 12 амандмани (8 од страна на владејачката партија или коалиција, и 4 од страна на опозицијата).

Како дел од иницијативата Отворено владино партнерство, Собранието има подготвено Посебен Акциски план на Собранието 2021-2023 кој сè уште не е донесен, а се планира да биде објавен на

38 Собрание на Република Македонија (2020). Е-конференција за Отворен парламент. Преземено од: [https://www.sobranie.mk/2020-2024-aktivnosti-ns\\_article-e-konferencija-za-otvoren-parlament.nspix](https://www.sobranie.mk/2020-2024-aktivnosti-ns_article-e-konferencija-za-otvoren-parlament.nspix)



нивната веб-страница. Но, тоа што и понатаму се јавува како недостаток е немањето на посебна политика за обезбедување на отвореност и транспарентност, како и посебна парламентарна Комуникациска (ПР) стратегија.

Иако веб – страницата на Собранието е достапна на четири јазици (македонски, албански, англиски и француски), забележливо е дека информациите не се подеднакво ажурирани во сите четири јазични верзии што како проблем се провлекува веќе неколку години. Тоа што треба да се нагласи е дека достапноста на информациите на сите јазици не треба да биде само во делот за вести, туку и во сите придружни документи. Понатаму, структурата на веб-страницата и понатаму останува застарена до степен што претставува пречка за активно информирање и учество на јавноста во активностите на Собранието. За време на пандемијата, овој недостаток резултираше во отежнато следење на собраниските седници од страна на јавноста бидејќи преносот беше овозможен само преку Собранискиот канал, а преку Интернет беше достапен само за корисниците на Internet Explorer заради ограничената функционалност на видео плеерот на веб-страницата на Собранието<sup>39</sup>.

Исто како и претходната година, Собранието бележи континуитет во спроведувањето на веќе утврдените добри практики на отвореност, па така, редовно ги објавува работните агенди и датумите за пленарните седници на комисиите, изготвените закони и амандмани, видеа и записниците од пленарните сесии, како и присуството и гласањето на пратениците. Кога се работи за објавувањето на гласањето на пратениците и понатаму не се објавуваат гласањата од комисиите. Во врска со гласањата од пленарните седници, важно е да се истакне дека до февруари 2020 со претходниот пратенички состав, јавно беше истакнато како гласал секој пратеник одделно, додека пак од август 2020 гласовите се прикажани сумарно.

Собранието продолжи со праксата за објавување на пратеничките биографии и контакти, но, начинот на којшто се објавени контактите на пратениците не е воопшто структуриран и во отворен формат. Напротив, сите пратеници имаат посебни профили и тоа го отежнува добивањето на е-пошта од сите 120 пратеници. За пофалба е што пратениците се прикажани по партиски состав што до одреден степен и го олеснува пребарувањето. Иако се објавени имињата и позициите на јавните службеници, не постои пракса за нивно објавување со датум на последно ажурирање за јавноста да знае дали се работи за застарена или релевантна информација. Собранието и понатаму не ја усвои нашата препорака за објавување на платите на пратениците и средствата што ги бараат за патни трошоци.

Дополнително, не постои конзистентност и унифицираност во праксата сите комисии да ги објавуваат документите што произлегуваат од нивната работа, и воедно да бидат во ист формат. Една работа која што во моментот не е пракса на Собранието а препорачуваме да стане е објавувањето на стручните мислења на меѓународните тела (Европската комисија, Венецијанската комисија итн.) заедно со нацрт-законите.

### 3.2.1.1. Финансиска транспарентност

Една од мерките во рамките на иницијативата Отворено владино партнерство – Отворен парламент е зголемување на финансиска транспарентност, овозможување на автономија на собранискиот буџет и објавување на податоци за финансиска транспарентност. Во оваа област,

39 Радио МОФ (2020). И новото Собрание остана заглавено онлајн на Интернет Експлорер. Преземено од: <https://www.radiomof.mk/i-novoto-sobranie-ostana-zaglaveno-onlajn-na-internet-eksplorер/>

Собранието нема забележителни подобрувања. Како и во претходните години, Собранието го нема објавено Граѓанскиот буџет на веб-страницата, ниту пак има поставено линк до веб-страницата на Државната комисија за спречување на корупција, каде што пратениците се изјаснуваат за имотната состојба. На веб-страницата на Собранието недостасува полугодишен извештај за извршување од државниот буџет, меѓутоа Собранието ја потврди праксата за објавување на периодични финансиски извештаи.

Иако Собранието го објавува годишниот план за јавни набавки со сите измени и ажурирани верзии, важно е да се напомене дека во периодот на спроведување на истражувањето, не беа објавени повиците за јавни набавки, одлуките, договорите и анексите на веб-страницата на Собранието, односно, овие документи беа достапни само на Единствениот систем за јавни набавки. За поздравување е тоа што за време на подготовката на овој труд, Собранието направи голем чекор напред во поглед на финансиска транспарентност и на својата веб-страница ги интегрираше планираните јавни набавки, објавените огласи, склучените договори и реализираните договори<sup>40</sup>. Тоа што понатаму останува во овој поглед е објавувањето на годишни извештаи од јавните набавки, како и анекси на договорите доколку се склучени.

Пракса во Собранието е да одржува собраниска дебата во врска со ревизорскиот извештај за финалната сметка. Комисијата за финансирање и буџет и Законодавно – правната комисија расправаат и го разгледуваат последниот предлог за државниот буџет, иако е препорачливо сите комисији да го разгледаат предлогот на државниот буџет од гледна точка на областа на која работат.

Голем недостаток во законодавството е тоа што законската рамка не ја обврзува извршната власт да ја вклучи јавноста за време на формулацијата на буџетскиот процес, што значи дека граѓаните не се вклучени во начинот на распределувањето на нивните даночни средства. Ова понатаму остава простор да се скрои буџет кој не ги задоволува или ги игнорира потребите на заедницата.

### 3.2.2. Пристап до информации

Во периодот од 1 до 31 декември 2020 година, Собранието добило 57 барања за пристап до информации од јавен карактер, од коишто на 52 било одговорено позитивно, а 5 се неодговорени. Воедно, Собранието одговори на нашиот прашалникот, а добивме одговор и на нашето барање за слободен пристап до информации од јавен карактер.

Спротивно на добрата меѓународна пракса која другите земји од Западен Балкан ја применуваат, според Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер<sup>41</sup> имателите на информации од јавен карактер се обврзани да ги достават информациите во рок од 20 дена по поднесување на барањето. Имајќи на ум дека рокот во другите земји од Западен Балкан е 15 дена или помалку, се препорачува оваа пракса да се спроведе и во нашата држава.

На веб-страницата на Собранието има достапни информации за контакт на назначено лице и заменик на лицето за заштита на личните податоци, како и контакт лице за комуникација со граѓани кои имаат одреден вид и степен на попреченост. Меѓутоа, тоа што недостасува е контакт лице за слободен пристап до информации од јавен карактер, посебен дел на веб-страницата за слободен пристап до информации од јавен карактер, инструкции за употребување на тоа право, список на информации од јавен карактер, и информациите за кои е одобрен пристап.

40 Собрание на Република Македонија (2020). Јавни набавки. Преземено од: <https://sobranie.mk/javni-nabavki.nspk>

41 Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер. Преземено од: <https://cutt.ly/8yr2coD>



Според одговорите од Собранието на нашиот прашалник, нема достапни информации дали државните службеници во 2020 година посетиле никаква обука за градење капацитет за обезбедување на пристап до информации од јавен карактер, ново погледна отвореност, Собранието организирано настан: Е-конференција за Отворен Парламент – Акциски план за Партнерство за отворена власт 2021 – 2023, во соработка со Парламентарен институт и НДИ Македонија.

### 3.2.2.1. Јавни консултации и интеракција со граѓани

Според член 122, точка 2 од Деловникот на Собранието на Република Северна Македонија<sup>42</sup>, претставниците на ГО и независните експерти, имаат можност да учествуваат и да ја следат работата на комисиите. Тоа значи дека ГО и независните експерти може да присуствуваат, да коментираат и да поставуваат прашања на собраниските комисиии. Според одговорите што ги добивме од Собранието, во 2020 година, претставници на ГО и независни експерти биле присутни на сите јавни и надзорни расправи на седниците на работните тела. Најголем дел од нив се реализирале во форма на јавни дебати.

Информациите добиени од Собранието, покажуваат дека во 2020 година, мислење или коментари од јавноста (независни експерти, претставници на ГО, консултанти итн.) за одреден закон / стратегија / декларација / или слично, било побарано помалку од 10 пати, што е помалку во однос на претходната година каде што мислење или коментари од јавноста биле побарани помеѓу 10 – 50 пати.

Како метод да ја подобри комуникацијата меѓу граѓаните и пратениците, Собранието раководи со канцеларии за контакт на пратениците со граѓаните на локално ниво. Овие канцеларии се отворени еден ден во неделата и служат како место каде што граѓаните и пратениците вршат размена на информации, предлози и сугестии. Сите заинтересирани граѓани да се сретнат со пратеници, можат да ја видат мапата на овие канцеларии на веб-страницата на Собранието и да одлучат која канцеларија сакаат да ја посетат. Од вкупно 75 канцеларии за контакт со граѓаните, во 2020 година активни биле само 46 канцеларии. Причина за неактивност на одредени канцеларии, според Собранието, е што немаат обезбедено простор од општините.

Парламентарниот институт спроведува програма за граѓанско образование на деца, средношколци и студенти. На веб-страницата на Собранието може да се забележат повеќе едукативни материјали како што се квизови, публикации и брошури, но нивната релевантност е доведена во прашања, бидејќи дел од материјалите се застарени. Веб-страницата дава можност за виртуелна обиколка низ Собранието.

За да се постигне подобра интеракција меѓу граѓаните и пратениците, Собранието треба да објави упатства за поднесување грижи, поплаки и жалби на нивната веб-страница. Овие упатства треба да се дополнети со ажуриран образец кои граѓаните би можеле да го симнат и употребат. Веќе споменавме дека на веб-страницата на Собранието се достапни е-поштите на пратениците, но доколку тие се прикажани структурирано, би биле полесно употребливи за граѓаните. Секоја година се напоменува дека треба да има посебен канал за електронска петиција со цел да се поттикне учеството на граѓаните во одлучувачките процеси, но овој предлог останува да се спроведе во иднина.

42 Деловникот на Собранието на Република Северна Македонија. Преземено од: <https://www.sobranie.mk/content/Delovnik%20na%20ORM/DelovniknaSRMPrecistentekstAvgust13.pdf>

Во 2020 година се донесени 33 закони по скратена постапка, а од Собранието велат дека причината за тоа е што не станува збор за сложени и обемни закони. Носењето на закони по скратена постапка ја намалува можноста за висококвалитетни консултативни процеси и треба да биде ограничено само на неопходните закони со строго почитување на предвидените услови.

### 3.2.3. Интегритет

Во 2018 година, Собранието има усвоено Кодекс за етичко однесување на пратениците, кој иако регулира правила во однос на судир на интереси, употреба на државен имот, подароци и услуги, не ја регулира политичката активност на пратениците. Во текот на нивниот мандат, важно е пратениците да останат политички неутрални и затоа предлагаме документот да биде дополнет со регулирање на политичката активност на пратениците. Дополнително, втора година по ред апелираме да се воспостави систем на следење и мониторирање на реализацијата на Кодексот за етичко однесување на пратениците. Според одговорите што ги добивме од Собранието, во 2020 година нема покренати процеси за утврдување прекршувања на Етичкиот кодекс на пратениците во 2020 година.

На веб-страницата на Собранието и понатаму нема објавено информација за заштитено внатрешно пријавување во институциите во јавниот сектор, а не може да се најде ниту План за интегритет или друга внатрешна регулација или систем за борба против корупција која вклучува и мерки за спречување и елиминирање на разни форми на коруптивно и неетичко однесување во рамките на институцијата. Важно е да се напомене, дека последниве три години, пратениците и државните службеници кои работат во Собранието присуствувале на обуки на тема спречување на корупцијата и судир на интереси.

### 3.2.4. Ефикасност

Кога ќе се споредат сите четири домени низ кои ја оценуваме отвореноста Собранието, се забележува дека ефикасноста на Собранието е најниско оценета (57.89%). Ова главно се должи на недостатокот на стратемско проценување на потенцијалните влијанија на постојните и подготвени правни акти (проценка на влијание на регулативите – ПВР). Во рамките на Собранието не се применува ПВР, односно процесот се спроведува во Владата и во министерствата.

Во 2020 година, иако нема поднесено прашање за доверба на Владата, пратениците имаат поднесено само една интерпелација, и тоа интерпелација за работата на потпретседателот на Владата задолжен за европски прашања Никола Димитров.

Она што и понатаму недостасува и до што не успеавме да дојдеме е информација за какви било санкции за министри и други извршни функционери поради тоа што не учествувале на сослушувањата.

Се препорачува Собранието да почне да ги разгледува сите ревизорски извештаи што ги подготвува Државниот завод за ревизија, наместо парцијално како што е досегашната пракса.

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

Подготвивме низа препораки кои се поделени врз основа на четирите категории што ги разработивме погоре. Овие препораки ги адресираат гореспоменатите проблеми и треба да служат како сеопфатен план за добро владеење на Собранието на Република Северна Македонија.

#### Транспарентност

- Собранието треба да креира и објави парламентарна комуникациска (ПР) стратегија.
- Собранието треба да креира и објави документ / политика / стратегија за транспарентност и отвореност.
- Собранието треба да креира и редовно објавува годишна програма за работа.
- Собранието треба да ја модернизира и надополни својата веб-страница со еднакви информации на сите јазици, а документите што недостасуваат да ги објави во отворен формат.
- Собранието треба да објави структуриран список на пратеници со нивните контакти во отворен формат.
- Собранието треба да ги објавува платите на пратениците и побараните средства за патни трошоци.
- Собранието треба да ги објавува видеата и сите документи што произлегуваат од седниците на комисиите на нивната веб-страница.
- Собранието треба да ги објавува записите од гласањата на комисиите.
- Собранието треба да ги објавува експертските мислења на меѓународните тела (Венецијанска комисија, Европска комисија итн.) заедно со нацрт-законите.
- Собранието треба да го објави Граѓанскиот буџетот на веб-страницата.
- Собранието треба да објавува полугодишни извештаи за трошењето на државниот буџет на веб-страницата.
- Собранието треба да објави линк до веб-страницата на Државната комисија за спречување на корупција, каде што се објавуваат имотните листови на пратениците.
- Собранието треба да ги објавува 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, како и барање за собирање и јавно обелоденување на сопственост на сите понудувачи.
- Сите комисии во рамките на Собранието треба да разговараат за предлогот на државниот буџет.

#### Пристапност

- Имателите на информации од јавен карактер треба со закон да се обврзани да одговорат на барањата за пристап до информации за 15 дена или помалку.
- Собранието треба да објави на својата веб-страница објаснување на постапката за добивање на информација од јавен карактер, но и да ги објави информациите за кои веќе е одобрен слободен пристап.
- Комисиите треба да соработуваат и бараат коментари / мислење од јавноста почесто преку отворање на јавни повици за коментари и предлози од јавноста.
- На државните службеници треба да им се овозможат обуки за градење на капацитети во областа на пристап до информации од јавен карактер, но и отворени податоци, како и упатства како да ги користат и објавуваат отворените податоци.

- Парламентарната библиотека треба да ги вклучува електронските верзии на публикациите, не само нивните имиња, додека на веб-страницата на Собранието треба да се постави нов или ажуриран едукативен материјал.
- Собранието треба да стави акцент на ограничување на практиката на донесување закони по скратена постапка само на предвидени услови.
- Собранието треба да објави на својата веб-страница упатства за поднесување на поплаки и жалби, како и да воспостави посебен канал за електронска петиција.

### Интегритет

- Кодексот за етичко однесување на пратениците треба да ја регулира и политичката активност на пратениците.
- Собранието треба да воспостави концизни механизми за следење на спроведувањето на Кодексот за етичко однесување на пратениците.
- Собранието, на својата веб-страница треба да објави информации за заштита на укажувачите.
- Собранието треба да усвои и објави план за интегритет или друг формат на 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 почне со практика на стратешка проценка на потенцијалните влијанија на постојните и подготвени правни акти.
- Треба да има санкции за министрите и другите извршни функционери за 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 од извршната власт во регионот

По анализата на голем број методолошки заокружени податоци, забележавме сличности и разлики во отвореноста на институциите на извршната власт на регионот. Општите резултати покажуваат дека отвореноста на институциите на извршната власт во регионот се подобрува во одредени сегменти, но сепак не е на задоволително ниво.

Најотворена е Владата на Северна Македонија, која исполнува 83,43% од поставените критериуми за отвореност, по која следи Советот на министри на БиХ со 74,9%. На трето место е Владата на Црна Гора со 59,46%, потоа Советот на ФБиХ со 58,42%. Владата на Република Србија исполнува 47,67% од критериумите, а Владата на автономната покраина Војводина 50,18%. На последно место е Владата на Република Српска со 38,53% исполнување на критериумите за отвореност.

Најдобри резултати постигнуваат министерствата во Северна Македонија со 62%, потоа министерствата на Црна Гора со 57,9%, министерствата во Србија со 48,7% и министерствата во Босна и Херцеговина кои исполнуваат 30,6% од критериумите за отвореност. Исто така, треба да се напомене дека во претходниот период, голем број извршни институции беа новоформирани или реструктурирани (најчесто министерства), така што овие институции мора да се процесираат со ова на ум. Ова е особено видливо во Црна Гора, во чиј случај се анализирани само министерствата кои имале континуитет во својата работа во претходните три години.

Мерењето на отвореноста на административните тела покажува дека Црна Гора има најдобар резултат со 49,41% од исполнетите критериуми за отвореност, следена од Северна Македонија со 40,57%, потоа Босна и Херцеговина со 34,55% и Србија со 34,18%. Резултатите од годинешното истражување покажуваат подобрување, но сепак укажуваме дека постојат значителни нееднаквости во рамките на групите институции, така што постојат тела кои се пример за отворена и транспарентна акција, но ги има и оние кои без никакви последици не ги почитуваат не само принципите и практиките на добро управување, туку и законските обврски на јавноста за работа.

Како прва земја во регионот што создаде ваква политика, Северна Македонија даде пример како институцијата треба систематски да пристапува и да ги насочува своите напори кон проактивна транспарентност и отвореност кон своите граѓани. Меѓутоа, кога станува збор за спроведување на Стратегијата за транспарентност на Владата на Република Северна Македонија за периодот 2019-2022 година, забележуваме дека Владата не ги исполни повеќето од предвидените активности, покажувајќи значителни предизвици во однос на спроведувањето на предвидените принципи на отвореност во пракса. Слична е ситуацијата и во БиХ, имајќи предвид дека примената на Политиката за проактивна транспарентност во јавната администрација во БиХ варира од институција до институција, што дополнително предизвикува нерамномерно ниво на отвореност на органите на администрацијата. Новата Влада на Црна Гора не ги продолжи активностите за развој на првата стратегија за отвореност, но, судејќи според Програмата за работа во 2021 година, се откажа од овој многу важен процес. Во својот говор во експозето, премиерот ја посочи транспарентноста на државната администрација како принцип на работа, но засега не бележиме никаков напредок во оваа област. Напротив, многу јавно дадени ветувања за воспоставување транспарентен систем на управување остануваат неисполнети. Во Србија, сè уште се во сила

истите стратешки документи и закони, кои ги регулираат обврските во врска со отвореноста на извршните органи и кои не овозможуваат опипливи промени во пракса.

Кризата предизвикана поради пандемијата со КОВИД-19 во претходната година обезбеди основа за криење на одредени документи и податоци поврзани со работата на извршните органи од очите на јавноста. Покрај тоа, вонредната ситуација откри многу проблеми со кои се соочуваат органите на државната администрација, особено кога станува збор за јавни набавки, но и за нефункционирање на електронските услуги.

Со цел да придонесеме за спроведување на овие реформи, посочуваме некои од клучните недостатоци што треба да ги решат земјите од регионот за да обезбедат отвореност во работата на јавната администрација.

#### 4.1.1. Распространета финансиска нетранспарентност

Сегашната практика на извршната власт покажува дека институциите имаат прилично нерамномерни пристапи кога станува збор за објавување финансиски информации и документи.

Има многу малку институции од извршната власт што објавуваат целосни информации за буџетот. Покрај тоа, постои забележителен недостаток на иницијатива за да се изработи овој важен документ разбирлив за граѓаните, со цел тие да се доближат до тоа како сите институции ќе ги трошат народните пари. Исто така, има многу оскудни информации за тоа како всушност се потрошени планираните пари. Повеќе од половина од владите во регионот не го објавија полугодишниот извештај за извршување на буџетот на своите веб-страници, а практиката да не се објавуваат одлуки за трошење на буџетските резерви останува голем проблем.

Практиката на необјавување планови за јавни набавки, договори и тендерски документи е сè уште распространета во регионот. Оваа практика се интензивираше за време на пандемијата со КОВИД-19, кога одредени јавни набавки во регионот беа оценети како недостапни, односно беше донесена одлука тие да се третираат како тајна.<sup>43</sup> Слична е ситуацијата и со набавката на медицинска опрема и вакцини во Босна и Херцеговина. Инсистирањето на доверливоста на податоците што се однесуваат на договорите за набавки во времето на пандемијата продолжува и покрај фактот што се во постапка неколку судски процеси (најпознатиот случај е оној наречен „Респиратор“), што е токму резултат на нетранспарентно однесување во криза.

#### 4.1.2. Транспарентноста при донесувањето одлуки сè уште е на ниско ниво

Целосната транспарентност на одлуките донесени од претседателот и членовите на Владата на седниците останува едно од клучните прашања во земјите од регионот. Јавноста сè уште нема целосен увид во сите материјали што се дискутирани на седниците, и сè уште не постои практика за објавување транскрипти од владините седници. Владите генерално ја информираат јавноста за клучните одлуки и заклучоци од сесиите преку соопштенија за медиумите, кои не можат да се сметаат доволни за разбирање и контрола на политиките донесени од Владата.

43 Од моментот кога беше прогласена вонредна состојба во Република Србија, Владата донесе Заклучок со кој се утврдува тајноста на податоците што се однесуваат на набавка на медицински помагала за време на пандемија. Овој заклучок ги означил документите за трошење јавни средства за набавка на медицинска опрема како „строго доверливи“, а исто така овозможи спроведување на набавки без примена на Законот за јавни набавки. Податоците за индивидуалната цена или вкупниот износ потрошен за медицинска опрема за време на кризата поради КОВИД-19 досега не беа јавно достапни, а Заклучокот што го регулира самото прашање никогаш не бил достапен за јавноста.

### 4.1.3. Попречен пристап до информации, забележлив недостаток на интерес за конзистентни јавни расправи и консултации

Институциите сè уште произволно го одредуваат степенот до кој ќе се спроведува Законот за слободен пристап до информации. И покрај законската обврска, постојат голем број органи кои не ги ставаат на располагање бараните информации. Така, секој четврти орган во регионот не ни даде одговор на барањето за слободен пристап до информации. 74% од нив доставиле податоци во законскиот рок, а 2% надвор од законскиот рок.

Извршните институции продолжуваат да вложуваат недоволни напори да ги стимулираат граѓаните и заинтересираната јавност да учествуваат во јавни расправи и консултации. Во овој дел, ги забележуваме проблемите со објавување на информации кои се неопходни за соодветно спроведување на оваа постапка, пред сè повици за јавни расправи, извештаи за РИА и, конечно, извештаи по завршување на сослушувањата.

Извршната власт сè уште во голема мера не ја признава важноста на социјалните мрежи за воспоставување комуникација со граѓаните. Речиси половина од извршните институции во регионот сè уште немаат свој профил на Фејсбук, а 72,57% не користат Твитер.

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



Законодавната, како и политичката рамка што го обликуваат доменот на интеракција Влада-граѓани и обратно, навистина ги става граѓаните и заедниците во кардинална позиција-нагласувајќи ја определбата да бидат отчетни пред граѓаните и да ги вклучуваат во креирањето политики што е можно повеќе. Оттука, повеќето препораки што овој документ ги истакнува, всушност, само бараат ефикасна имплементација на постојните политики.

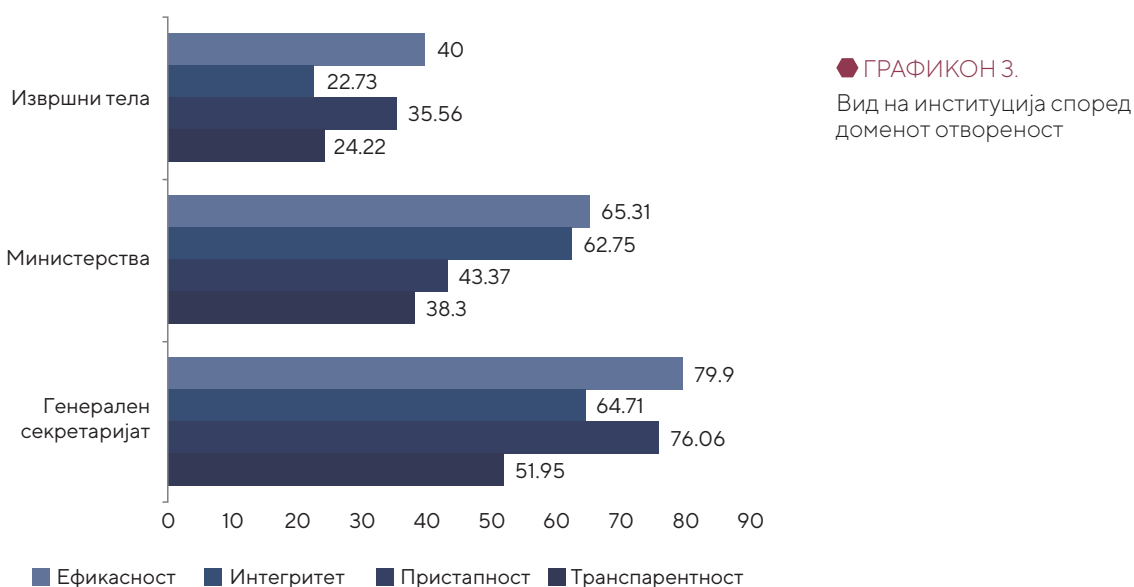
Во ноември 2019 година, Владата ја усвои Стратегијата за транспарентност на Владата на Северна Македонија (2019-2021)<sup>44</sup> која се стреми да го подобри пристапот до информации, да биде проактивен, како и по барање-преку изготвување мерки што ја поддржуваат ефективната имплементација на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер<sup>45</sup> и

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

45 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>



подобрување на презентацијата на информации и документи на веб-страниците на сите министерства и извршни агенции на Владата. Стратегијата за транспарентност, исто така, се обидува да ги надгради претходно дефинираните политики, како политиката за 21 документ која ги обврзува сите министерства да објавуваат сет документи на нивните веб-страници како средство за отчетност и транспарентност пред јавноста. Сепак, имплементацијата на оваа Стратегија е многу ограничена. Процесот беше прекинат со создавање на преодна Влада во февруари пред објавените избори во април 2020 година, а потоа и кризата со КОВИД-19, што исто така ги откажа плановите за избори во април 2020 година. Навистина, новиот Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер, кој беше усвоен од Собранието во мај 2019 година, обезбедува доволна основа за унапредување на проактивната и реактивната транспарентност самостојно, независно од Стратегијата за транспарентност.



Исто така, постои законска рамка за борба против корупцијата и промовирање култура на интегритет, која беше подобрена со неодамнешните измени на соодветните закони, како што е објаснето подолу. Оваа рамка се состои од Закон за спречување корупција и судир на интереси<sup>46</sup>, Закон за лобирање<sup>47</sup> и Закон за заштита на укажувачи.<sup>48</sup>

Сепак, истражувањето на Индексот на отвореност покажува дека вкупниот резултат на извршната власт (вклучително и Генералниот секретаријат, министерствата и извршните агенции) достигнува 62,01%, а ефикасноста достигнува највисок резултат од 61,73% и транспарентноста најниска 38,15%. Оваа промена претежно се должи на значителното зголемување на бројот на одговорени прашалници - бидејќи индикаторите за мерење на ефикасноста се претежно потврдени преку прашалникот.

46 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/3jDOxVO>

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

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





недостатокот од него, на различни механизми и практики на добро владеење. Како најлесно достапна алатка, веб-страниците се легитимно главниот извор на информации за квалитетот на управувањето. Затоа, фактот дека сè уште постојат институции на извршната власт кои немаат веб-страници, е сериозна слабост што мора да се нагласи. Министерството за политички системи и односи меѓу заедниците (формирано во април 2019 година) немаше веб-страница долго време по создавањето. Сепак, на овој медиум сè уште му недостасуваат (конзистентни) информации на македонски јазик – бидејќи повеќето од содржините се објавуваат на албански јазик. Иако веб-страниците на министерствата покажуваат простор за подобрување, позитивна забелешка е дека сите тие имаат активни веб-страници што редовно се ажурираат. Меѓутоа, од 33 набљудувани извршни агенции, 26 имаат свои веб-страници, три имаат наменски дел на веб-страниците на нивните министерства, додека четири немаат свои веб-страници или веб-страница на страницата на нивните надлежни органи. Со оглед на тоа што повеќето од индикаторите на Индексот на отвореност се однесуваат на веб-страниците како извор, ова се одразува значително на нивниот вкупен резултат. Ова делумно објаснува зошто генералниот резултат на извршните агенции во Владата е помал од оној на Генералниот секретаријат или министерствата.

#### 4.2.1.1. Организациски информации

Веб-страницата на Генералниот секретаријат редовно се ажурира и дава 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, а потоа и записници од состаноци и соопштенија за медиумите. За да го подобри својот резултат во одделот организациски информации, Владата треба да размисли за објавување на документите што се разгледуваат и дискутираат за време на состаноците, како и транскрипти од состаноците. Од друга страна, аудио и/или видео пренос на состаноците, што ќе овозможи на јавноста да го следи донесувањето одлуки за политиките што директно влијаат врз нив, ќе биде дополнителна добра практика што треба да се земе предвид.

Дополнително, веб-страницата на Генералниот секретаријат е позитивно оценета поради тоа што има централна политика за транспарентност и за објавување на рамката на закони и подзаконски акти што го дефинираат нејзиниот делокруг на работа. Од октомври 2017 година, политиката за транспарентност на Владата на Северна Македонија беше предводена од „политиката за 21 документ“<sup>49</sup> која ги обврза сите институции на извршната власт да објават сет од „21 документ“ за нивната одговорност кон граѓаните. Оваа политика беше експресно спроведена во рок од 15 дена, меѓутоа, на долг рок, неуспехот да се ажурираат повеќето од овие документи беше забележан кај сите институции. Политиката „21 документ“ беше надмината со Стратегијата за транспарентност на Владата на Северна Македонија усвоена во ноември 2019 година, која исто така ја вклучува и проширува листата од 21 документ. Веб-страницата на Генералниот секретаријат обезбедува детали за контакт за своите државни службеници и одделенија, како и биографии и плати за нејзините јавни службеници. Исто така, објавува годишни планови за работа и годишни извештаи; сепак, нема почести периодични извештаи (квартално или полугодишни) и тие треба да се воведат.

Што се однесува до квалитетот на веб-страниците на институциите кои известуваат до Генералниот секретаријат, сите министерства (освен Министерството за култура) се оценети позитивно за редовноста на ажурирање на нивните веб-страници, додека **Министерството**

49 Манчевски: Листа на документи кои министерствата се задолжени да ги објават на сајт 31.10.2017. Преземено од: <https://vlada.mk/node/13604>

за локална самоуправа се издвојува како негативен пример за неговите нефункционални пребарувачи-што опстојува уште од последниот мониторинг. Бројот на официјални веб-страници меѓу извршните органи со функционални пребарувачи е 20 од 26 органи што всушност имаат веб-страница (од примерокот од 33 институции што беа набљудувани). Сите министерства, како и мнозинството извршни агенции, ги објавуваат биографиите на нивните директори (13), како и организациските табели (25), меѓутоа, значително помалку институции објавуваат структурирани извештаи и информации за својата работа. 87,5% од министерствата и 100% од извршните органи кои имаат веб-страници објавуваат информации за обемот на работа на соодветните институции. Информациите за платите на јавните службеници недостасуваат во 14 министерства и 32 извршни органи (од нашиот примерок на извршни органи, само Секретаријатот за европски прашања ги објавува), како и ажурираните податоци за контакт на државните службеници - недостасуваат три министерства и 11 извршни органи. Во споредба со претходното мерење, постои општа опсервација дека институциите го подобриле спроведувањето на политиката за „документи 21“.

Некои од документите што институциите се обврзани да ги објават според „политиката за 21 документ“ се нивните работни програми, како и извештаи за нивната имплементација. За таа цел, 75% од министерствата (Министерството за финансии, Министерството за локална самоуправа, како и Министерството за правда се апсолутни шампиони на овој индикатор кои објавија работни планови во три последователни години) и 26% од извршните агенции објавуваат годишни програми за работа, додека, слично, 40% од министерствата и 26% од извршните агенции објавуваат годишни извештаи за имплементација на овие програми. Меѓутоа, кварталните или полугодишните извештаи ретко се објавуваат: меѓу министерствата, Министерството за финансии и Министерството за одбрана објавуваат почести извештаи; додека кај извршните органи 8% од нив се истакнуваат како добар пример.

#### 4.2.1.2. Буџет

Објавувањето релевантни фискални информации навремено и организирано е значаен дел од јавната одговорност на институцијата и секако придонесува за намалување на корупцијата, како и обезбедување ефективно учество на граѓаните во буџетските процеси. Генералниот секретаријат вовеле Алатка за отчетност за трошоците на носителите на јавни функции за да се овозможи јавен надзор врз 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.<sup>50</sup> Државниот буџет е достапен во отворен формат, а составот на буџетот за граѓани кој се разделува и го прикажува државниот буџет и составот на јавниот долг, меѓу другото, на разбирлив начин, е објавен и на веб-страницата на Министерството за финансии. Генералниот секретаријат, иако не е обврзан со Законот за буџет и фискална одговорност, треба да размисли за ангажирање и консултирање на јавноста за време на изготвувањето на државниот буџет, како и да објавува на својата веб-страница информации за трошењето на буџетските резерви.

Што се однесува до министерствата, **Министерството за политички систем и односи меѓу заедниците** е единственото што не објавува финансиски план, а сите останати министерства го објавуваат на разбирлив начин. Во однос на известувањето, 31,5% од министерствата објавуваат периодични извештаи, како и завршни сметки за нивните трошоци. Извршните агенции значително го подобрија својот резултат во овој поддомен бидејќи 69% од нив редовно објавуваат годишни

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

финансиски планови и само 60% од нив се претставени на разбирлив начин. Што се однесува до известувањето, 12% објавуваат периодични финансиски извештаи на своите веб-страници и 54,5% ги објавуваат своите завршни сметки.

#### 4.2.1.3. Постапки за јавни набавки

Генералниот секретаријат исполнува 11 од 13 индикатори во овој поддомен, со слабости главно откриени во проценката на законските одредби споредено со најдобрите меѓународни практики. Генералниот секретаријат е позитивно оценет за објавување планови, повици, одлуки, договори и анекси на јавни набавки на својата веб-страница. Достапноста на главните понуди и склучувањето договори за јавна контрола и постоењето на специјален портал за јавни набавки е позитивен развој во поддоменот на јавните набавки. За да се подобри постапката за јавни набавки и да се намали можноста за злоупотреба на средствата, службениците за јавни набавки треба да бидат обврзани да поднесат списоци за имотот, а понудувачите мора да бидат обврзани да ја откријат сопственоста во постапките за јавни набавки. Потребата да се развие „отворен, јавен регистар на крајни сопственици“ е исто така нагласена препорака во извештајот на Меѓународниот механизам за известување на Отвореното владино партнерство (ОВП), што значително ќе ја намали злоупотребата на понудите за јавни набавки и ќе послужи да обезбеди фер конкуренција помеѓу понудувачите.<sup>51</sup> Од друга страна, Законот за јавни набавки е оценет позитивно за ограничување на извори на поединечни средства, заштита на правото на неуспешните понудувачи да поттикнат официјална ревизија на одлуките за набавка и забрана на фирмите осудени за поткуп да учествуваат во идните понуди за набавки.

Бирото за јавни набавки е единствената институција должна да ги објавува документите поврзани со постапките за јавни набавки преку Електронскиот систем за јавни набавки, иако како добра практика, се очекува институциите да обезбедат пристап и до нив. Стратегијата за транспарентност посветува посебна стратешка определба за поврзување на податоците на веб-страниците на министерствата и другите тела со оние што се сместени во Електронскиот систем за јавни набавки под поглавјето Активна транспарентност.<sup>52</sup> Табелата подолу дава илустрација за степенот до кој министерствата и извршните органи ги исполнуваат индикаторите што го проценуваат нивното спроведување на постапките за јавни набавки. Постои целокупно подобрување на перформансите и на министерствата и на извршните органи, со исклучок на објавувањето на годишните извештаи. На двете нивоа има намалување на бројот на институции кои објавуваат годишни извештаи за јавни набавки. Иако ова не е законска обврска, тоа е добра меѓународна практика и институциите треба да размислат за нејзино усвојување. Исто така, компаративно министерствата имаат подобри перформанси од извршните органи во однос на отвореноста за нивните постапки за јавни набавки.

51 Механизам за независно известување: Извештај за Република Северна Македонија 2018-2020. Отворено владино партнерство. Преземено од: <https://bit.ly/3OyquOn>

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



временски чувствителни информации и податоци. Најдобрите меѓународни и регионални практики сугерираат време на чекање кое се движи помеѓу 7 и 15 дена, затоа, соодветниот Закон треба да се измени за да се намали времето на чекање на најмногу 15 дена. Во однос на практиката, сеопфатна слабост која се забележува кај сите видови институции во извршната власт е неуспехот да се објават на веб-страницата информациите за кои е обезбеден пристап преку Барање за слободен пристап до информации. Само пет мониторирани министерства и 8 извршни органи ги објавуваат одговорените барања за слободен пристап до информации.



За да се процени одсивот на таргетираните институции, Метаморфозис испрати барања за пристап до информации до сите 50 институции, а од нив 78% одговориле навреме. Меѓу институциите што не одговорија на нашето барање се три министерства (Министерство за здравство, Министерство за земјоделство и Министерство за политички системи и односи меѓу заедниците) и осум извршни органи. 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 институциите.

Сите министерства (93.75%), освен Министерството за политички системи и односи меѓу заедниците, имаат посветен простор на нивните веб-страници во врска со барањата за слободен пристап до информации и истите министерства објавуваат ажурирана листа на информации од јавен карактер што ги поседуваат. Во споредба со минатата година кога 66,6% од министерствата пријавиле дека немаат обучен персонал за барањата, оваа година има значително подобрување во овој поглед и бројот на министерства кои го обучиле својот персонал е 11 (68,75%).

Што се однесува до извршните органи, постои видлив пораст на бројот на извршни органи кои имаат посебен дел на нивната веб-страница за барања за слободен пристап до информации (од 39% минатата година на 75,75% во 2020 година) и исто толку институции имаат ажурирана листа на информации од јавен карактер на нивната веб-страница. Малиот број на обучен персонал за барања е очигледен кај извршните органи каде само една институција (3%) извести дека посетувала обуки за ова.

#### 4.2.2.2. Интеракција со граѓани

Друг домен на пристапност набљудуван од Индексот на отвореност под столбот на пристапност е степенот до кој институциите ја олеснуваат интеракцијата и испораката на услуги до граѓаните. Природата на димензијата ги става веб-страниците и другите онлајн алатки на централна позиција и не е меѓу нивните најсилни квалитети.

Во 2019 година, Владата на Северна Македонија усвои Стратегија за комуникација, која меѓу другите елементи, дефинира Етички кодекс за персоналот за односи со јавноста (ПР) и го стандардизира начинот на кој се пренесуваат пораките. Стратегијата, меѓу другите одредби, исто така го насочува персоналот за односи со јавноста да не ги злоупотребува официјалните профили на социјалната мрежа 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, меѓутоа, во никој случај не го надоместуваат отсуството на веб-страници. 45 од мониторираните институции имаат официјални профили на Фејсбук и 12 од нив



имаат профили на Твитер. Иако практиката на употреба на лични профили како официјални во социјалните медиуми полека опаѓа во земјата, таа сепак е широко присутна. Главниот проблем со овие профили е што тие престануваат да се користат како извори на информации и интеракција со соодветните институции веднаш штом ќе завршат условите за работа на овие службеници и, како такви, тие не содржат долги мемории на случувањата во институциите.

Директните канали за комуникација на веб-страниците што им овозможуваат на граѓаните да изразуваат загриженост и поплаки се поедноставни и полесни за употреба кои можат да поттикнат почеста интеракција со граѓаните. Меѓутоа, веб-страницата на Генералниот секретаријат не ја обезбедува оваа услуга, ниту пак поголемиот дел на министерствата и извршни органи. Всушност, само 43,75% од министерствата и 51,51% од извршните органи обезбедуваат директен канал за комуникација на нивните веб-страници.

Во однос на олеснувањето на јавните услуги, Владата неодамна промовираше онлајн портал за е-услуги наречен [www.uslugi.gov.mk](http://www.uslugi.gov.mk) кој служи како регистар на, во моментот, 791 јавни услуги обезбедени од 1288 институции со јасни инструкции за тоа како да пристапите до нив или директна можност за пристап до нив преку Интернет. Оваа важна алатка игра клучна улога за да се олесни интеракцијата со институциите и за тие да се направат ориентирани кон услугите и лесно достапни што пак, се карактеристики на доброто владеење. Што се однесува до останатите институции, 68,75% од министерствата и 3% од извршните органи нудат списоци со јавни е-услуги што тие ги обезбедуваат.

#### 4.2.2.3. Јавни консултации

Постои широк спектар на политики што ги регулираат и водат институциите на централно ниво за тоа како да ја вклучат јавноста во процесите на донесување одлуки, но нивната имплементација не е конзистентна. Главната алатка за електронски јавни консултации што ја користи извршната власт во Северна Македонија е Единствениот национален електронски регистар на прописи. Сите владини институции се должни да објавуваат сметки на ЕНЕР и нивните официјални веб-страници за јавна консултација во траење од најмалку 20 дена пред да може да премине во владина процедура. Повратните информации собрани во периодот на консултации се сумирани и во извештаите за проценката на влијанието на регулативата на министерствата што ги предлагаат со објаснување зошто добиените препораки се прифаќаат или не се прифаќаат. Всушност, јавните консултации и проценката на влијанието на регулативата се дополнување на процесите и двете имаат за цел креирање одговорни политики засновани на докази. Обврската и упатствата за тоа како да се спроведат двата процеси произлегуваат првенствено од Деловникот на Владата на Република Северна Македонија (член 71)<sup>54</sup> и голем број други подзаконски акти, како што се Методологијата за оцена на влијанието на регулативата (2013)<sup>55</sup>, Кодексот на добри практики за учество на граѓанскиот сектор во процесите на креирање политики<sup>56</sup> Правилникот за организација на јавни консултации при започнување на легислативен процес.<sup>57</sup>

54 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>

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

56 Кодекс на добри практики за учество на граѓанскиот сектор во процесот на креирање политики. Оддел за доработка на Владата со граѓанските организации. 22 јули 2011. Преземено од: <https://bit.ly/30t6Pzo>

57 Правилник за организација на јавна консултација при започнување на легислативен процес. Кабиет на министер без ресор задолжен за транспарентност, отчетност и комуникации. 19 февруари 2019. Преземено од: <https://bit.ly/39eFO6S>

Според годишниот извештај за имплементација на проценката за влијанието на регулативата, од 134 предлог-закопи што ги предлага Владата и се предмет на ваква проценка (не сметајќи ги предлог-законите што беа донесени со скратени или итни постапки за кои нема обврска да се подложат на проценка), 121 или 90,29% се обработени со постапката за проценка. Меѓутоа, злоупотребата на класификацијата на прописите по скратена или итна постапка, сè уште е вообичаена.

Поради постоењето на централна платформа како ЕНЕР, сите министерства се оценети позитивно за обезбедување на опција за спроведување консултации преку Интернет преку ЕНЕР. Министерството за политички систем и односи меѓу заедниците не покажа дека спровело какви било консултации во дадената година. Нашето истражување покажа дека меѓу министерствата, **Министерството за информатичко општество е единственото што обезбедува посебен дел на својата веб-страница со потребните информации за јавните дебати преку обезбедување директна врска до ЕНЕР.** Министерствата вообичаено објавуваат повици за јавни дебати на нивните веб-страници (56,25%), како и повеќето или сите извештаи за проценката на влијанието на регулативата (50%), меѓутоа, годишните планови за јавни дебати се отсутни. Според упатствата за развој на стратешките планови, се очекува институциите да ги наведат и законите што ќе треба да се изменат или нови закони што ќе треба да се донесат за поддршка на стратешките планови.<sup>58</sup> Меѓутоа, 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, меѓутоа, тие се интегрирани во извештаите за проценката за влијанието на регулативата. Во Извештајот за напредок на ЕУ во земјата се забележува мало подобрување на квалитетот на извештаите за проценката, меѓутоа, се нагласува дека има големо заостанување во оценките на буџетското влијание кои или недостасуваат или не се сеопфатни.<sup>59</sup>

Општо земено, граѓаните немаат повратни информации за тоа како нивното учество во процесите на креирање политики и консултации влијаело врз вистинските политики, и исто така немаат навремени и ефективни информации за можностите за вклучување во такви 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, ГО честопати обезбедуваат поддршка за институциите со организација на настани за јавни консултации за да придонесат за поодговорни политики. Еден високо-партиципативен процес на креирање политики во кој Северна Македонија е вклучена и континуирано ги подобрува своите процеси и резултати е иницијативата Отворено владино партнерство (ОВП). Јавните консултации, односно процесот на ко-креирање на акциските планови за ОВП, постојано се подобруваат, како и обврските што произлегуваат од него. Во 2019 година, Советот за координација и мониторинг на отвореното владино партнерство беше формиран за да воведо поструктурен пристап кон процесите на ОВП преку максимизирање на учеството и ангажманот, како и следење и насочување на спроведувањето на акциските планови. Надополнувајќи се со овие случувања, во 2020 година беше креирана и националната платформа за отворено владино партнерство со поддршка на Проектот на УСАИД за граѓанско учество. Оваа платформа им овозможува на Советот, Мрежата на ГО, како и институциите и пошироката јавност, директно да се вклучат во процесот на јавни консултации и директно да го следат степенот на имплементација на сите обврски за ОВП. Исто така, овозможува на пошироката јавност да поставува прашања и

58 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>

59 Северна Македонија 2020 Извештај. Европска комисија. 6 октомври 2020. Преземено од: <https://bit.ly/3i61AzM>



коментари кои се однесуваат на конкретни мерки од акцискиот план – и како таков, исто така, служи како вредна алатка за учество на јавноста и интеракција на граѓаните.

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

Ефикасноста ја оценува посветеноста на институциите да планираат и да учат од тековните процеси и да ги подобрат преку воспоставени системи за мониторинг, евалуација и учење – со користење достигнувања/индикатори за време на стратешкото планирање и известување

Принципите на добро владеење набљудувани под „ефикасност“ – како достапност на алатки за интеракција со јавноста и нивно вклучување во процесите на креирање политики, како и проценка на влијанието на регулативите – значително влијаат врз перформансите на институциите. Овие алатки ги хранат властите со повратни информации за тоа какви се очекувањата и потенцијалното влијание на одлуките и акциите донесени на врвот. Следењето на имплементацијата на политиките, како и проактивните јавни консултации се врски до истиот синџир на развој на одговорни политики засновани на докази.

Според овој столб, посебно внимание се посветува на достапноста на систематски механизми кои редовно го оценуваат влијанието, трошоците и ефектите од политиките и како такви служат за развој на стратешки планови за во иднина со потпирање на податоците како доказ. Всушност, ова е идентификувано како еден од предизвиците што Стратегијата за реформа на јавната администрација (2018–2020) има за цел да ги реши, што го нагласува недостатокот на податоци за успехите и предизвиците во спроведувањето на политиките.<sup>60</sup> Оттука, предизвик е да се одржат резултатите од успешните политики или да се избегнат непотребните измени на законите, што често предизвикува правна несигурност бидејќи станува тешко да се следат честите промени. Потребата за „административна и конзистентна употреба на податоците“, како и потребата за подобрување на планирањето на политиката базирана на докази, исто така, е нотирана од ЕУ во Извештајот за напредокот на земјата.<sup>61</sup>

Деловникот дава широки упатства за тоа што министерствата споделуваат со Владата, меѓутоа, нема детален опис на нивната структура и содржина. Генералниот Секретаријат следи рамка за мониторинг и евалуација според која тие ја планираат својата работа и известуваат за неа на годишно ниво. Што се однесува до останатите институции, 81,25% од министерствата и 39,4% од извршните агенции известуваат дека користат индикатори за успех при планирање и известување за нивната работа.

Вложени се значителни напори за подобрување на процесот на стратешко планирање и систематско следење и евалуација преку воспоставување рамка за политики што го води процесот. Некои од овие политики ги вклучуваат Стратегијата за реформа на јавната администрација (2018–2022)<sup>62</sup>, упатството за начинот, содржината и формата на подготвување на стратешките планови на министерствата и другите органи на државната управа<sup>63</sup>, прирачникот за улогата

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

61 Северна Македонија 2020 Извештај. Европска Комисија. 6 октомври 2020. Преземено од: <https://bit.ly/3i61AzM>

62 Стратегија за реформа на јавната администрација 2018–2022. Министерство за информатичко општество и администрација. Февруари 2018. Преземено од: <https://bit.ly/2OMuu8o>

63 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/39g-JQvr>

на Генералниот Секретаријат во процесот на креирање и следење на политики<sup>64</sup>. Меѓутоа, неуспехот на институциите постојано да известуваат за нивната имплементација е индикативен дека Владата сè уште не успеала да го надмине предизвикот. Неопходно 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 - и тоа е нагласено со неколку меѓународни извештаи.<sup>65</sup>

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

Интегритетот ги оценува механизмите за спречување судир на интереси, регулирање на лобирањето, како и достапност на Етички кодекс за однесување што служи за насочување и санкционирање на однесувањето на државните службеници и јавната администрација

Интегритетот е пресек на вредностите на поединецот и институцијата и како таков е тешко да се дефинира и контролира. Меѓутоа, постоењето инструменти за водење и спроведување на усогласеноста и санкциите се од најголема важност за да може да се регулира што е можно повеќе. Тоа се инструменти како политики за интегритет, Етички кодекс и заштита на укажувачите кои се набљудуваат под овој столб како начини преку кои може да се спречи и контролира појавата на злоупотреба на моќта.

Корупцијата се перципира како сериозен проблем во македонското општество; всушност, тој е рангиран како трет најважен проблем во земјата по социо-економските проблеми како невработеност и високи трошоци за живот. Признавањето на корупцијата како сериозен проблем за општеството, исто така, влијае на негативната перцепција за иднината што ја чека земјата.<sup>66</sup> Законската рамка за спречување и борба против корупцијата се состои од Закон за спречување корупција и конфликт на интереси<sup>67</sup>, Закон за лобирање<sup>68</sup> и Закон за заштита на укажувачи.<sup>69</sup> Генерално се оценува како здрава правна рамка на хартија со сомнителна имплементација, со оглед на нејзината селективна примена и честите промени што ги претрпе.<sup>70</sup> Генералниот Секретаријат известува дека одржал обуки за својот персонал за заштита на укажувачите во текот на 2020 година, меѓутоа, од друга страна, сè уште нема податоци или извештаи за вистинската имплементација на овие закони што би можеле да ја обезбедат нивната ефикасност.

Како дел од правната и политичката рамка за спречување и намалување на корупцијата постои

64 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>

65 Владата на прв поглед. Организација за економски развој и соработка. 7 јули 2020. Преземено од: <https://bit.ly/2Z-MOAYh>; Северна Македонија 2020 Извештај. Европска Комисија. 6 октомври 2020. Преземено од: <https://bit.ly/3i-61AzM>

66 Меѓународен републикански институт (2020). Регионална анкета за Западен Балкан февруари 2 – март 6, 2020. Јуни, 2020. Преземено од: <https://bit.ly/2WAD26I>

67 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/3jDOxVQ>

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

69 Консолидиран текст на Законот за заштита на укажувачи. Службен весник бр. 196 (2015). Akademika.com.mk. Преземено од: <https://bit.ly/3OCBSZG>

70 ГРЕКО 2019. Северна Македонија: Петти круг на евалуација – Спречување корупција и промовирање интегритет во централната власт (врвни извршни функции) и спроведување на законот. 22 март 2019. Преземено од: <https://bit.ly/3ePG25D>

Етички кодекс за однесување за членовите на Владата и службениците назначени од Владата, како и посебен ваков Кодекс за административните службеници.<sup>71</sup> Првиот беше подложен на измени во 2019 година и проширен за да ги покрие односите со лобирањето и да обезбеди обука за сите релевантни засегнати страни, во согласност со петтиот круг препораки од Групата држави против корупцијата (ГРЕКО).<sup>72</sup> Кодексот за етичко однесување е објавен на веб-страницата на Владата и ги регулира прашањата за судир на интереси, користење на државниот имот, подароци и услуги. Има јасни механизми за тоа како да се имплементира, како и јасна дефиниција на процедурите за тоа како да се справи со прекршување на кодексот. Досега не се објавени извештаи или податоци за нивното спроведување, па затоа нивната важност за спречување или намалување на корупцијата сè уште не е документирана.

Добра практика е дека декларациите за имотот на членовите на Владата се достапни и на веб-страницата на Владата, иако законската обврска пропишува само нивно објавување на веб-страницата на Државната комисија за спречување корупција. Меѓутоа, начинот на кој се регистрираат декларациите за имотот засега не дозволуваат долгорочен приказ за тоа како се менува сопственоста и интересите на средствата во текот на нивната јавна услуга или по нејзиниот престанок. Податоците се отстрануваат од веб-страницата кога ќе завршат услугите на јавните службеници. Покрај складирањето 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 врз средствата и интересите на јавните службеници е исто така препорака за петтиот круг на евалуација од ГРЕКО.<sup>73</sup>

На ниво на министерства, 13 од нив имаат информации за заштита на укажувачите и спречување конфликт на интереси на нивните веб-страници, а 14 известуваат дека имале обука на истата тема во текот на 2020 година и **само Министерството за локална самоуправа има институционална интегритетна/антикорупциска политика**. На ниво на извршни агенции, ситуацијата е позагрижувачка. **60,6% од извршните органи имаат информации на нивните веб-страници за заштита на укажувачи** и три институции (9,1%) известиле дека одржале обуки за дојавување или конфликт на интереси за нивниот персонал во 2020 година. Само пет извршни органи известуваат дека имаат **внатрешни политики за интегритет/антикорупција**.

Овие податоци покажуваат дека покрај тоа што има овозможена правна рамка, треба да се работи и на нејзино спроведување. Развивањето јавна и професионална услуга заснована на заслуги ќе ја зголеми отчетноста и ќе ја спречи политизацијата и, следствено, значително ќе го намали ризикот од конфликт на интереси и корупција.

#### 4.2.5. Отворени податоци

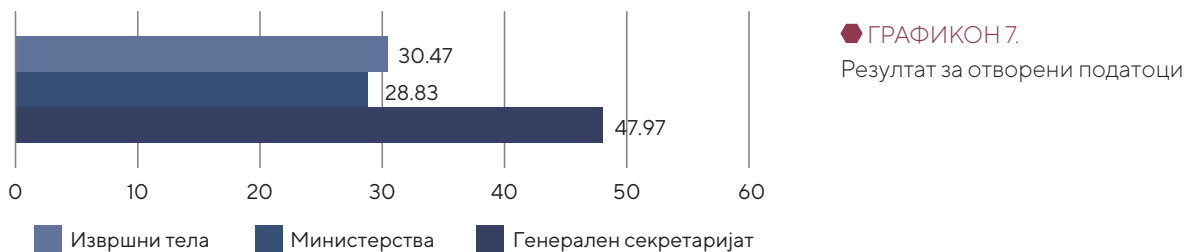
Отворените податоци се набљудуваат во ова истражување како заеднички столб на добро владеење преку проценка на степенот на отвореност на сите документи и податоци што се прегледани преку Индексот на отвореност. Основниот заклучок од ова истражување, во согласност со анализата „*Владеење на прв поглед*“ на Организациите за економска соработка и развој (ОЕЦД) - е дека податоците од јавниот сектор се адресирани само како дел од политиките

71 Кодекс за етичко однесување на членовите на Владата и носителите на јавни функции Република Северна Македонија. Преземено од: <https://vlada.mk/kodeks>

72 ГРЕКО 2019. Петти круг на евалуација - Спречување корупција и промовирање интегритет во централната власт (врвни извршни функции и спроведување на законот). 22 март 2019. <https://bit.ly/3ePG25D>

73 Ibid.

за отворена Влада, а не во сеопфатна политика за податоците од јавниот сектор.<sup>74</sup> Принципот отворени податоци по основ е занемарен, 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 сектор<sup>75</sup> како и Правилник за отворени податоци и ажуриран портал на отворени податоци<sup>76</sup>, пропратен со други упатства и методологии за поддршка на процесот. Малку институции известуваат дека имаат обучен персонал за користење и објавување отворени податоци, и евидентно е дека ГО играат клучна улога во развојот на капацитетите на јавниот сектор во оваа област. Во рамките на Проектот на УСАИД за граѓанско учество, Фондацијата Метаморфозис обучи 122 државни службеници за отворени податоци во 2020 година. Од примерокот на институции мониториран со нашето истражување, 14 министерства и една извршна агенција пријавиле обуки за отворени податоци во 2020 година. До денес, Порталот за отворени податоци содржи 273 групи на податоци објавени од 57 ентитети, повеќето од нив од институции или агенции на извршно ниво. Фондацијата Метаморфозис, исто така, ги обучи институциите да ги отворат своите сетови на податоци и преку оваа поддршка беа креирани 30 групи податоци од пет институции на централно ниво.



Ова истражување го набљудува форматот во кој Генералниот Секретаријат објавува 43 документи. 35 од овие документи се достапни на веб-страницата, од кои 8 се во машински читлив формат, два се пребаруваат електронски и 25 се објавуваат како слики или скенирани документи и, според тоа, не може да се пребаруваат. На ниво на министерства, го набљудуваат објавувањето на 30 документи. Министерствата со поголем број од овие документи се Министерството за одбрана (24), Министерството за финансии (22) и Министерството за информатичко општество и администрација (22). Меѓутоа, повеќето од овие документи се објавени во електронски формат што не се пребарува. Шампиони со најмногу документи објавени во машински читлив формат се Министерството за финансии (5), Министерството за правда (4) и Министерството за информатичко општество и администрација (4).

#### 4.2.6. Заклучок

Постојат големи разлики во вкупните резултати на министерствата и извршните агенции што укажува на слабо вертикално спроведување на политиките за добро владеење. Со други зборови, одлуката да се отворат повеќето информации и процеси е целосно оставено на секоја институција одделно, наместо на политика пропишана на највисоко ниво. Ова беше дополнително потврдено со споредба на уделот на државниот буџет што го добива секое

74 Владеење на прв поглед. Организација за економски развој и соработка. 7 јули 2020. Преземено од: <https://bit.ly/2Z-MOAYh>

75 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>

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

министерство и извршна агенција, што покажа дека не е случај институциите со најголем број ресурси да имаат потранспарентни веб-страници. Истражувањето, исто така, бара директна поврзаност помеѓу резултатите на министерствата и оценките на агенциите што ги надгледуваат, но тоа не беше очигледно. Затоа, централните политики како Стратегијата за транспарентност и Стратегијата за комуникации на Владата можат да ги водат сите институции под нејзина надлежност да ги усвојат истите минимални стандарди за јавна транспарентност и отчетност, доколку се спроведат ефикасно.

Меѓутоа, доминантниот заклучок изведен од овој труд е тоа дека од најголема важност е да се направи разлика помеѓу квалитетот на рамката за политика во една земја и спроведувањето на терен. Механизмите за спроведување, следење и известување се исто толку важни за да се обезбеди ефективност на овие политики и за одржување на нивните позитивни резултати, како и самите текстови. Затоа, важно е реформските процеси да се планираат темелно и систематски, адресирајќи ги различните варијабли што придонесуваат за проблемот, наместо само да се спроведуваат површни интервенции. Индексот на отвореност е соодветна алатка според која власта, но и секоја институција одделно, може да се води за да го унапреди своето добро владеење и легитимитет.

Веб-страниците се легитимно најлесно проверливата алатка за интеракција со и отчетност пред јавноста и мора ефикасно да се користат за да се соопштат сите аспекти на надлежностите на соодветните институции. Фокусот на институциите мора да биде кон проактивно објавување на сите документи во најотворениот достапен формат. Следствено, веб-страниците треба да заземат централна позиција во сите политики за отвореност на институциите со цел да ја подобрат достапноста, како и квалитетот на информациите и податоците. Во исто време, крајно време е сите извршни органи да создадат свој онлајн простор (независни веб-страници или посебен дел на веб-страницата на нивните ресорни министерства) каде што разменуваат и ажурираат информации и комуницираат со граѓаните.

Како заклучок, покрај евидентните разлики во дефинирањето на концептот за добро владеење, постои севкупен консензус помеѓу теоретичарите и практичарите дека доброто владеење, дефинирано како систем што одговара на потребите на луѓето, е позитивно поврзан со довербата на јавноста во институциите, што исто така се преведува во легитимитет на Владата. Довербата на јавноста во институциите е резултат на спроведувањето на политиките за добро владеење, но и предуслов за владите да можат да преземат структурни и темелни реформи, што се потребни во земјата. Затоа, примарниот нагон за набљудување на принципите за добро владеење на секоја Влада и нејзините единици често е фокусиран на обезбедување легитимитет и доверба на јавноста на која служат и ја претставуваат. Зголемувањето на довербата на јавноста во интегритетот, непристрасноста, како и надлежностите на институциите и нивните јавни службеници ќе ја доведе Владата до целта да го обезбеди и да го одржи својот легитимитет.

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

##### Транспарентност

- Сите извршни органи мора да имаат свои веб-страници или посебен дел на веб-страницата на ресорните министерства, за да овозможат директна интеракција со јавноста и отчетност.
- 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 објавуваат сопствени буџетски планови и извештаи на годишно и полугодишно ниво.
- Владата треба да ги објави документите што се разгледуваат и дискутираат за време на седниците, како и транскрипти од состаноците. Од друга страна, аудио и/или видео пренос на седниците што ќе даде директен пристап на јавноста да го следи донесувањето одлуки за политиките што директно влијаат врз нив, ќе биде дополнителна добра практика што треба да се земе предвид.
- Генералниот Секретаријат треба да спроведе јавни консултации за изготвување на државниот буџет и треба да објави информации на својата веб-страница за трошењето на буџетските резерви.
- Владата мора да го достави предлогот за буџет за преглед до Собранието најмалку три месеци пред крајот на фискалната година за да се обезбеди доволно време за ефективно разгледување.
- Службениците за јавни набавки треба да бидат обврзани да поднесуваат декларации за имотот.
- Понудувачите што се јавуваат на повици за јавни набавки мора да бидат обврзани да ги откријат своите сопственици. За истата цел, мора да се создаде регистар на крајни корисници.
- Секоја институција треба да ги достави сите поврзани документи за процесите на јавни набавки на нивните веб-страници, директно или со линк до Бирото за јавни набавки.

### Пристапност

- Институциите треба да ги објават сите информации што се побарани преку барања за слободен пристап до информации на веб-страницата за да се намали повторувањето на барања за истите податоци.
- Институциите мора проактивно да ги објават множеството документи и податоци дефинирани во член 10 од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер.<sup>77</sup>
- Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер треба да се измени за да се намали временската рамка/рокот за одговори на барањата на 15 дена, како што е трендот во регионот и е разумен период на чекање според меѓународните стандарди.
- Персоналот треба често да се обучува за посредување со барањата за пристап до информации и секоја институција мора да обезбеди зголемување на стапката на одговор и квалитетот на одговорите на барањата.
- Институциите треба да воведат директни канали за комуникација на нивните веб-страници за да овозможат полесна интеракција со јавноста.
- Рака под рака со каналите за комуникација, веб-страниците треба да обезбедат јасни упатства и да ги промовираат достапните механизми за покренување жалби.
- Институциите мора да го подобрат своето присуство на социјалните медиуми со објавување редовни информации релевантни за јавноста, како и да ги користат за подигање на свеста за правата, процесите и механизмите кои не се толку познати кај пошироката јавност.
- За да се подобри нивната ефикасност и интеракција со јавноста, веб-страниците треба да обезбедат информации за услугите што институциите ги нудат, директно на веб-страницата или со линк до порталот [www.uslugi.gov.mk](http://www.uslugi.gov.mk) во видлив дел.
- Проценката на влијанието на регулативата мора да се примени на сите сметки и квалитетот

<sup>77</sup> 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>



на извештаите за ПВР треба да се подобри. Покрај тоа, институциите мора да ја подобрат зачестеноста, како и квалитетот на оценките на влијанието на регулативата врз буџетот.

- Процесите на креирање политики треба да се испланираат однапред и годишните планови за јавни дебати треба да се објават на веб-страниците. Дополнително, овие планови треба да се шират и промовираат за да можат граѓаните да предвидат, планираат и подготват за претстојните процеси на креирање политики. Навремената и ефективна комуникација со јавноста за процесите на јавни консултации е од најголема важност за добивање вреден придонес од засегнатите страни.
- За да се обезбеди доверба во процесот на консултации и да се поттикне учеството, институциите треба да дадат повратни информации за предлозите што ги споделуваат - дали се прифатени или не, и ако не, зошто.
- Институциите треба да ја максимизираат мрежата на ОВП со повеќе чинители за да излезат со заеднички обврски за подобрување на доброто владеење во земјата.

### Ефикасност

- Владата мора да инсистира на намалување на бројот на предлог-закони по скратена или итна постапка за да не се загрози нивниот квалитет и/или одговорност.
- Владата мора да избегнува чести измени на законските и политичките рамки без докази дека применетите промени ќе обезбедат значително подобрување.
- Сите институции треба да ја подобрат доследната употреба на податоците за административни цели и врз нив да го засноваат своето планирање и известување.
- Мора да се спроведе улогата на Генералниот Секретаријат за контрола на квалитетот и следење на спроведувањето на постојните политики.

### Интегритет

- Мора да се зајакне надзорот врз средствата и интересот на јавните службеници за постојната правна и политичка рамка да ужива доверба од јавноста.
- Декларациите за имотот треба да се објават во отворени формати и Државната комисија за спречување корупција треба да обезбеди достапност на декларациите за имотот на својата веб-страница по престанокот на јавната служба, како и да води евиденција како тие се менуваат додека трае нивната јавна служба.
- Потребно е зајакнување на инструментите за мониторинг и известување во врска со правната и политичката рамка во оваа област, со цел да се генерираат податоци за неговата имплементација и да се зголеми довербата во системот.
- Завршувањето на политичкото назначување позиции во државната служба и воведувањето на процес за вработување според заслуги и компетенции е повеќе од потребно.



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

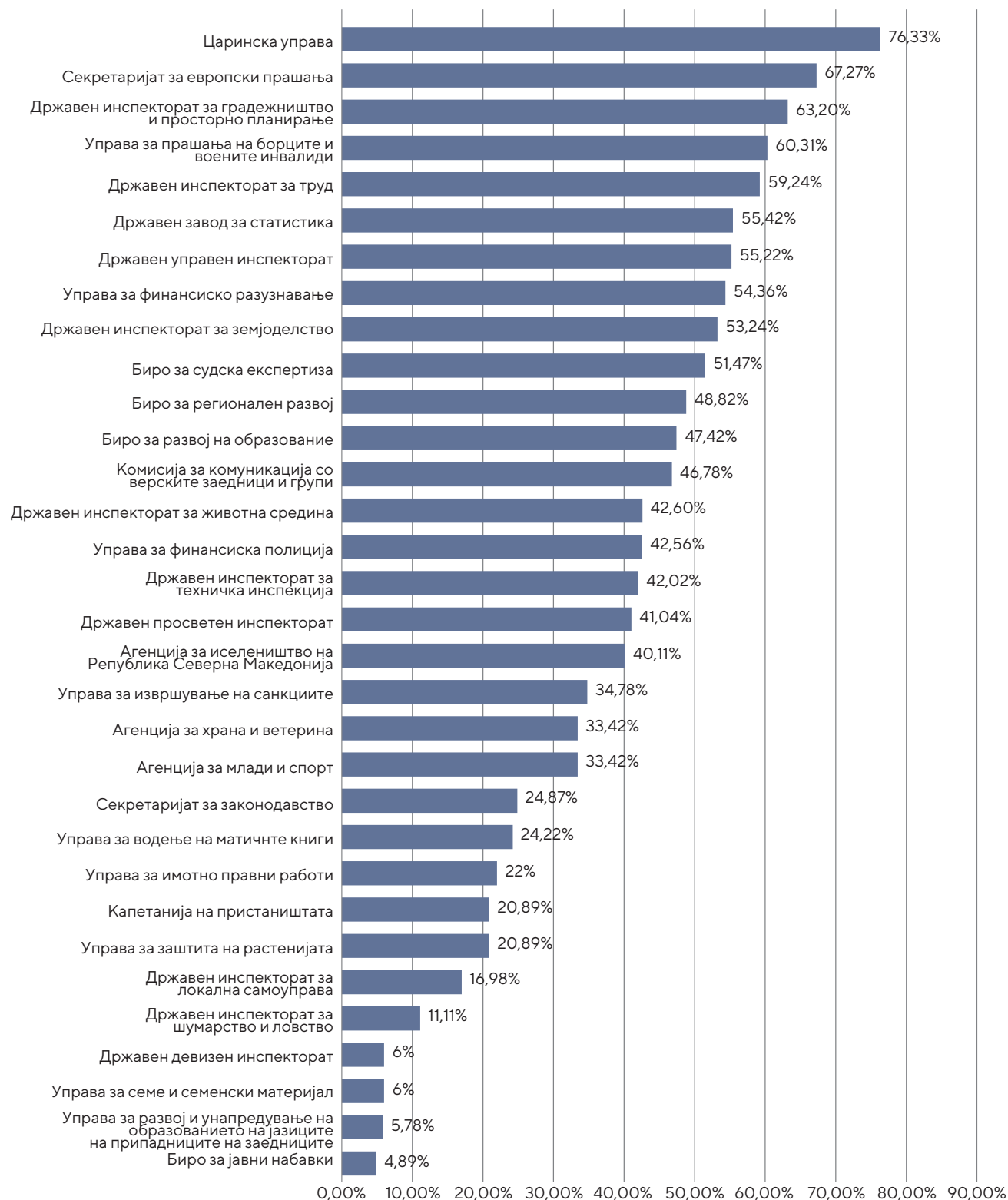
Во продолжение, за подобра споредба, следат наслови и линкови до претходни документи за политики и патокази за добро владеење со државните институции во Република Северна Македонија и регионот, создадени преку истражувањето на Индексот на отвореност.

- Отвореност на собранијата во регионот и во Македонија, април 2017: <https://cutt.ly/FfAirI9>
- Препораки за подобрување на моменталната состојба – Отвореност на институциите од извршната власт во регионот и во Македонија, март, 2017: <https://cutt.ly/OfAipeD>
- Сеопфатен план за добро владеење за државните институции на Република Северна Македонија – Базирано на регионалниот Индекс на отвореност за државните институции (Базирано на мерењето за 2016), јули, 2017: <https://cutt.ly/ffAiufE>
- Препораки за подобрување на моменталната состојба – Отвореност на собранијата во регионот и Македонија, јули, 2018: <https://cutt.ly/wfAu2df>
- Препораки за подобрување на моменталната состојба – Отвореност на институциите од извршната власт во регионот и Македонија, јули, 2018: <https://cutt.ly/9fAu4jc>
- Сеопфатен план за добро владеење за државните институции на Република Македонија – врз основа на регионалниот Индекс за отвореност на државните институции (Базирано на мерењето за 2017), 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 институции од извршната власт во регионот и во Република Северна Македонија, јули, 2019: <https://cutt.ly/xfAuCCI>
- Сеопфатен план за добро владеење на државните институции во Република Северна Македонија 2019 – Базирано на регионалниот Индекс на отвореност на државните институции (Базирано на мерењето за 2018), јули, 2019: <https://cutt.ly/TfAuGEu>
- Проценка на доброто владеење во Северна Македонија и во регионот преку Индексот на отвореност – Собрание и извршна власт (Базирано на мерењето за 2019), јули, 2020: <https://cutt.ly/aWkpwqK>

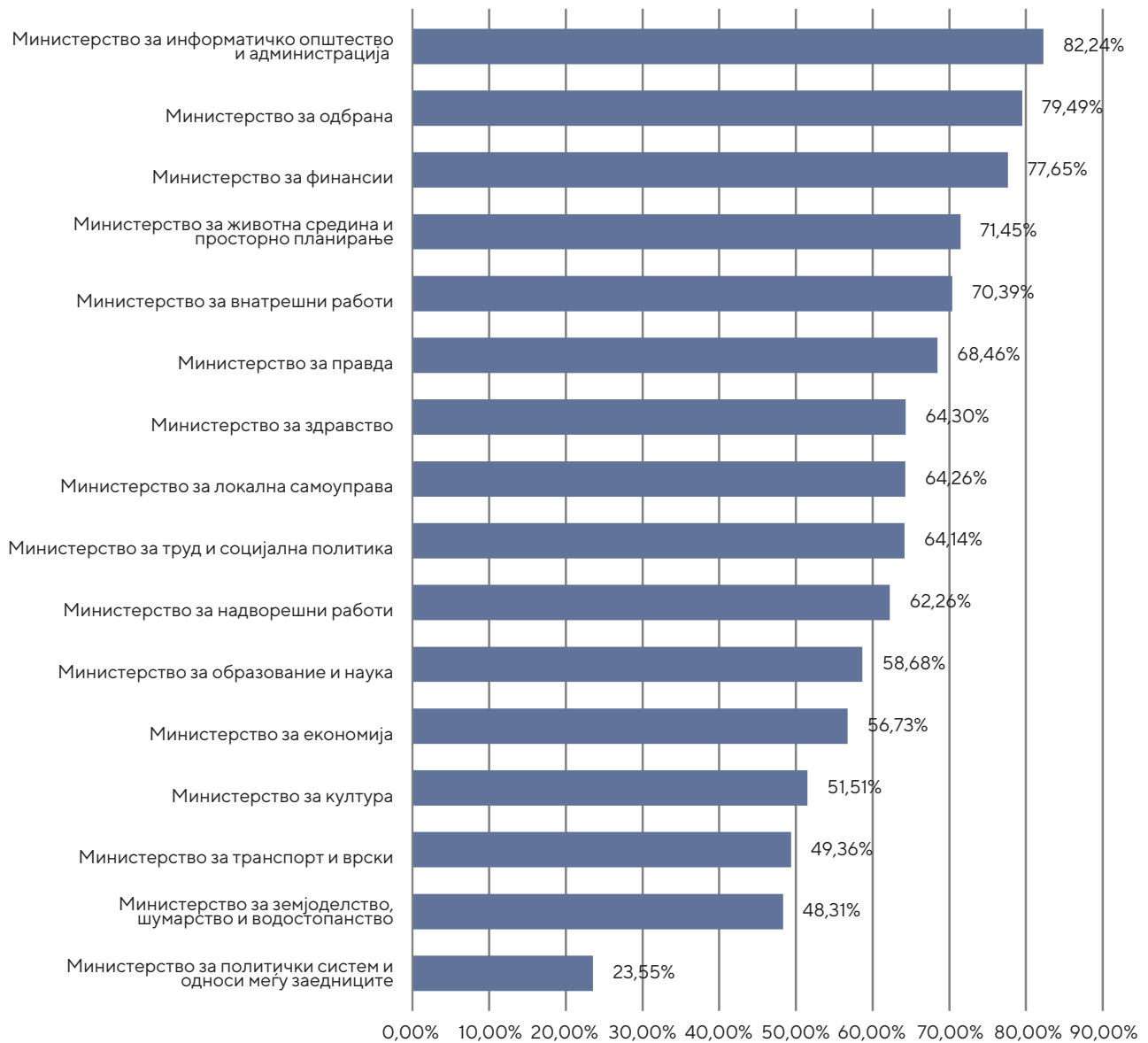
## АНЕКС I:

## ВКУПНИОТ РЕЗУЛТАТ НА ПОЕДИНЕЧНИТЕ МИНИСТЕРСТВА И ИЗВРШНИ ОРГАНИ

## Отвореност



## Отвореност на министерствата



**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

Фондација Метаморфозис за интернет и општество  
ул. „Апостол Гусларот“ бр. 40, 1000 Скопје, Северна Македонија  
е-mail: [info@metamorphosis.org.mk](mailto:info@metamorphosis.org.mk)  
тел: +389 2 3109 325  
[www.metamorphosis.org.mk](http://www.metamorphosis.org.mk)



**USAID**  
ОД АМЕРИКАНСКИОТ НАРОД



NATIONAL  
ENDOWMENT  
FOR  
DEMOCRACY

SUPPORTING FREEDOM AROUND THE WORLD

METAMORPHOSIS 



**ActionSEE**