


ПРОЦЕНА НА ДОБРОТО ВЛАДЕЕЊЕ НА ЗАКОНОДАВНАТА ВЛАСТ ВО СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА И РЕГИОНОТ ИНДЕКС НА ОТВОРЕНОСТ 2023

METAMORPHOSIS 

 **ActionSEE**

Овој документ за политики е дел од проектите што се финансирани од страна на Националниот фонд за демократија и Фондацијата Отворено општество – Македонија. Содржината не мора да ги одразува ставовите на донаторите.



ПРОЦЕНА НА ДОБРОТО ВЛАДЕЕЊЕ НА ЗАКОНОДАВНАТА ВЛАСТ ВО СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА И РЕГИОНОТ ИНДЕКС НА ОТВОРЕНОСТ 2023

Според мерењето за 2022 година

Скопје, 2023 година

© 2023 Фондација за интернет и општество **Метаморфозис**

Скопје, 2023

Издавач: Фондација за интернет и општество **Метаморфозис**

ул. „Апостол Гусларот“ бр. 40, 1000 Скопје, Северна Македонија

Авторка: **Мила Јосифовска** Даниловска, Фондација
за интернет и општество **Метаморфозис**

Уредник: **Бардил Јашари**, Извршен директор, Фондација **Метаморфозис**

Дизајн: **Ројал арт**, Скопје, Северна Македонија

Лектура: **Бестел ДООЕЛ** Скопје, (Северна Македонија)

Печатница: **Ројал арт**, Скопје, Северна Македонија

Тираж: 35 примероци

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

342.51:005.332.5(497.7)“2023”(047.31)

35.075:005.332.5(497.7)“2023”(047.31)

342.51:005.332.5(497-15)“2023”(047.31)

35.075:005.332.5(497-15)“2023”(047.31)

ЈОСИФОВСКА Даниловска, Мила

Процена на доброто владеење на законодавната власт во Северна
Македонија и регионот Индекс на отвореност 2023 : според мерењето за
2022 година / [автор Мила Јосифовска Даниловска]. - Скопје : Фондација за
интернет и општество **Метаморфозис**, 2023. - 38 стр. : илустр. ; 30 см

Фусноти кон текстот. - Текст на македонски и албански јазик

ISBN 978-608-263-104-2

1. Josifovska Danillovska, Milla: Vlerësimi i qeverisjes së mirë së pushtetit ekzekutiv në Maqedoninë e veriut dhe në rajon përmes indeksit të hapjes 2023
 - a) Извршна власт -- Добро владеење -- Индекс на отвореност -- Македонија -- 2023 -- Истражувања б) Извршна власт -- Добро владеење -- Индекс на отвореност -- Западен Балкан -- 2023 -- Истражувања

COBISS.MK-ID 62598405

Содржина

1. ВОВЕД	7
2. МЕТОДОЛОГИЈА	9
3. МОМЕНТАЛНАТА СОСТОЈБА СО ОТВОРЕНОСТА НА СОБРАНИЈАТА ВО РЕГИОНОТ	11
4. ОТВОРЕНОСТ НА СОБРАНИЈАТА ВО РЕГИОНОТ	17
5. ОТВОРЕНОСТ НА СОБРАНИЕТО НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА	21
6. СЕОПФАТЕН ПЛАН ЗА ДОБРО ВЛАДЕЕЊЕ ЗА СОБРАНИЕТО НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА	31

1. ВОВЕД

Степенот на демократијата на општеството и неговата демократизација можат да се видат преку одредени клучни фактори како што се отвореноста, транспарентноста, отчетноста и достапноста на собранието, коешто игра улога на највисоко претставничко тело. Со цел собранието да биде потполно функционално и ефикасно, треба активно да споделува информации за своите активности, да им биде достапно на граѓаните и отворено да соработува со медиумите и граѓанското општество. Од исклучителна важност е да се почитуваат овие начела за да има владеење на правото, но и за да се воспостави култура на отвореност и дијалог меѓу Владата и граѓаните, што ќе доведе до поголемо учество на јавноста во процесите на донесувањето одлуки. Поради тоа, промовирањето на отвореноста и транспарентноста во работата на собранието стана суштинско за да можат да се спроведат потребните реформи, особено за земјите што имаат цел да пристапат кон ЕУ.

Во соработка со партнерите од регионалната мрежа на ГО – Отчетност, технологија и мрежа на институционална отвореност во Југоисточна Европа (*ACTION SEE*), Фондацијата Метаморфозис изготви анализа за нивото на отвореноста на собранијата во регионот. Исто како и во 2021, во согласност со поддршката за граѓанскиот сектор во нивната улога на организации „набљудувачи“ коишто од нивните собранија бараат да ги почитуваат начелата на отвореност, овојгодишното 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 НВО „Гонг“ од Хрватска и „Денес е нов ден“ од Словенија.

Овој труд го претставува резултатот од напорната истражувачка работа што ја извршија членовите на мрежата *ACTION SEE* и нејзините партнери во изминативе неколку месеци во согласност со научната методологија. Нашата првична цел беше да направиме објективна процена на моменталната состојба на отвореноста на собранијата во регионот и да дадеме препораки за подобрување. Исто така, сакавме начелата на добро владеење да се почитуваат во поголема мера, а отвореноста да биде во самиот центар. Навистина веруваме дека нашите цели се во согласност со целите на институциите што учествуваа во ова истражување.

Дадовме препораки за јавни политики врз основа на деталната анализа на резултатите од истражувањето што беше спроведено во 2023 година. Овие препораки го сочинуваат седмиот ваков документ за политики што излегува секоја година од 2017 година наваму.

ACTION SEE претставува мрежа граѓански организации што работат заеднички на промовирањето и овозможувањето на транспарентноста и отчетноста на институциите во Југоисточна Европа, подигање на потенцијалот за граѓански активизам и граѓанско учество, промовирање и заштита на човековите права на Интернет, како и градење на капацитетите за користење нови технологии.

2. МЕТОДОЛОГИЈА

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

Четири столба на Индексот на отвореност го дефинираат и проценуваат доброто владеење со помош на следниве принципи: **пристапност** – го проценува степенот до кој правото на пристап до информации е гарантирано со закон и во практика, како и квалитетот на механизмите за вклучување и консултации при процесите на креирање политики; **ефикасност** – ја разгледува посветеноста на институциите да учат од тековните процеси и да ги подобрат преку воспоставени системи за следење, евалуација и учење – со употреба на клучни точки/индикатори за време на стратешкото планирање и известување; **транспарентност** – ја проценува јавната достапност на организациските информации, буџетот и постапките за јавни набавки, додека, пак, **интегритетот** го проценува присуството на механизмите за спречување судир на интереси, регулирање на лобирањето, како и достапноста на етичкиот кодекс којшто ќе даде насоки за и ќе го санкционира однесувањето на државните службеници и јавната администрација. Секој столб на Индексот се состои од поддомени и индикатори што се мерат според соодветната вредност во рамките на столбовите.

Методологијата беше осмислена во консултација со голем број веродостојни ресурси, потенцирајќи ги најдобрите меѓународни практики и стандарди за добро владеење, како што се Светската банка и Институтот, Организацијата за економска соработка и развој, Водичот за отворена Влада, Извештајот за глобален интегритет и Индикаторите за владеење и институционален квалитет што ги изготви Светската банка.

Истражувањето беше спроведено во периодот од март 2023 до јуни 2023 година. Методите на истражување се состојат од (1) следење на интернет-страниците на таргетираните институции според низа индикатори, (2) прашалник што се доставува до институциите за да се потврдат наодите добиени од онлајн мониторингот, (3) барање за пристап до информации од јавен карактер што се испраќа со намера да се процени степенот на исполнување на ова основно право од секоја институција, како и (4) проверка на законодавната рамка.

Грешката во мерењето е +/- 3 %. Врз основа на резултатите од истражувањето спроведовме анализа на клучните критични точки и проблеми во областа на отвореноста на институциите којашто се надеваме дека ќе биде од корист за подобрување на нивната работа. Важно е да се напомени дека во случај кога институциите не ги доставија одговорените прашалници, индикаторите беа означени со 0, односно беа обележени како индикатори што не биле исполнети.

3. МОМЕНТАЛНАТА СОСТОЈБА СО ОТВОРЕНОСТА НА СОБРАНИЈАТА ВО РЕГИОНОТ

Во изминатава година се случија неколку политички збиднувања што влијаеја врз функционирањето на законодавните тела во регионот. Во овој период, одредени собранија во регионот вложија големи напори за стратешко зајакнување на нивната отвореност преку стратешки документи и политики. Меѓутоа, нивните заложби многу често наидуваа на политички блокади, кризи и активности што не дозволуваа да се даде приоритет на борбата за демократизацијата во општеството.

Според резултатите од ова истражување, иако постои одредено ниво на отвореност, законодавните институции во регионот, во голема мера, стагнираат и не ја покажуваат потребната иницијатива за зајакнување на нивната транспарентност и ефективност. Некои проблеми сè уште се очигледни, како што се недостатокот на стратешки пристап за подобрување на отвореноста, недостатокот на соодветно планирање и известување за нивната работа, недоволно отворените седници на работните тела на собранијата, недоволно осмислените антикорупциски мерки што владите или ги „поднашминкале“ или воопшто не ги измениле, како и присуството на механизмите за надзор што не се спроведуваат во доволна мера.

Следнава анализа ќе ви даде концизен преглед на клучните случувања во рамките на законодавните тела во регионот на Западен Балкан со цел подобро да го разберете контекстот во којшто функционираа овие институции во изминатава година.

Политичка пат-позиција и застој во реформите: Состојбата на законодавната власт во Босна и Херцеговина

За разлика од регионот, **Босна и Херцеговина** има посложено организирана законодавна власт којашто се состои од Парламентарното собрание на Босна и Херцеговина, Парламентарното собрание на Федерацијата Босна и Херцеговина и Народното собрание на Република Српска како дел од законодавната структура, Советот на народите на Република Српска, Брчко и 10 кантонски собранија коишто не беа вклучени во истражувањето. Во изминативе години беше забележано дека ниту една од петте парламентарни институции нема формално воспоставени насоки за отвореност и транспарентност. Исто така, ниедна од парламентарните институции не е дел од Партнерството за отворена власт ниту, пак, направила обид за приклучување кон иницијативата.

Две илјади и дваесет и втората година беше одбележана со блокада на работата на законодавните и извршните институции од страна на политичките партии од Република Српска, што се наведува во

Извештајот на Европската комисија од 2022 година¹. Тоа доведе до голем застој во законодавната работа во текот на целата година. Општите избори се одржаа во октомври 2022 година, а потоа беа формирани влади на ниво на држава и ентитет. Како последица на овие збиднувања и недостатокот на политичка волја, политичките партии не можеа да постигнат консензус за уставните и изборните реформи во текот на целата претходна година. Државниот парламент го одби пакетот за интегритет чија цел беше воспоставување стандарди за изборите, а пакетот потоа беше наметнат од Канцеларијата на високиот претставник (ОХР). Исто така, предлозите за реформи во областа на владеењето на правото, вклучувајќи ги проблемите од типот судир на интереси и интегритет во правосудството, исто така, наидоа на отпор и отфрлање. Усвојувањето на државниот буџет доцнесе и буџетот се усвои дури во средината на 2022 година. Една од позитивните работи е усвојувањето на измените и дополнувањата на Законот за јавни набавки, што претставуваше важен чекор кон исполнувањето на клучните приоритети за членство во ЕУ.

За време на целиот мандат, Владата на Федерацијата Босна и Херцеговина работеше како техничка влада, а политичките партии во Народното собрание на Република Српска се обидуваа да ги префрлат државните одговорности на ниво на ентитет. Во февруари 2022 година, Нацрт-законот за високиот судски и обвинителски совет (ВСОС) на Република Српска беше одобрен во Народното собрание, спротивно на Спогодбата за пренесување одредени одговорности на ентитетите преку воспоставување на ВСОС на Босна и Херцеговина. Исто така, парламентарниот надзор на извршната власт не беше доволен, но позитивен исклучок е тоа што привремената истражна комисија од редовите на Пратеничкиот дом од Парламентарното собрание на Босна и Херцеговина направи истражување за состојбата на правосудството и ги објави резултатите во јуни 2022 година.

Собраниското патешествие на Црна Гора: Пробивање низ политичката нестабилност и остварување транспарентност

Откако две Влади во Црна Гора паднаа поради гласање за недоверба и по неуспешниот обид за формирање нова Влада, **Собранието на Црна Гора** беше распуштено и беа одржани вонредни парламентарни избори во јуни 2023 година. Политичката и институционалната нестабилност го забавија процесот на интеграција во ЕУ и се остварија некои клучни приоритети во овој период. Законодавната и надзорната улога на Собранието претрпија удар поради долготрајната политичка криза што, исто така, е наведено во Извештајот на Европската комисија за 2022 година² што ја искритикува неспособноста на Собранието да воспостави конструктивен политички дијалог, а тоа имаше дополнително негативно влијаење врз неговата законодавна и надзорна улога.

Недостатокот на политички дијалог и поларизација доведоа до застој на парламентарниот надзор на процесот на пристапување. Во минатото, за жал, работата на пратениците се состоеше од донесување противуставни закони и, како резултат на тоа, ниту самите институции не функционираа како што треба. Овој начин на функционирање на Собранието мора да се смени што е можно побрзо, затоа што по неодамнешните одлуки на Уставниот суд, веќе никој не смета дека е легитимно да се водат вакви политики. На 28-то свикување на Конститутивна седница на Собранието, пратениците имаа можност конечно да ја сфатат целта на Собранието и потребите на граѓаните што ги застапуваат и да почнат да постапуваат на соодветен начин.

И покрај политичката нестабилност, Собранието на Црна Гора уште еднаш покажа најдобри резултати во регионот во однос на административна транспарентност. Во исто време, Собранието е најтранспарентната институција во Црна Гора. Европската комисија, исто така, ги потврди овие

1. Извештај за Босна и Херцеговина за 2022 година. Европска комисија. Достапно на: <https://tinyurl.com/f69ky73p>.

2. Извештај за Црна Гора за 2022 година. Европска комисија. Достапно на: <https://tinyurl.com/2zeh6j8p>.

резултати, со оглед на тоа што таа постојано оддава признанија за степенот на административната транспарентност на Собранијата и нивните достигнувања на тема подобра комуникација со јавноста.

Собранието на Црна Гора се приклучи кон иницијативата Партнерство за отворена власт во 2022 година. Врз основа на Националниот акциски план 2023-2024³, Собранието е носител на неколку активности како, на пример, веќе спроведената активност за олеснување на пристапот до информации на нејзината интернет-страница за слабовидни и глувонеми лица.

Зајакнување на транспарентноста преку Партнерството за отворена власт во Собранието на Северна Македонија

Работата на **Собранието на Република Северна Македонија** беше нарушена од политичката поларизација којашто го одложи донесувањето на многу закони. Сè уште постојат тешкотии во соодветното планирање и консултациите за да се ограничи користењето на скратените постапки и да се овозможи ефективен надзор и консултација за законите. По интензивните дебати, Собранието ги донесе заклучоците за предлогот што го отвори патот за започнување на преговорите за пристапување кон ЕУ за земјата. Во согласност со овие процеси, последниот извештај на Европската комисија за земјата⁴ го повикува Собранието да заземе поактивна и позитивна улога во преговорите за пристапување. Извештајот, исто така, повикува на заеднички и брзи напори од сите страни како прашање на приоритет за зајакнување на улогата на Собранието како форум за конструктивен политички дијалог, особено за реформската агенда на ЕУ.

За разлика од претходната година, во 2022, Собранието ја подобри својата административна транспарентност со имплементација на модернизирана интернет-страница којашто го олесни пристапот до информациите од Собранието на построкуриран начин што е лесен за употреба. Ова подобрување придонесе кон транспарентноста на неговата работа, но, иако Собранието премина на нова интернет-страница, преостануваат уште работи што треба да се средат. Собранието, исто така, го спроведе Националниот акциски план за 2021-2023 со Партнерството за отворена власт⁵, а, како дел од него, освен модернизирање на својата интернет-страница, Собранието, исто така, креира Портал за отворени податоци⁶ којшто има цел да го олесни користењето на тие податоци од страна на правните или физичките лица за креирање нови информации, содржини, апликации или услуги.

Во согласност со промовирањето на поголема вклученост на граѓаните, Парламентарниот институт, како собраниска служба за истражување и информирање, вложи големи напори за подигнување на свеста и едукација на јавноста преку организирање на 32 % повеќе едукативни работилници, семинари и тури низ Собранието за разни целни групи, вклучително и поединци со различни попречености.

Заложби за институционална отвореност и демократски напредок во Србија

Народното собрание на Република Србија и Собранието на автономната покраина Војводина сè уште не изготвија посебна политика за зајакнување на нивната институционална отвореност, иако Народното собрание вложи голем труд. Во согласност со препораките на Партнерите за демократски

3. Национален акциски план за спроведување на иницијативата Партнерство за отворена власт во Црна Гора 2023-2024. Отворена власт. Достапно на: <https://tinyurl.com/y54u9syb>.
4. Извештај за Северна Македонија за 2022 година. Европска комисија. Достапно на: <https://tinyurl.com/yvpxdkb2>.
5. Национален акциски план за Партнерство за отворена власт за 2021-2023. Партнерство за отворена власт Северна Македонија. Достапно на: <https://tinyurl.com/yc2t5hp8>
6. Портал за отворени податоци на Собранието на Република Северна Македонија. Достапно на: <https://data.sobranie.mk/>.

промени на Србија, преку консултативниот процес на Партнерство за отворена власт, Народното собрание моментално работи на осмислување на предложената активност како дел од наредниот Акциски план за модернизирана интернет-страница со цел да се олесни пристапот до информациите од јавен карактер, да се објавуваат нови податочни сетови и да се споделуваат податоци во отворен формат.

По предвремените парламентарни избори во април 2022 година, што доведоа до поголем плурализам на Народното собрание, беше забележан поголем напредок отколку претходно во дијалогот, за време на седниците, кога Собранието се состоеше само од претставници од владејачките партии. Иако имаа можност да ги разгледаат предлозите за амандмани чија цел беше да ги подобрат предлог-законите за време на седниците, пратениците, главно, го трошеа времето на дофрлање навреди и клеветење на пратениците од опозициските партии⁷. Исто така, загрижувачки е тоа што продолжува усвојувањето на голем број закони во исто време, со што директно се намалува времето што е на располагање за дискутирање на секој предлог-акт. Конкретен пример за овој тренд е усвојувањето на државниот буџет, којшто беше донесен на седница со уште 34 други акти.⁸

Исто така, треба да се земат предвид и најновите препораки на Европската комисија за Народното собрание. Прво, Европската комисија повика на систематско и ефективно користење на новиот Кодекс на однесување за да може да се спречи и санкционира употребата на навредливите зборови. Второ, таа ја нагласи важноста од модернизирање на Деловникот во согласност со највисоките европски стандарди и практики. За крај, потенцира колку е важно да се зајакнат ефективност, автономијата и транспарентноста на Собранието, како и да се зацврсти улогата на парламентарната опозиција со цел да се извршуваат потребните спреги и контроли.⁹

Меѓу изборите и долготрајните последици од КОВИД-19: оживување на демократијата во Словенија

Словенечкиот парламент е непотполно дводомен и се состои од Националното собрание и Националниот совет. Во 2022 година, долготрајните последици од пандемијата со КОВИД-19 сè уште се чувствуваа во Словенија и доведоа до значајни промени во функционирањето на Националното собрание и степенот на вклученост на јавноста во клучните политички процеси. Бројните одлуки што резултираа со несразмерно кршење на правата на поединците, како слободата на движење и ограничувањето на социјалните интеракции и слободата на медиумите беа како катализатор којшто предизвика организирање демонстрации на јавноста еднаш неделно. Еден од тие катализатори што ги распламтија протестите беше нетранспарентното донесување клучни политики, занемарувањето на воспоставените демократски норми и очекуваните законодавни постапки.

Две илјади дваесет и втората година, исто така, беше значајна поради неколкуте избори што се одржаа. Редовните избори за Националното собрание се одржаа во април 2022 година, а потоа следуваа избор на нова влада во јуни, чија работа во вториот дел од годината, главно, се фокусираше на отпочнувањето референдум за реорганизација на владата. Во ноември и декември се одвиваа низа избори, вклучувајќи ги изборите за националниот совет, канцеларијата на претседателот, локалните канцеларии и референдумот за реорганизација на владата, што имаше големо влијание врз динамиката на работа на националното собрание.

Во однос на транспарентноста на работата на Националното собрание, особено во втората половина на годината, воспоставените начела малку по малку повторно почнаа да се почитуваат. Претходно

7. Отворен парламент, Парламентот под лупа, билтен бр. 20, септември 2022 – јануари 2023 година. Отворен парламент. Достапно на: <https://tinyurl.com/2p8k6y3h>.

8. Исто.

9. Извештај за Србија за 2022 година. Европска комисија, стр. 12. Достапно на: <https://tinyurl.com/bdd5bb78>.

укинатите демократски норми повторно беа воспоставени и ѝ овозможија на јавноста повторно да се вклучи во законодавните процеси и работата на Собранието. Во споредба со резултатите од извештајот од 2021 година, овогодишните резултати покажуваат дека Националното собрание ја зголеми својата транспарентност во согласност со нашите препораки, имено: со откривање информации за парламентарните канцеларии, методите на комуникација и начините на контактирање со локалните пратеници на нивните интернет-страници. Исто така, беше донесен закон за заштита на укажувачите на ефикасен начин. Меѓутоа, врз основа на прибраните податоци, јасно е дека постои видлив недостаток во стратешкото планирање. Националното собрание допрва треба да донесе јасна политика за отвореност што ќе отвори широк пат за развој на транспарентноста и отвореноста. Исто така, сè уште нема сеопфатна стратегија за комуникација и не се вложуваат големи напори за воспоставување механизам за е-петиции. Националното собрание, исто така, нема намера да му се приклучи на Партнерството за отворена власт.

Формално воспоставување интегритет или поттикнување етичко владеење: донесување Кодекс на однесување за пратениците во Хрватска

Неколку корупциски афери на високо ниво, проблеми со војната во Украина и неволноста на Владата да организира широка јавна расправа за измените на Законот за изборни единици врз основа на пресудата на Уставниот суд, фрлија сенка врз активностите и квалитетот на парламентарната дебата на **хрватскиот парламент**. Од друга страна, неволноста на Парламентот да ги подобри својата отвореност, транспарентноста и отчетноста на доследен начин остана непроменета и имаше само неколку светли точки.

Вложувањето на антикорупциските политики се забележува во новиот Закон за спречување судир на интереси од 2021 година. Додека претходниот закон честопати се користеше како изговор за да не се донесе посебен кодекс на однесување за пратениците, новиот закон го растури претходниот систем со тоа што ѝ ги одзеде овластувањата на независната Комисија за одлучување за судир на интереси којашто постапуваше по прекршувања на етичките начела, вклучително и оние на пратениците.

Во согласност со препораките на ГРЕКО¹⁰ и Гонг¹¹, но само како проформа, на крајот на 2022 година, хрватскиот парламент конечно донесе Кодекс на однесување за пратениците¹² без да спроведе соодветни консултации помеѓу парламентарните политички партии и да организира јавна расправа. Со оглед на тоа што Кодексот не содржи постапки за спроведување, следење и санкционирање, гледаме на него како на изгубена шанса за парламентот којшто можеше да усвои најдобри практики за парламентарна етика преку воведување приспособен интересен механизам за интегритет.

И покрај иницијативите, парламентот не го модернизира деловникот за да овозможи поефикасна парламентарна дебата и надзор, како и Правилникот за парламентарна отвореност од 2005¹³, што доведе до минимален напредок во парламентарната отвореност и транспарентност без разлика на членството во ЕУ.

10. Хрватска – Публикација на четвртиот круг на евалуација. Втор додаток на Вториот извештај за усогласеност. Совет на Европа. Достапно на: <https://tinyurl.com/4cbvr7xc>.

11. Во однос на отвореноста, хрватскиот парламент заостанува зад парламентите во регионот. Гонг. Достапно на: <https://tinyurl.com/2jj4stm4>.

12. Кодекс на однесување за членовите на хрватскиот парламент. Службен весник. Достапно на: <https://tinyurl.com/3np42wvv>.

13. Правилник за јавноста на работата на хрватскиот Парламент и неговите работни тела. Службен весник. Достапно на: <https://tinyurl.com/j438fhxj>.

4. ОТВОРЕНОСТ НА СОБРАНИЈАТА ВО РЕГИОНОТ

Од нашиот последен извештај, отвореноста на собранијата во регионот доживеа маргинален напредок во повеќето земји, а институционалната отвореност во неколку законодавни тела во Србија и Босна и Херцеговина дури и се намали. Исходот е разочарувачки, со оглед на тоа што станува збор за тела коишто граѓаните директно ги избираат и тела што подлежат на одговорност кон јавноста. Ако се споредат парламентите на Хрватска и Словенија, како земји што порано беа дел од Југославија, но се членки на ЕУ веќе 10 и 19 години во овој редослед, може да се забележи отвореноста на собранијата на земјите коишто некогаш беа дел од истите политички систем и федерација.

Нашите најнови резултати го ставаат Собранието на Црна Гора на прво место во однос на отвореноста на законодавната власт од анализираните земји на територијата на поранешна Југославија. Собранието на Црна Гора исполнува 87,70 % од поставените критериуми за отвореност, а по него следуваат Националното собрание на Словенија со 73,62 %, Собранието на Северна Македонија со 71,56 %, хрватскиот Парламент со 63,07 %, Народното собрание на Србија со 59,02 % и Парламентарното собрание на Босна и Херцеговина со 56,98 % (Домот на народите со 56,31 % и Претставничкиот дом со 57,65 %).

Една суштинска работа што треба да се земе предвид е дека во Србија и Босна и Херцеговина, исто така, ја измеривме отвореноста на провинциските собранија и собранијата на ентитетите, така што Народното собрание на Република Српска постигна резултат од 42,37 % од индикаторите за отвореност, Парламентарното собрание на Федерацијата Босна и Херцеговина исполни 37,29 % (Домот на народите 41,07 %, Претставничкиот дом 33,52 %) и Собранието на автономната покраина Војводина постигна резултат од 32,34 %.

Парламентите потфрлија во однос на свеста, односно посветеноста на институциите да учат од тековните процеси и да ги подобрат преку воспоставени системи за следење, евалуација и учење – со употреба на клучни точки/индикатори за време на стратешкото планирање и известување.

Во првичните фази од истражувањето, истражувачите им доставија прашалници на институциите и поднесоа барање за слободен пристап до информациите од јавен карактер со цел да утврдат каков ќе биде одзивот на институциите и потребното време за одговор на барањето. Следниве тела навреме одговорија на барањето за слободен пристап до информациите: Собранието на Република Северна Македонија, Собранието на автономната покраина Војводина, Собранието на Република Србија, Собранието на Црна Гора, Парламентот на Хрватска, Националното собрание на Словенија, Домот на народите на Парламентарното собрание на Босна и Херцеговина и Народното собрание на Република Српска. Парламентот на Федерацијата Босна и Херцеговина, којшто се состои од Домот на народите и Претставничкиот дом, како и Претставничкиот дом на Парламентот на Федерацијата Босна и Херцеговина воопшто не одговорија на барањата за слободен пристап до информации. Сите институции одговорија на прашалникот, освен Претставничкиот дом и Домот на народите

на Парламентарното собрание на Босна и Херцеговина и Домот на народите на Парламентот на Федерацијата Босна и Херцеговина.

Сè уште постои видлива несразмерност во отвореноста и транспарентноста на собранијата во регионот, како што беше забележано и во претходните години. Овој тренд продолжува во иста насока, а Црна Гора, Словенија и Северна Македонија постојано покажуваат високи нивоа на отвореност во споредба со другите земји од регионот. **Тоа што собранијата во регионот не се фокусираат доволно на отворените податоци е јасно од постигнатиот резултат на темата отворени податоци.** За да го реши овој проблем, Собранието на Северна Македонија направи посебен портал за отворени податоци, а неговиот напредок во областа на отворените податоци допрва треба да се увиди. Во продолжение, овој извештај ќе ги истакне главните предизвици што го попречуваат зајакнувањето на отвореноста на собранијата во регионот.

Ронка напредок и покрај пречките на патот кон проактивна транспарентност

Практиката на собранијата останува таква што **наместо да донесат една стратешка рамка што ќе го утврди степенот на отвореност на собранијата, тие почитуваат разни правила што го регулираат степенот на отвореност.** Овој недостаток претставува голема пречка за ефективноста на собранијата затоа што нивната отвореност, во практиката, зависи од начинот на толкување на поимот од страна на владејачката партија и нејзиниот начин на работа. Исто така, го доведува во прашање степенот на придржување до демократските начела и правилата за добро владеење од страна на собранијата. Од законодавните тела во регионот, само Собранието на Црна Гора, Собранието на автономната покраина Војводина и Народното собрание на Република Српска неодамна се фокусираа на грижите што се јавуваат кај луѓето поради недостатокот од стратешки пристап кон политиката на отвореност. Исто така, само Собранието на Северна Македонија, Собранието на Црна Гора, Народното собрание на Србија и Парламентот на Хрватска ја промовираат својата отвореност во рамките на Партнерството за отворена власт, а останатите собранија од регионот не изразиле желба да се приклучат кон оваа иницијатива.

Според нашите резултати, со ретки исклучоци, собранијата, главно, не посветуваат големо внимание на стратешкото планирање и известувањето за нивната работа, што е видно од недостатокот на објавени релевантни документи, годишни работни програми и извештаи. Собранијата некогаш не ги споделуваат сите релевантни податоци за пленарните седници и седниците на комисиите. Повеќето собранија не ги објавуваат списоците од гласањето за време на седниците на комисиите (сите освен Црна Гора и Србија) и списоците на пратениците што присуствувале на седниците на комисиите (сите освен Црна Гора, Србија, Домот на народите на Парламентарното собрание на Босна и Херцеговина и делумно Северна Македонија и Претставничкиот дом на Парламентарното собрание на Босна и Херцеговина), документите што се изготвуваат за наредните седници на комисиите (сите освен Црна Гора, Србија, Словенија и Северна Македонија), а доставените и усвоените амандмани, исто така, честопати не се достапни, особено во Србија, автономната покраина Војводина, Република Српска и Претставничкиот дом на Федерацијата Босна и Херцеговина. Со исклучок на Црна Гора, Србија и Словенија, собранијата во регионот немаат воспоставено стандарди за објавување на аудио- и видеоснимките од седниците на комисиите, експертските мислења на меѓународните тела како што се Европската комисија, Венецијанската комисија, ТАИЕКС итн., заедно со нацрт-законите, освен Црна Гора, Словенија, Хрватска и Домот на народите на Федерацијата Босна и Херцеговина. Сè уште се смета за смел потфат ако се побараат целосни информации во врска со имињата и функциите на јавните службеници, или платите на јавните функционери.

Воспоставување отчетно владеење: приоритизирање на вклученоста на граѓаните во собранијата во регионот

Собранијата во регионот мора да ја зајакнат нивната репрезентативна улога преку воспоставување ефективни канали на комуникација со граѓаните и нивно вклучување во процесите на креирање политики. Главно, треба да се фокусираат на осмислувањето стратегии за комуникација и електронски услуги за да ги подобрат пристапноста и вклучувањето, воведувањето иновативни методи на двонасочна комуникација и проактивното користење на социјалните мрежи за поврзување со поголем број луѓе.

Од голема важност е да се воведат механизми за електронски петиции во регионалните земји за да се поттикне поактивна вклученост на граѓаните во законодавниот процес. Моментално, таков механизам има само во Црна Гора. Собранието на Црна Гора прво ги вовеле е-петициите во регионот и тоа беше подвиг што останатите собранија треба да го земат како пример. Само во Северна Македонија, Словенија, а од неодамна и во Србија, се отворија канцеларии за контакт со пратениците на локално ниво каде што секој граѓанин може да ги сподели своите проблеми за пратениците понатаму да ги дискутираат.

Надзорни активности: Чиста формалност или ефикасна алатка за отчетност

Парламентите потфрлија во однос на свеста, односно посветеноста на институциите да учат од тековните процеси и да ги подобрат преку воспоставени системи за следење, евалуација и учење – со употреба на клучни точки/индикатори за време на стратешкото планирање и известувањето. Иако во земјите што ги следевме се воспоставени разни механизми за парламентарен надзор, **надзорните активности (на пример, претресите) не се спроведуваат на ефикасен начин и неретко се сметаат за чиста формалност** што, исто така, беше наведено во неколку извештаи за земјите од страна на Европската комисија. Ако нема формални санкции за министрите и другите функционери затоа што не учествувале во претресите, како што е случај во сите земји што беа следени, освен одредени собранија во Босна и Херцеговина, тоа дополнително ќе го ограничи влијанието од таквиот надзор на извршната власт и ќе го намали степенот на политичка отчетност.

Други важни работи на коишто треба да им се обрне внимание се воспоставувањето механизми за следење на спроведувањето на Кодексот на однесување на пратениците, изготвувањето и имплементацијата на посебни планови за интегритет на интерните антикорупциски политики. Со регулирање на лобирањето, собранијата ќе ја зајакнат транспарентноста и ќе овозможат отчетност на процесите за донесување одлуки – а тоа е пречка што Хрватска и Босна и Херцеговина допрва треба да ја надминат.

5. ОТВОРЕНОСТ НА СОБРАНИЕТО НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Иако на регионално ниво Собранието е трето по отвореност со исполнетост на индикаторите за отвореност од 71,56 % веднаш по Собранието на Црна Гора (87,7 %) и Собранието на Словенија (73,62 %), македонското Собрание е на шесто место по отвореност на национално ниво веднаш зад Министерството за одбрана (89,72 %), Владата (79,14 %), Министерството за внатрешни работи (78,9 %), Министерството за информатичко општество и администрација (75,35 %) и Министерството за труд и социјални политики (72,56 %). Во споредба со претходното мерење, кога Собранието беше на четвртото место на национално ниво, ова претставува пад од две места на листата на институциите по отвореност што се должи на напредокот кој горенаведените институции го покажаа во изминатата година, како и следењето на органите во состав што не беа дел од минатогодишниот примерок.

И покрај видливиот труд на Собранието да остане пристапно за и отчетно кон граѓаните, не може да се изостави контекстот во кој во изминатата година дејствуваше најзначајното тело во државата проследен со политички блокади и бојкот од страна на пратениците со барање за организирање предвремени избори и иницијативи за референдум. Дека бојкотот не го поддржуваа граѓаните тврди анкетата за перцепција на граѓаните за работата на Собранието според која мнозинството (65 %) смета дека бојкотот не е исправен начин за искажување на политичките ставови во работата на Собранието¹⁴.

По интензивни и тензични дебати, Собранието ја усвои владината Информација за прифаќање на францускиот предлог за кревање на бугарското вето за евроинтеграција на Северна Македонија, со што во јули 2022 год., се овозможи продолжување на преговорите за членството во Европската Унија (ЕУ).¹⁵ Брзо по отворањето на процесот на пристапни преговори, опозициска партија ВМРО-ДПМНЕ поднесе иницијатива за референдум за Законот за ратификација на Договорот за пријателство, добрососедство и соработка меѓу Бугарија и Северна Македонија во септември 2022 год., која, сепак, беше отфрлена.

Освен блокадите, и злоупотребите на Деловникот меѓу кои постојаниот филибастеринг како и усвојувањето на закони по скратена постапка, придонесоа кон намалување на квалитетот на дебатата¹⁶. **Препораката која шеста година по ред ја даваме, а е потврдена и од страна на извештаите од Европската комисија, останува дека Собранието треба да стави акцент на ограничувањето на практиката на донесување закони по скратена постапка само на предвидените услови во согласност со Деловникот, но и да не ја злоупотребува таа можност¹⁷.**

14. Анализа на јавно мислење бр. 5/2022 – Поглед на Собрание: Перцепциите на граѓаните за работата на Собранието на Република Северна Македонија. Влора Речица и Александра Јовевска Ѓорѓиевиќ. Достапно на: <https://tinyurl.com/4pr478uh>.

15. Работен документ на службите на Комисијата. Извештај за Северна Македонија за 2022 година. Достапно на: <https://tinyurl.com/5a43fd6v>.

16. Краток документ за јавна политика бр. 20/2022 – Кон поефикасно и конструктивно Собрание низ деловнички измени. Никола Донеv. Достапно на: <https://tinyurl.com/mr42p48j>.

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



Гледано шест години наназад, во однос на состојбата од 2016 каде што од 366 донесени закони 238 биле донесени по скратена постапка (65,03 %), во 2022 год., има намалување на оваа практика односно, од 99 донесени закони, 58 биле донесени по скратена постапка (58,59 %) ¹⁸. Сепак, гледано низ годините, применувањето на оваа практика варира со тенденции за пораст пред избори и други политички случувања.

Кога се работи за закони што се донесени со скратена постапка, процените на влијанието на регулативата не се формална практика ¹⁹. **Сите процени на влијанието на регулативата, без разлика на законодавната постапка, треба да се достават до Собранието заедно со предложените акти, додека, пак, Собранието треба да почне со практикување стратешка процена на потенцијалните влијанија на постојните и подготвени правни акти, особено оние што доаѓаат како предлог од самото Собрание.**

Дополнително, загрижувачка е инертноста на пратениците потврдена преку фактот дека Владата и понатаму се јавува како главен предлагач на закони, односно во 2022 год., е предлагач на дури 88 закони наспроти 11 закони што се предложени од страна на пратениците ²⁰ кои би требало преку Канцелариите за контакт со граѓаните да ги слушаат потребите на граѓаните и врз основа на нив да предлагаат законски измени.

Насочување кон демократија онлајн: Модернизирање на интернет-страницата на Собранието за поголема вклученост и информираност на граѓаните

Чекор кон добра насока е модернизирањето на интернет-страницата на Собранието која треба да овозможи полесен пристап до информации, за секој граѓанин да може информирано да оформи став поврзан со процесите во државата и да учествува во донесувањето одлуки за време на избори и референдуми. Воедно, оваа година Собранието ја стави во употреба новата верзија на е-Парламент базирана на најнови технологии, која овозможува целосно компјутеризиран и дигитален принцип на функционирање и работа без хартија ²¹.

Иако новата интернет-страница е приспособена за употреба од страна на одредени лица со попреченост преку приспособување на големината на буквите и префрлање на интернет-страницата во црно-бел формат, препорачливо е таа **да се приспособи за да биде пристапна и за другите**

18. Извештај за работата на Собранието на Република Северна Македонија за периодот 01.01.2022 – 31.12.2022. Собрание на Република Северна Македонија. Достапно на: <https://tinyurl.com/4сxc7rww>.

19. Работен документ на службите на Комисијата. Извештај за Северна Македонија за 2022 година. Достапно на: <https://tinyurl.com/5a43fd6v>.

20. Исто.

21. Извештај за работата на Собранието на Република Северна Македонија за периодот 01.01.2022 – 31.12.2022. Собрание на Република Северна Македонија. Достапно на: <https://tinyurl.com/4сxc7rww>.

лица со попреченост во согласност со Насоките за пристапност на интернет-содржина (WCAG)²². Дополнително, бидејќи интернет-страницата преку колачиња собира податоци за лицата кои пристапуваат до неа, а, воедно, и лични податоци за лицата кои сакаат да го посетат Собранието²³, Собранието е должно да истакне **Политика за приватност** која за време на анализата беше недостапна²⁴. Покрај Политиката за приватност, на самата интернет-страница треба да биде истакната и политика за колачиња каде транспарентно ќе биде објаснето какви видови колачиња користи интернет-страницата, на кој начин и која е намената на секое од нив.

Собранието и преку новата интернет-страница продолжи со практиката на уредно истакнување информации за структурата на собраниската служба во форма на органограм, надлежностите и составот на Собранието, целосен текст на Уставот и Деловникот, биографијата на претседателот, составот и надлежностите на секоја комисија, контактите и биографиите за секој пратеник, како и името и позицијата на службениците од јавната администрација. Иако се достапни во рамките на биографиите на секој пратеник, за полесен пристап, препорачуваме Собранието да објави структуриран список на пратениците со нивните контакти во отворен формат. **Тоа што Собранието веќе седум години по ред не го зема предвид како препорака е објавувањето на платите на пратениците и собраниското раководство, како и средствата што ги побарале во форма на патни трошоци.** Ова е особено загрижувачки во време кога функционерите во земјава добија 78 % покачување на примањата²⁵, додека од септември 2023 год., се очекува вработените во јавниот сектор да добијат 10 % повисоки плати.²⁶

5.1. Стратешки дефицит и јаз на отвореност: Поткопување на јавната доверба во парламентарното работење

И оваа година, како и изминатите шест години, Собранието не објави годишна работна програма врз која ги темели своите активности, спроведувањето на релевантните стратегии како и годишните работни извештаи. Годишното планирање на работата на Собранието како и објавувањето прелиминарен годишен календар за своите активности е клучно за подобрувањето на предвидливоста на работата на Собранието што последователно ќе доведе за подигнување на квалитетот на јавните консултации во Собранието, ќе поттикне подобра координација помеѓу политичките партии и може да се придонесе за поконструктивна улога на опозицијата, која често обвинува дека се носат ad hoc закони и политики, па поради тоа се врши и злоупотреба на механизмот скратена постапка и носење закони со знаме на ЕУ. Како што предупредува граѓанскиот сектор, ненавременото закажувањето на седниците може да влијае на квалитетот на дебатата во Собранието²⁷, а предвидливоста на седниците би придонесла за поквалитетна и аргументирана дискусија. Во оваа насока, во втората половина на 2022 год., Собранието го разгледа словенечкиот модел на календар кој се состои од годишна програма за работа, временски распоред за претстојните два месеци и временски распоред на секоја сесија²⁸. По оваа работилница, како што нотира работниот извештај на Собранието за 2022 год., воспоставувањето на календарот ќе биде приоритет во работата на Собранието.

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

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

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

25. Повисоки плати за 78 проценти добиле 1060 функционери. Радио Слободна Европа. Достапно на: <https://tinyurl.com/yat8xshh>.

26. Падна договор – вработените од јавниот сектор ќе добијат зголемување на платите за 10 %. Телма. Достапно на: <https://tinyurl.com/94hsaydp>.

27. Краток документ за јавна политика бр. 29/2022 – Квалитет на дебата: Дали влијае ненавременото

закажувањето на седниците на квалитетот на дебатата во Собранието? Влора Речица. Достапно на: <https://tinyurl.com/jmye7n3c>.

28. Извештај за работата на Собранието на Република Северна Македонија за периодот 01.01.2022 – 31.12.2022. Собрание на Република Северна Македонија. Достапно на: <https://tinyurl.com/4cxc7rww>.

Собранието и понатаму работи на унапредувањето на својата отвореност како дел од Партнерството за отворена власт, со спроведување на Акцискиот план 2021–2023. Покрај модернизирањето на интернет-страницата, Акцискиот план предвидува низа други активности за подобрување на нивната отвореност кон граѓаните меѓу кои и отворање Портал за отворени податоци на Собранието, изработка на платформа за предлози и иницијативи од граѓаните, целосно функционален собраниски ТВ-канал, изработка на софтверско решение за следење на законодавниот процес од јавноста, и изработка на репортажи и запознавање на јавноста за промовирање на работењето на канцелариите за контакт со граѓаните. И покрај тоа што превидените активности се за поздрав, се препорачува Собранието навремено и целосно да ги спроведува заложбите од Акцискиот план, како и да го прошири бројот на граѓанските организации што се вклучени во спроведувањето на заложбите. Во подготовка е новиот Акциски план за периодот 2023–2025²⁹, што е дополнителна можност за проширување на кругот на актерите од граѓанскиот сектор.

Иако преку учеството во иницијативата за Партнерство за отворена власт Собранието предвидува активности со кои ќе се подобри отвореноста на законодавната власт, **Собранието нема посебен правилник или стратегија што се однесуваат на отвореноста.** Во моментот на изготвување на оваа анализа, **Собранието нема ниту посебна комуникациска стратегија за чија потреба укажуваме во последните четири години.** Анализите на јавното мислење³⁰ предупредуваат дека во 2022 год., граѓаните ја оцениле работата на Собранието со средна оценка 2,5 на скала од 1 до 5 што во споредба со изминатите четири години бележи благ пад на скалата. Токму затоа апелираме за преземање стратешки пристап кон регулирањето на институционалната отвореност и комуникацијата со јавноста која би ја зголемила јавната доверба во работата на Собранието. Чекор во добра насока на адресирањето на ова прашање е изработката на Стратегијата за комуникација со јавноста за којашто нè информираше собраниската служба, за која веќе е формирана работна група во рамки на програмата за парламентарна поддршка поддржана од Швајцарија.

5.2. Преиспитување на отчетноста во работењето на собраниските комисији

И покрај тоа што Собранието објавува детални годишни, но не и периодични работни извештаи, стратегии, годишни работни извештаи од комисиите во рамки на годишниот работен извештај на Собранието, агенда и документи што се на дневен ред на претстојните пленарни седници, предложени и одобрени амандмани, и известува за присуството на пратениците во пленарните седници, и понатаму **постои простор за подобрување на известувањето за присуството на пратениците во седниците на работните тела.** Кај одредени комисији што редовно и уредно водат записници од седниците, оваа информација може да се најде спорадично, додека, пак, кај преостанатиот дел од комисиите ова не е практика. **Собранието воведе и нова практика за полесно следење на гласањето на пратениците на пленарните седници** каде што за секоја точка за која гласале пратениците, точно е обележано кои пратеници биле регистрирани за гласање и како гласале. Дополнително, Собранието треба да воспостави практика и за објавување на начинот на гласање за време на комисииските седници.

Интернет-страницата на Собранието овозможува простор за онлајн пренос во живо на пленарните седници³¹. Покрај тоа што преку Собранискиот канал Собранието врши аудио- и видеопренос на пленарните седници, нешто на што веќе седма година укажуваме, **видеата од**

29. Подготовка на нов акциски план на Собранието (2023–2025) кон Партнерство за отворена власт (ПОВ). Собрание на Република Северна Македонија. Достапно на: <https://tinyurl.com/yc33mdyj>.

30. Анализа на јавно мислење бр. 5/ 2022 – Поглед на Собрание: Перцепциите на граѓаните за работата на Собранието на Република Северна Македонија. Влора Речица и Александра Јовевска Ѓорѓиевик. Достапно на: <https://tinyurl.com/4pr478uh>.

31. Пренос на седница. Собрание на Република Северна Македонија. Достапно на: <https://tinyurl.com/bddpfz38>

преносот не се достапни под секоја седница, односно при следењето увидовме дека линкот одреден за видеопренос води кон слика од логото на Собранието. При крајот на првата половина од 2022 год., Собранието се стекна со практиката за објавување на видеопреносот од пленарните седници и дел од седниците на комисиите, како и останатите церемонии, на својот собраниски канал на „Јутуб“³², но од суштинска важност е сите податоци поврзани со работата на Собранието да бидат достапни за граѓаните на едно место.

За поздрав е редовната и навремена практика за објавување стенографски белешки од пленарните седници, но не и од комисииските седници, и документите што се на дневен ред или произлегуваат од комисииските седници, иако некои комисии не ја следат оваа практика. Дополнително, Собранието врши директен аудио- и видеопренос на дел од седниците на своите работни тела, но не за сите. Како што нè извести собраниската служба, до крајот на 2023 год. се очекува да има и онлајн пренос на повеќе канали за седниците на работните тела, за да може изборно да се следи доколку две или повеќе седници на работните тела се закажани во ист термин.

5.3. Фискална транспарентност за зајакнување на отпорот кон корупцијата и поголема отчетност

Во текот на 2022 год., Собранието продолжи на својата интернет-страница да ги објавува годишните планови за јавни набавки, повиците, одлуките за избор во форма на нотификации, договорите заедно со анексите. Собранието, исто така, објавува детална листа на реализираните договори за јавни набавки, меѓутоа препорачливо е да објавува кратки годишни извештаи за јавни набавки што, меѓу другото, ќе содржат и сумарни информации за спроведени и неспроведени набавки, статус на извршување и исплата на склучените договори, како и причина за укинување на договорите.

Исто така, Собранието на својата интернет-страница уредно ги објавува собранискиот буџет, месечните финансиски извештаи за извршување на собранискиот буџет како и завршната сметка која произлегува од него. **Меѓутоа, препораката која пет години по ред ја даваме, а останува да важи и годинава, е да се објави граѓански буџет на интернет-страницата на Собранието.** Со самото тоа што веќе постои интернет-апликација за граѓански буџет³³ во сопствеништво на Министерството за финансии, објавувањето линк или посебен банер кој би водел до апликацијата не би требало да биде технички подвиг кој бара многу ресурси. Воедно, препорачливо е на собраниската интернет-страница да бидат истакнати и среднорочни извештаи за трошењето на државниот буџет. Додадена вредност кон поголема отвореност би било и објавувањето на граѓанскиот буџет за собранискиот буџет, за да на јавноста ѝ биде јасно со кои средства располага Собранието при своето работење.

Поврзано со државниот буџет, Собранието одржува собраниска дебата во врска со ревизорскиот извештај за финалната сметка, односно, кога се разгледува завршната сметка на буџетот, составен дел од материјалот е и ревизорскиот извештај. Дополнително, документацијата од собраниските тела што ги разгледуваат или одобруваат буџетот и активностите за јавно финансирање се јавно достапни на интернет-страницата на Собранието. Во оваа насока, наша препорака четири години наназад е **покрај тоа што Комисијата за финансирање и буџет и Законодавно правната комисија расправале за последниот предлог за државниот буџетот, сите комисии да расправаат за негово рамки на својот мандат.** Дополнително, препораката од изминатите неколку години останува дека Собранието треба **формално да ја задолжи извршната власт да ја вклучува јавноста во процесот на креирање на буџетот.**

32. Официјален YouTube канал на Собранието на Република Северна Македонија. Достапно на: <https://tinyurl.com/mwcb4juf>

33. Граѓански буџет. Министерство за финансии. Достапно на: <http://budget.finance.gov.mk/>.

Она што е потребно за унапредување на фискалната транспарентност на сите национални и локални институции, како и да се намали каков било простор од можна корупција, е надградување на Законот за јавни набавки. Ова надградување би било во насока **Законот да ги задолжи понудувачите јавно да истакнат во чија сопственост е правниот ентитет во чие име конкурираат, сè со цел да се избегне доделување тендери на фирми што се во сопственост на лица или блиски роднини на лица кои се на некоја јавна функција.** Дополнително, **Законот за спречување корупција и судири на интереси** треба да добие свое дополнување според кое, покрај функционерите, и **лицата назначени за спроведување јавни набавки задолжително би поднесувале анкетни листови** со цел да се избегне нивно подлегнување на мито и коруптивни активности.

5.4. Демократија на податоци: Градење транспарентност преку отворени податоци

Неминовен е фактот дека **Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер** е еден од најнапредните закони во регионот во оваа област, но она што е најголем товар е неговото конзистентно спроведување сè додека тоа не стане „вродена“ практика во работната култура на јавната администрација. Меѓународната практика нè поучува дека она што дополнително треба да се уреди со Законот е намалување на рокот за одговор од 20 дена на 15 дена за да може на тој начин да се обезбеди поголема ефикасност и да се избегне застареност на информациите што се бараат. Во оваа област, **Собранието дава многу резултати и на нашето барање за слободен пристап до информации од јавен карактер одговори во рок од 15 дена што е за поздрав.** Исто така, Собранието обезбеди одговори на прашалникот за институционална отвореност во рок од 15 дена доставувајќи и дополнителни материјали што го поддржуваат нашето истражување.

Дополнително, по петгодишно препорачување од наша страна, **Собранието отвори нова секција на својата интернет-страница наменета за слободен пристап до информации од јавен карактер** која содржи контакт-информации за службените лица задолжени за пристап до информации од јавен карактер, текст од Законот за слободен пристап до информациите од јавен карактер со упатство за негово спроведување и соодветни обрасци, годишни извештаи од спроведување на Законот, како и линк до Агенцијата за заштита на правото на слободен пристап до информациите од јавен карактер. Наша препорака е лицата кои посредуваат со слободен пристап до информации од јавен карактер, како и други лица кои се дел од Собраниската служба, годишно да учествуваат во обуките за слободен пристап до информации од јавен карактер што ги организира Агенцијата за заштита на правото на слободен пристап до информациите од јавен карактер или други релевантни чинители, за на тој начин да се осигури конзистентноста во градењето на нивните капацитети и следењето на новите трендови во областа. Дополнително, **препорачуваме одобрените барања за слободен пристап до информации од јавен карактер редовно да се објавуваат на интернет-страницата на Собранието**, со што информациите би биле јавно достапни, а што значително би го намалило опсегот на барањата за слободен пристап упатени кон Собранието што дополнително ќе им даде простор да се посветат на други процеси.

Единствено во регионот, покрај парламентите во Хрватска³⁴ и Словенија³⁵ кои имаат одредено посебен дел на своите интернет-страници за оваа намена, Собранието на Република Северна Македонија разви Портал за отворени податоци³⁶ со што се очекува значително да се зголемат транспарентноста и отчетноста на Собранието. Преку Порталот, корисниците може да ги добијат податоците во најосновната форма, давајќи им многу поголем потенцијал за изработка на истражувања, анализи, стории, како и апликации користејќи ги тие податоци. Додека во овој период

34. Отворени податоци. Национално собрание на Република Словенија. Достапно на: <https://www.sabor.hr/hr/pristup-informacijama/otvoreni-podaci>.

35. Отворени податоци. Хрватски парламент. Достапно на: <https://tinyurl.com/nhpnj73d>.

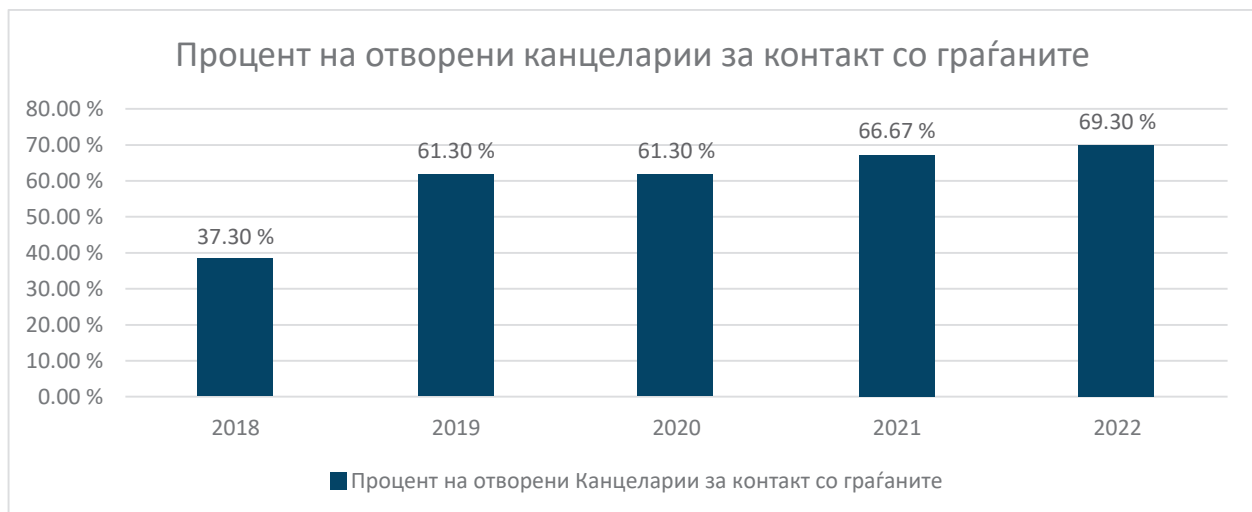
36. Портал за отворени податоци. Собрание на Република Северна Македонија. Достапно на: <https://data.sobranie.mk/mk/>.

Порталот се полни со збирки податоци, Собранието активно учествува на разни обуки во областа. Во рамки на овогодишното следење, Собранието исполнува вкупно 45,29 % од индикаторите поврзани со отворени податоци, а во согласност со вложениот труд на Собранието во оваа област, се очекува овој процент да биде значително зголемен при наредното следење.

5.5. Премостување на јазот меѓу пратениците и граѓаните

Собранието на Република Северна Македонија е едно од ретките собранија во регионот што имаат поставено канцеларии за контакт со граѓаните на локално ниво, покрај Србија и Словенија. Целта на овие канцеларии е преку непосредна комуникација со избраните претставници, граѓаните да имаат можност за размена на информации, предлози и сугестии, со цел да се зголеми нивното учество во работата на Собранието. Во 2022 год., заедно со пуштањето на новата интернет-страница во употреба, Собранието ја унапреди и мапата на канцелариите која за секоја канцеларија обезбедува информации за работното време и адресата на канцеларијата, лице за контакт заедно со негов телефонски број, како и пратениците кои работат во таа канцеларија и политичката партија која ја претставуваат. Информациите се достапни двојазично, односно на македонски и албански. Во 2022 год., во рамките на повеќе иницијативи на Собранието, одржани се вкупно 8.473 посети во канцелариите преку кои се регистрирани вкупно 4.847 случаи од кои 1.485 се решени. Дополнително, преку канцелариите се поднесени 126 пратенички прашања и 30 граѓански иницијативи³⁷.

Она што и понатаму претставува болка за граѓаните е тоа што **ваквите канцеларии не се достапни на сите предвидени локации, односно не се отворени 75 канцеларии како што е предвидено со проектот на Собранието од 2003 год.** Во споредба со 2018 кога се отворени 37,7 % (28) канцеларии,



во 2022 се отворени 52 канцеларии,³⁸ односно 69,3 % од предвиденото, што претставува напредок за 31,6 % во 5 години. **Во идеални услови, со ова темпо се предвидува дека отворањето на сите 75 канцеларии би било изведено најдоцна до 2027 год.** Собранието во континуитет презема чекори во соработка со единиците на локалната самоуправа, Заедницата на единиците на локална самоуправа (ЗЕЛС) и Владата за обезбедување просторни услови и отворање на преостанатите канцеларии во согласност со член 35 од Законот за Собрание³⁹.

37. Извештај за работата на Собранието на Република Северна Македонија за периодот 01.01.2022 – 31.12.2022. Собрание на Република Северна Македонија. Достапно на: <https://tinyurl.com/4сxc7rwv>.

38. Исто.

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

Во насока на едуцирање на граѓаните и подигање на нивната свест, Собранието продолжи со ефикасно искористување на профилите на социјалните медиуми за активно информирање на граѓаните за своите активности, како и организирање работилници, семинари и физички посети за граѓани со различни можности. **Меѓутоа, кога се работи за вклучување на јавноста во работата на Собранието, наодите се обесхрабрувачки.** Поразителен е фактот што иако формално-правно на граѓанскиот сектор и независни експерти им е дозволено да учествуваат или да ја следат работата на работните тела на Собранието, **во 2022 комисиите помалку од 10 пати побарале мислење од јавноста за одреден закон, стратегија, декларација и слично.** Во иста насока, иако четири години по ред препорачуваме, Собранието сè уште нема воспоставено практика да објавува експертски мислења од Европска комисија, Венецијанска комисија, TAIEХ, итн., заедно со предлог-законите, а дополнително препорачуваме да се објавуваат експертските мислења изнесени како дел од консултациите.

Петта година по ред преку ова истражување укажуваме на потребата Собранието да овозможи механизам за е-петиција, препорака што пред минатата година ја примени Парламентот на Црна Гора. Во Националниот акциски план 2021–2023 за Партнерство за отворена власт и во рамки на заложбата Отворен парламент⁴⁰, Собранието предвидува креирање **Платформа за предлози и иницијативи од граѓаните до законодавната власт.** Оваа активност е во тек, а со самата платформа се предвидува надградување на каналите за комуникација со пратениците, промовирање на можностите за јавноста, администраторски решенија за прибирање на предлозите, доставување и водење евиденција на процесите и предлозите.

За дополнително да се олесни комуникацијата меѓу граѓаните и Собранието, препорачливо е на интернет-страницата на Собранието да биде достапен **директен канал за комуникација со институцијата заедно со инструкции што граѓаните би ги следеле за искажување на своите поплаки и жалби преку интернет-страницата.** Добра практика, исто така, би било доколку се определи и јавно се објави рок во кој граѓанинот ќе добие одговор на својата поплака или жалба, како и систем за следење на процесот на реагирање по основ на поплаката или жалбата во реално време. Кога ќе се воспостави таквиот механизам и тој би бил со висок степен на функционалност, само тогаш граѓанинот ќе се почувствува слушнат и само тогаш ќе почне да се враќа довербата на граѓаните во институцијата.

5.6. Со зајакнување на контролните механизми до демократско владеење

Во 2022 год., имало обид за 5 интерпелации од кои интерпелацијата за работата на претседателот на Собранието не била усвоена, интерпелациите за работата на министерот за правда и за заменикот на претседателот на Владата за борба против корупција, за одржлив развој и човечки ресурси биле отфрлени како беспредметни, додека 2 интерпелации останале неразгледани. Меѓутоа, во 2022 год., како и во 2021 год., Собранието нема одржано ниту една надзорна расправа. Во својот последен извештај за земјата, Европската комисија повикува на **почесто спроведување на надзорот врз извршната власт преку пратенички прашања до министрите.** На овој апел се придружуваме и ние, со тоа што дополнително, како што веќе четврта година по ред укажуваме, потребно е да се воведат **санкции за министрите и другите извршни функционери за неучеството во надзорните расправи.**

Згора на тоа, препорака која четврта година по ред ја даваме кон Собранието е **да ги разгледува сите извештаи што ги објавува и доставува Државниот завод за ревизија во соодветните**

40. Национален акциски план за ПОВ (2021–2023). Портал за Партнерство за отворена власт. Достапно на: <https://tinyurl.com/yc2t5hp8>.

собраниски тела. Формално, но и во практика, Законодавно правната комисија е значително оптоварена во однос на другите работни тела, па ваквата практика на зголемен мандат треба да ја прифати и Комисијата за финансирање и буџет, но и другите комисији на кои материјално се однесуваат извештаите што ги разгледува Државниот завод за ревизија.

5.7. Зајакнување на механизмите за одговорност: Подобрување на спроведувањето на етичкиот кодекс и мерките за интегритет

Покрај тоа што постои **Кодекс за етичко однесување на пратениците**⁴¹ кој е јавно објавен и дефинира процедури за справување со прекршоците на Кодексот и за јавно објавување на конечните резултати од истрагите за обвиненијата за неетичко однесување, потребно е да се воспостават **механизми за следење на спроведувањето на Кодексот** – препорака која петта година по ред ја даваме преку Индексот на отвореност. Дополнително, исто како и последните четири години, останува препораката за поголема регулација за политичка активност и имот преку Кодексот.

Анкетните листови за сите пратеници и функционери се јавно објавени во електронски формат и се достапни на интернет-страницата на Државната комисија за спречување корупцијата. Сепак, препорачливо е **анкетните листови да бидат поставени како хиперлинк или таб во рамки на биографијата на секој пратеник или функционер** за нивните досиеја да бидат потполни, нешто што веќе шест години по ред го препорачуваме, а не претставува комплициран технички зафат.

Дека Собранието вложува во градење на капацитетите на службениците во областите поврзани со конфликтот на интересите, спречувањето корупција и укажувањето во случај на нередовности, сведочи нивното учество во обуки во 2022 год. Меѓутоа, она што четири години стои како препорака, а не е исполнета, е **креирањето посебен внатрешен план за интегритет или друг формат на антикорупциска политика на Собранието** која би предвидела мерки за превенција и елиминирање на различните форми на корупција и неетичко однесување во институцијата, и со чија согласност Собранието редовно ќе прави извештаи за неговото спроведување. **Важно е, исто така, на интернет-страницата на Собранието јавно да бидат истакнати информациите за заштита на укажувачите** меѓу кои Законот за заштита на укажувачи, упатството за спроведување на Законот, контактот на лицето одговорно за внатрешно и надворешно пријавување, правилникот за заштитено внатрешно пријавување во институциите во јавниот сектор и упатството за прием на пријави од укажувачи.

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

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

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

Транспарентност

- Интернет-страницата на Собранието треба да се приспособи за да биде пристапна за сите категории лица со попреченост во согласност со Насоките за пристапност на веб содржина (WCAG). Дополнително, на својата интернет-страница Собранието треба да истакне своја Политика за приватност и Политика за колачиња.
- Собранието треба да креира и редовно да објавува годишна програма за работа, а, според неа, и да објавува прелиминарен календар за своите активности.
- Собранието треба да усвои и објави политика за транспарентност и отвореност, со што, меѓу другото, ќе ја подобри перцепцијата во јавноста и ќе стане подостапно за граѓаните и засегнатите страни.
- Собранието треба да усвои и објави посебна комуникациска (ПР) стратегија според која преку разни комуникациски канали ќе комуницира со разни засегнати страни.
- Собранието треба да објави структуриран список на пратеници со нивните контакти во отворен формат.
- На интернет-страницата Собранието треба да ги објави платите на пратениците и собраниското раководство, како и средствата што ги побарале во форма на патни трошоци.
- Собранието треба да ги објавува видеозаписите од секоја пленарна и комисиска седница на нивната интернет-страницата.
- Собранието треба да овозможи поголема транспарентност на комисиските седници, односно за сите комисиски седници редовно да се објавуваат сите документи што произлегуваат од седниците, меѓу кои и стенографските белешки, информациите за присуството на пратениците на седниците и записите од нивните гласања.

- Собранието треба да ги објавува експертските мислења изнесени како дел од консултациите и заедно со предлог-законите да ги објавува и дадените мислења на меѓународните тела (на пример, Венецијанска комисија).
- Собранието на својата интернет-страница треба да го објави Граѓанскиот буџет од државниот буџет и од буџетот на Собранието.
- Сите комисии во рамките на Собранието треба да го разгледуваат предлогот на државниот буџет во рамки на својот мандат.
- Собранието треба формално да ја задолжи извршната власт да ја вклучува јавноста во процесот на креирање буџет.
- Законот за јавни набавки треба да ги задолжи понудувачите јавно да истакнат во чија сопственост е правниот ентитет во чие име конкурираат, сè со цел да се избегне доделување тендери на фирми што се во сопственост на лица или блиски роднини на лица кои се на некоја јавна функција.
- Законот за спречување корупција и судири на интереси треба да добие свое дополнување според кое, покрај функционерите, и лицата назначени за спроведување јавни набавки задолжително би поднесувале анкетни листови со цел да се избегне нивно подлегнување на мито и коруптивни активности.

Пристапност

- Согласно меѓународната практика, Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер треба дополнително да го скрати рокот за одговор на барањата од 20 дена на 15 дена за да може на тој начин да се обезбеди поголема ефикасност и да се избегне застареност на информациите што се бараат.
- На државните службеници треба да им се овозможи редовно градење капацитети во областа на пристапот до информации од јавен карактер.
- Собранието треба редовно да ги да објавува информациите за кои веќе е одобрен слободен пристап. Ова значително би го намалило опсегот на барањата упатени кон Собранието, што дополнително ќе им даде простор да се посветат на други процеси.
- Собранието треба да усвои внатрешен акт за консултативни процеси. До усвојувањето на ваквиот акт комисиите треба да соработуваат и да бараат мислења од јавноста почесто преку отворање на јавни повици за коментари и предлози од јавноста.
- Собранието треба да стави акцент на ограничувањето на практиката на донесување закони по скратена постапка само на предвидени услови, и да не го злоупотребува тој механизам.
- На својата интернет-страница Собранието треба да отвори директен комуникациски канал со упатства за поднесување поплаки и жалби, како и да воспостави посебен механизам за електронска петиција.
- Собранието треба навремено и целосно да ги спроведува заложбите од Акцискиот план на Собранието за 2021, како и да го прошири бројот на граѓанските организации што се вклучени во спроведувањето на заложбите и креирањето на новиот Акциски план.

- Собранието во соработка со единиците на локалната самоуправа, Заедницата на единиците на локална самоуправа (ЗЕЛС) и Владата, треба да ја ревидира потребата од отворање 75 наместо 81 канцеларија за контакт со граѓаните, по пристап на покривање на сите општини и Град Скопје. Воедно, треба да ги отворат и преостанатите канцеларии за да се обезбеди можност сите граѓани да ги изнесат своите потреби кон пратениците.

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 интернет-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 разните форми на коруптивно и неетичко однесување во институцијата, како и да известува за неговото спроведување најмалку на годишно ниво.
- Препорачуваме анкетните листови да бидат поставени како хиперлинк или таб во рамки на биографијата на секој пратеник или функционер за нивните досиеја да бидат потполни.

Ефикасност

- Собранието треба почесто да ја вклучува јавноста во својата работа преку постојните механизми за вклучување на граѓанскиот сектор и независни експерти.
- Сите процени на влијанието на регулативата, без разлика на законодавната постапка, треба да се достават до Собранието заедно со предложените акти. Воедно, Собранието треба да почне со практикување на стратешка процена на потенцијалните влијанија на постојните и подготвени правни акти, особено оние кои доаѓаат како предлог од самото Собрание.
- Собранието треба почесто да спроведува надзор врз извршната власт преку пратенички прашања до министрите.
- Потребно е Собранието да воведат санкции за министрите и други извршни функционери за неучеството во надзорните расправи.
- Собранието треба да ги разгледува сите извештаи што ги објавува и доставува Државниот завод за ревизија во соодветните собраниски тела на кои материјално се однесуваат извештаите.

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

Програмските области во кои работи **Метаморфозис** се:

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

Фондација за интернет и општество **Метаморфозис**

ул. „Апостол Гусларот“ бр. 40, 1000 Скопје, Северна
Македонија

e-mail: info@metamorphosis.org.mk

тел: +389 2 3109 325

www.metamorphosis.org.mk

