



Добро владеење за  
отвореност и отчетност  
во политиката и владеењето

Автори: Данче Даниловска, Нада Наумовска

# ПРЕПОРАКИ ЗА ПОДОБРУВАЊЕ НА СОСТОЈБАТА

## Отвореност на институциите на извршната власт во регионот и во Македонија

МЕТАМОРФОЗИС   **ActionSEE**  
фондација за интернет и општество



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



Овој проект е финансиран од Европската Унија.

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



**Автори:** Данче Даниловска, Нада Наумовска

**Истражувачки тим** од **Метаморфозис** - Фондација за интернет и општество:  
Бардил Јашари, директор  
Лилјана Пецова –Илиеска, проектен координатор

## **ПРЕПОРАКИ ЗА ПОДОБРУВАЊЕ НА СОСТОЈБАТА**

**Отвореност на институциите на извршната власт во  
регионот и во Македонија**

---

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

**Скопје, јули 2018**

## Вовед

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

Сметаме дека ова се целите што ги споделуваме со институциите кои се вклучени во истражувањето. Предлогот за јавна политика, со придружна анализа, е втор ваков документ. Членовите на мрежата, минатата година, по спроведеното истражување, дадоа препораки за подобрување на отвореноста на владините институции.

Врз основа на резултатите од истражувањето спроведено во 2016 година, се направени анализи кои обезбедуваат преглед на ситуацијата во РМ и во регионот, вклучувајќи и забележани недостатоци и добри практики во оваа област. Врз основа на овие анализи, минатата година беа направени препораки и „патокази“ за подобрување на специфичните области опфатени со истражувањето.

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

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

## Отвореност на институциите на извршната власт во регионот

По анализата на голем број методски обработени податоци, забележавме и сличности и разлики во однос на ситуацијата во оваа област во земјите од регионот.

Генерално, резултатите покажуваат дека отвореноста на извршната власт од регионална перспектива не е на задоволително ниво. Наместо очекуваниот напредок во областа на отвореноста, институциите на извршната власт од регионот

постигнаа полоши резултати споредено со претходната година. Отвореноста приближно изнесува само **38%** од исполнетите индикатори, додека процентот за минатата година беше повисок, и изнесуваше **41%**.

Да потсетиме, истражувањето спроведено годинава бараше повисоко ниво на отвореност од институциите во споредба со минатата година, преку додавање нови индикатори за мерење на отвореноста и воведување посложени критериуми. Веруваме дека таквиот посложен истражувачки пристап резултираше со намалување на отвореноста на институциите на извршната власт. Од друга страна, резултатите и анализираните податоци покажуваат дека самите институции немаат направено никакви активности за генерално подобрување на отвореноста, затоа, воведувањето на новите индикатори не го урамнотежува падот на отвореноста.

Како што се наведува во анализата спроведена во 2017, но и во овогодинашната, политиките на отвореност кои се јасни, доследни и кои се засноваат на стратешки документи се непостоечки. Податоците исто така откриваат дека нивото на отвореност се намалува од повисоките кон пониските нивоа во владата и органите кои спроведуваат активности и политики блиски до граѓаните.

Секоја држава има свои посебни политички услови во кои таа ги развива транспарентноста и отвореноста, на нив ќе се осврнеме во вториот дел од овој документ, но може да се забележи и значаен простор за заедничка регионална соработка за подобрување на ситуацијата.

Намалувањето на отвореноста на регионално ниво, со исклучок на Владата на Македонија, која направи значаен напредок, покажува дека институциите на извршната власт не спровеле активности за развој на нивната отвореност во текот на претходната година. Фокусот на засегнатите страни од извршната и законодавната власт на изборите и изборниот процес претходната година имаше одлучувачко влијание врз приоритетите поставени од владите во земјите од регионот, а нашето истражување само понуди потврда на тој факт.

Недостатокот на стратешки пристап до отвореност е сè уште евидентен во земјите од регионот. Собраните податоци покажуваат дека во голем број случаи институциите на извршната власт не изразуваат отвореност и транспарентност во релевантни документи (стратегии, процедури или политики поврзани со овие прашања). Иако мал број институции на извршната власт имаат документи кои ја регулираат нивната отвореност на некој начин, праксата не е униформна, ниту во пристапот до отвореност, ниту во видот на документи и подзаконски акти кои го регулираат ова прашање. Земјите од регионот не се меѓусебно униформирани, а исто така и институциите на извршната власт во една земја.

Ниту присуството на меѓународните иницијативи за застапување на отвореноста во земјите од регионот не придонесоа за зголемување на отвореноста и транспарентноста на институциите на извршната власт. Недостатокот на внатрешни политики и стремеж за да се подобрат овие области јасно се рефлектира врз присуството на земјите во такви иницијативи.

Фактот дека недостасува желбата за подобрување на отвореноста и транспарентноста на институциите на извршната власт во регионот беше потврден од помалиот број институции кои активно учествуваа во спроведеното истражување и доставија одговорени прашалници, кои се клучен дел од целото истражување, за разлика од претходната година. Безволноста да се одговорат прашалниците

1)

Отворените податоци се податоци структурирани во компјутерски разбирлив формат, кој дава можност за слободно и многукратно користење.

е сама по себе индикатор за намалена отвореност и за недостаток на интерес за промовирање отвореност.

Останува препораката дека треба да се усвојат стратешките документи и годишните акциони планови кои го адресираат развивањето на отвореноста. Потребно е земјите да планираат развој и да обезбедат униформност во отвореноста на институциите на извршната власт. По воведувањето на стратешкото планирање, потребно е да се разгледа усвојувањето на Законот за влада и министерства бидејќи тоа ќе претставува најефикасен начин на справување со ова, но и со други прашања во функционирањето на јавната администрација.

Нашиот мониторинг покажа неколку „критични точки“ т.е. критични пречки за развојот на отвореноста во регионот.

## Транспарентност и комуникација

Иако има предводници и примери за добра практика во примената на законите за слободен пристап до информации меѓу институциите на извршната власт во регионот, тие не се широко присутни во ниту една земја од која што доаѓаат. Институциите на владата сè уште своеволно одлучуваат за нивото до кое претходно споменатиот закон ќе се спроведува а чекорите не се преземаат во насока на воспоставување правен развој во областа на спроведување проактивна транспарентност, објавување регистри и водичи за пристап до информации и објавување на сите одговори на барања за пристап до информации.

Комуникацијата со граѓаните е далеку од задоволителна, и во идниот период очекуваме знајачни активности за подобрување на моментната состојба. Ситуацијата останува непроменета кога станува збор за модерните начини на комуникација со граѓаните, и сè уште преовладуваат класичните методи на комуникација. Почитувањето на принципот на објавување податоци во формат <sup>1</sup> на **отворени податоци**, кој би ја зголемил достапноста и би го олеснил собирањето податоци од страна на граѓаните, сè уште претставува регионален проблем.

## Планирање и трошење јавни средства

Практиката на објавување финансиски информации и документи е доста неуниформирана, а транспарентноста во трошењето јавни средства е на незадоволително ниво. Зајакнувањето на финансиската транспарентност треба да биде во фокусот и исто така еден од приоритетите на институциите на извршната власт од регионот во иднина која бара преземање посебни напори во таа насока.

Информациите за буџетот и информациите за тоа како се планираат средствата се објавуваат ретко. Министерствата за финансии на земјите од регионот се институциите кои во поголемиот број случаи имаат објавувани податоци, додека другите институции на извршната власт ретко и непотполно ја користат оваа можност. Буџет за граѓаните и можноста граѓаните да бидат вклучени во процесот на планирање и трошење јавни средства е можност која е непозната за институциите на извршната власт од регионот.

Воедно, практиката на необјавување планови за јавни набавки е сè уште широко присутна, додека пак повиците и одлуките поврзани со јавните набавки и соодветните договори и анекси на договори не беа достапни во повеќето случаи.

## Ефикасност, ефективност и очекувањата на граѓаните од властите

Значајно прашање за функционирањето на извршната власт и нејзината отвореност кон граѓаните е создавањето јасни индикатори за успехот на владините политики, кои ќе бидат достапни за граѓаните и според кои граѓаните ќе можат да го следат реализирањето на политиките и нивната стапка на успех.

Владите од регионот треба допрва да воспостават единствени методи и процедури за висококвалитетна контрола на нивните политики, и тие немаат развиено соодветни методи за мерење на достигнувањето на нивните политики. Не е посветено доволно внимание на воспоставувањето единствен метод според кој министерствата би ја информирале Владата за нивните активности на годишно ниво. Сите наведени точки негативно се рефлектираат на информирањето на граѓаните за влијанието и ефектите на работата на извршната власт.

## Отвореноста на извршната власт во Република Македонија

Отвореноста на извршната власт<sup>2</sup> во Република Македонија е на второ место во регионот и изнесува 49,6% исполнување на индикаторите. Ова значително подобрување на резултатот беше очекувано поради заложбите на новата Влада<sup>3</sup> за враќањето на Македонија на патот на европската интеграција на државата. Владата започна со објавување на дневните редови на нејзините седници за работа<sup>4</sup>, записници од одржаните седници, како и редовни соопштенија од работата на седниците на Владата; декласифицираше<sup>5</sup> и објави документи и договори потпишани со странски инвеститори<sup>6</sup>; испрати насоки до министерствата со листа на 21 документ коишто задолжително треба да ги објават на своите веб страници<sup>7</sup>; воспостави алатка за отчетност на трошоците на носителите на јавни функции<sup>8</sup>; беше укинат надоместокот на материјалните трошоци за дадени информации од јавен карактер во вид на електронски запис<sup>9</sup>. Кон ова допринесе и имплементирањето на дадените препораки од граѓанскиот сектор за унапредување на отвореноста на институциите, како на пример истакнати во Регионалниот патоказ<sup>10</sup> за земјите од Западен Балкан.

Со оглед дека земјата е приклучена кон иницијативата “Отворено владино партнерство” уште од август 2011 година<sup>11</sup> и државата вети дека постојано ќе ги подобрува темелите на отворени, транспарентни, ефективни и ефикасни државни институции кои комуницираат и соработуваат со граѓаните<sup>12</sup>, во последниот период предвид се земаат и препораките дадени од Независниот механизам за известување<sup>13</sup>, па така спроведен беше процес на консултации<sup>14</sup> за креирање на новиот Акциски план за отворено партнерство, формирана беше работна група со учество на засегнатите страни за измени и дополнувања на Законот за

- 2) Во ова истражување со поимот извршна власт се опфатени Владата, министерствата и органите на државната управа.
- 3) Владата на Република Македонија е избрана на 1 јуни 2017 година, <http://vlada.mk/node/12802>
- 4) Заложбата за објавување на дневните редови беше приоритет во Планот 3-6-9 во кој беше истакнат патот на реформите кои ќе бидат направени, а во него без инкорпорирани Програмата за работа на Владата 2017-2020, и без земени предвид Политичкиот договор од Пржино, ги следеше препораките од средбите на високо ниво со претставниците на институциите на ЕУ, насоките од Европската комисија во Итните реформски приоритети (2015), Препораките на групата високи експерти за системските прашања од владеење на правото во врска со следењето на комуникациите (2015), како и низата препораки до Владата од изминатите неколку години од телата на Советот на Европа (Венецијанската комисија, ГРЕКО), препораките на ОБСЕ/ОДИХР, наодите и препораките од годишните Извештаи на Европската комисија, вклучително и од Пристапниот дијалог на високо ниво, заклучоците од министерскиот дијалог за Програмата за економски реформи, заклучоците од редовните состаноци на телата на Спогодбата за стабилизација и асоцијација, како и документот подготвен од група граѓански организации наслонен како „Предлог за Итни демократски реформи“ (Блупринт) и резултатите од консултациите со граѓанското општество.
- 5) Декласификацијата на документите и нивното објавување беше еден од приоритетите од Итните реформски приоритети, како и приоритет во Планот 3-6-9 достапен на <http://vlada.mk/plan-3-6-9>
- 6) Достапно на <http://vlada.mk/node/13308>
- 7) Дневен ред од седница на Владата на Република Македонија, точка 22, достапно на <http://vlada.mk/sednica/34>
- 8) Алатка за отчетност за трошоците на носителите на јавни функции, на која може да се разгледаат и споредуваат службените трошоци на Претседателот на Владата, Замениците на претседателот, Министерите, Министерите без ресор, Замениците министри, Генералниот секретар на Владата и Државните секретари на министерствата. Достапно на <http://vlada.mk/otchetnost-troshoci>.
- 9) Одлука за дополнување на одлуката за утврдување на надоместокот за материјалните трошоци за дадената информација од имателите на информации, објавена во Службен весник на РМ бр.140/2017 од 4.10.2017 год.
- 10) Регионален патоказ за земјите од Западен Балкан, достапен на [http://metamorphosis.org.mk/wp-content/uploads/2018/01/META\\_Regional-Roadmap\\_A4.pdf](http://metamorphosis.org.mk/wp-content/uploads/2018/01/META_Regional-Roadmap_A4.pdf)
- 11) <https://www.opengovpartnership.org/country/macedonia/irm>
- 12) <https://www.opengovpartnership.org/country/macedonia>
- 13) Достапни препораки на <https://www.opengovpartnership.org/macedonia-mid-term-report-2016-2018-year-1>
- 14) Воспоставен беше дијалог со граѓанските организации за креирање на Акцискиот план за ОВП 2016-2018 во кој беа презентирани роковите и начинот на консултации, достапен на <http://mioa.gov.mk/?q=mk/documents/open-government-partnership>

15)

Средба на работната група за измени и дополнувања на Законот за слободен пристап во Министерството за правда на РМ, достапно на <http://www.justice.gov.mk/vest/1825>

16)

Достапно на <http://www.mio.gov.mk/?q=mk/node/1587>

17)

Достапно на <http://mio.gov.mk/?q=mk/node/1825>

18)

Активна транспарентност е обврска на сите иматели на информации согласно Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер да објавуваат информации кои произлегуваат од надлежноста и работата на имателите, како на пример, програми, стратегии, ставови, мислења, студии повици во постапки за јавните набавки и тендерската документација, организацијата и трошоците на работењето и сл., без да бидат „насончени“ со посебна одлука од Владата на РМ, како што беше случајот со задолжувањето на министерствата да објават минимум 21 документ достапно на <http://vlada.mk/InformaciiJavenKarakter> и <http://vlada.mk/node/13604>.

19)

Програма за работа на Владата 2017-2020, достапно на [http://www.vlada.mk/sites/default/files/programa/2017-2020/Programa\\_Vlada\\_2017-2020\\_MKD.pdf](http://www.vlada.mk/sites/default/files/programa/2017-2020/Programa_Vlada_2017-2020_MKD.pdf)

20)

„Молкот на администрација“, која е и најчестата причина за поднесување на жалби до Комисијата, продолжил и во 2017 година, што се потврдува со 569 поднесени жалби поради непостапувањето на имателите на информации по барањата за слободен пристап до информации од јавен карактер во законски предвидениот рок од 30, односно 40 дена е констатирано во Годишниот извештај за 2017 година на Комисијата за заштита на правото за слободен пристап до информации од јавен карактер, достапен на <http://komspi.mk/wp-content/uploads/2016/06/%D0%93%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D1%88%D0%B5%D0%BD-%D0%B8%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98-2017-%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%B5%D1%87%D0%B5%D0%BD.pdf>.

21)

Достапно на <https://www.youtube.com/user/VladaMakedonija>

слободен пристап до информаиците<sup>15</sup>. Беше усвоена и нова Стратегија за реформа на јавната администрација 2018-2022<sup>16</sup> во која една од приоритетните области е одговорноста, отчетноста и транспарентноста на јавната администрација со заложба да се зајакнат механизмите за достапност на информациите од јавен карактер, како и зајакнување на капацитетите и надлежностите на Комисијата за заштита на правото за слободен пристап до информациите од јавен карактер. Дополнително, беше подготвена Стратегијата за отворени податоци која цели да се поттикне објавувањето и користењето на отворените податоци, со цел да се придонесе кон зголемување на транспарентноста и отчетноста на државните институции, да се подобри квалитетот на услугите кои ги нудат и во исто време да се поттикнат иновациите<sup>17</sup>.

Од друга страна, практиката покажува дека нема институција која била „санкционирана“ затоа што не била доволно отворена<sup>18</sup>. Создадени се значајни разлики во отвореноста на Владата, министерствата и останатите органи на државната управа. Во Македонија, истражувањето покажува дека, повторно, индексот на отвореноста значајно паѓа од Владата, преку министерствата, па до останатите органи на државната управа, односно Владата исполнува 76% од индикаторите, министерствата во просек 46%, а останатите органи на државната управа исполнуваат само 24% од индикаторите на отвореност. Затоа концептот на отвореност мора системски да се реши.

## Влада на Република Македонија

Според индексот на отвореност Владата на Република Македонија е на прво место во регионот и изнесува 76% исполнување на индикаторите. Гледано од регионален аспект, овој резултат е вреден за внимание и кореспондира со заложбата на новата Влада за унапредување на отвореноста<sup>19</sup>. Меѓутоа, целта на државата Македонија е достигнување на меѓународните стандарди, па од тој аспект овој резултат не смее да нè вообрази, бидејќи не ги задоволува во потполност потребите за отвореност, а што се гледа, на пример, од постоењето на висок процент на жалби за неостварување на правото на пристап до информации во 2017 година<sup>20</sup>.

Потполна транспарентност на седниците на Владата ќе биде обезбедена кога на веб страницата ќе бидат достапни документите кои се разгледуваат на самата седница на Владата и дополнително документите кои ги усвоила Владата, а кои потоа се објавуваат во “Службен весник на РМ”. Ова е особено важно затоа што службениот весник е локација (електронски пристап и хартиена форма) која е достапна само со надомест. Дополнително, иако не постојат обврски за видео пренесување на седниците на Владата, а со оглед дека е воспоставена практика редовно на каналот YouTube на Владата<sup>21</sup> да се објавуваат видеа од одржаните прес-конференции, може да се размисли за снимање и пренесување и на седниците на Владата, со што граѓаните ќе имаат увид во самата расправа и динамиката на седниците за одредени политики кои влијаат на нивниот стандард и квалитет на живот. Македонската влада го исполнува индексот за транспарентност со 69%, индексот на пристап со 77%, индексот на ефективност со 99%, а индексот на интегритет со 78%. Подобра земја во регионот во исполнувањето на индексот на интегритет е само Црна Гора со 89%.



За прв пат граѓаните во Македонија имаат можност да го разберат Буџетот за 2018 година преку графички и наративни објаснувања, со објавувањето на „Граѓански Буџет“<sup>22</sup> на државата, кој претставува документ<sup>23</sup> за буџетот наменет за нестручната јавност. Со оглед дека буџетот е главниот документ во кој се наведени приоритетите на власта во однос на политиките, со овозможување олеснет пристап за разбирање на буџетот од граѓаните се исполнува предусловот за јавното учество во распределбата на јавните средства. Исто така, пребарливоста на тековниот државен буџет е олеснета, бидејќи објавен е буџетот за 2018 година во отворен формат<sup>24</sup>. Оваа состојба достигнува, во поткатегоријата, на индексот на буџетска транспарентност исполнување од 87%, што е значително повисоко, односно повеќе од двојно повисоко од просекот во регионот каде исполнувањето е 39%.

На веб страницата на Владата објавен е Планот за јавните набавки за 2017 година со сите 4 измени<sup>25</sup>. За да се задржи остварениот процент од 74% на исполнување на индикаторот на транспарентност во јавните набавки<sup>26</sup> на Владата, но и да се подобрува во иднина, потребна е континуирана работа, што не станало практика и за 2018 година бидејќи објавување на Планот за јавните набавки во 2018 година не е направено<sup>27</sup>.

Објавувањето на годишните извештаи за работата на Владата претставува еден од клучните инструменти на отвореност, но и за контрола на работата од страна на граѓаните. Во минатото немаше практика за објавување на годишните извештаи за работа. За периодот јуни 2017-јуни 2018 година, е објавен документ кој ги содржи клучните мерки и промени кои биле реализирани во првата година од мандатот на новата Влада<sup>28</sup>, каде што се наведени и вкупни износи на потрошени/обезбедени средства за мерките, но тоа што недостасува е клучните мерки и промени да се поврзани со буџетските линии од кои се направени трошоците.

Владата има донесено Правилник за отворени податоци, како и Закон за користење на податоци од јавен сектор<sup>29</sup>. Порталот за отворени податоци, [www.otvorenipodatoci.gov.mk](http://www.otvorenipodatoci.gov.mk), пуштен во употреба во 2014 година, беше планиран да им овозможува на засегнатите страни да побараат конкретни отворени податочни сетови. Во новата Стратегија за отворени податоци со Акциски план 2018-2020<sup>30</sup> планирано е модернизирање на постоечкиот портал за отворени податоци и пуштање во употреба нов портал [data.gov.mk](http://data.gov.mk), до есента 2018 година. Сепак, неопходно е спроведување на заложбите податоците да се објавуваат во формат на отворени податоци<sup>31</sup>, со што за граѓаните ќе се зголеми пристапноста и ќе им се олесни собирањето и анализирањето на податоци. Владата исполнува 44% на индексот на отворени податоци.

Кога зборуваме за учеството на граѓаните, констатирано е дека Владата воведува механизми за да ги операционализира формално утврдените правила за вклучување на засегнатите страни во креирањето политики, па така на пример воспостави Отворени денови за иницијативи на граѓанските организации<sup>32</sup>, кои се реализираат преку месечни тематски состаноци; воспоставен е Совет на Владата за соработка со и развој на граѓанскиот сектор<sup>33</sup>; претставници на граѓанските организации учествуваат во работните групи на новите политики кои се креираат, и затоа може да се констатира дека „достигнат е добар напредок во однос на консултациите со граѓанските организации и нивното вклучување во креирањето политики и законодавните процеси“<sup>34</sup>. Дополнително, во насока на поттикнување поголема вклученост на граѓаните и засегнатите страни во подготовката на политиките, рокот за консултации на засегнатите страни преку Единствениот

22)

Достапно на <https://www.finance.gov.mk/mk/node/6810> и <http://vlada.mk/GragjanskiBudzet2018>

23)

<http://www.mkbudget.org/docs/GraganskiBudget-FinalS.pdf>

24)

Буџет на РМ за 2018 година во отворен формат достапен на <https://www.finance.gov.mk/mk/node/6429>

25)

Достапно на <http://www.vlada.mk/nabavki>

26)

Остварениот просекот во регионот на исполнување на индикаторот на транспарентност во јавните набавки изнесува 60%

27)

Повеќе на <http://vlada.mk/nabavki>, пристапено на 30.6.2018 година

28)

„365 промени за подобар живот на сите граѓани“, достапен на <http://vlada.mk/1godinapromeni>

29)

<http://www.otvorenipodatoci.gov.mk/zakon-za-koristenje-na-podatoci-od-javniot-sektor>

30)

Достапно на <http://mioa.gov.mk/?q=mk/node/1825>

31)

Отворените податоци се структурирани во компјутерски читлив формат, давајќи можност за нивна бесплатна и повторна употреба.

32)

Информации достапни на <http://www.vlada.mk/node/15131>

33)

Повеќе информации достапни на <http://novosorabotka.gov.mk/?q=node/99>

34)

Извештај за РМ за 2018 година на Европската комисија, Стразбур, 17.4.2018 год, стр.13

35)

Во рамки на истражувањето спроведено во периодот декември 2017-февруари 2018 год. беше оценувано дали се објавени повиците за јавните набавки, договорите, анексите и одлуките за избор од спроведените јавни набавки, како и плановите за јавните набавки.

36)

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

национален електронскиот регистар на прописи беше продолжен од 10 на 20 денови. Но, со оглед дека е извесен почетокот на преговорите за пристапување на државата во Европската Унија, неопходно е Владата да воспостави структуриран дијалог со граѓанското општество. Од индексот на пристапност, во поткатегијата на интеракција со граѓаните Владата исполнува 76% од индикаторите.

## Министерства

Министерствата во Македонија имаат просек на исполнување од 46% на индикаторите за отвореност. Овој скроман резултат е приближно ист со ниското ниво на отвореност на министерствата во регионот кои во просек исполнуваат 42% од индикаторите за отвореност. Последното место со 27% го имаат министерствата во Босна и Херцеговина, додека најдобро, и покрај скромниот процент, се оценети министерствата во Црна Гора со 62%.

Сепак, министерствата во државата варираат од 32% отвореност на Министерството за правда, што е под просекот на исполнување на индексот на отвореност од страна на министерствата, до највисоко рангираните меѓу министерствата, Министерство за труд и социјална политика со 64% и Министерството за финансии со 63% на исполнување на индикаторите на отвореност.

Министерствата, во просек од 56%, го исполнуваат индексот на транспарентност, кон чие исполнување влијаат објавените информации поврзани со буџетите на министерствата (57%), информации поврзани со организационата структура на министерствата (66%) и информации за јавните набавки<sup>35</sup> (20%). Значително се подобри од просекот во регионот на исполнување на индикаторите за транспарентност кој изнесува 49%, затоа што министерствата во Македонија имаат обврска да објавуваат информации и на други веб страници, согласно законите. Од оваа година воспоставена е практика и 90% од министерствата ги објавуваат плановите за јавни набавки на своите веб страници, додека 2/3 од министерствата не ги објавуваат повиците (огласите) и/или одлуките за јавни набавки на своите веб страници. Практика е во Македонија, согласно обврските од законот, информациите поврзани за јавните набавки да се објавуваат на електронскиот систем за јавни набавки<sup>36</sup>, но согласно меѓународните стандарди за транспарентност, информациите треба да се објавуваат и на веб страниците на самата институција.

Во иста насока со претходната препорака се и препораките за објавување информации поврзани со буџетот на веб страниците кај сите министерства, кои беа задолжени од самата Влада да ги објават своите буџети како дел од листата на задолжителни 21 документ на нивните веб страници. Министерството за финансии ги објавува сите информации поврзани со отвореноста на буџетите и затоа е оценето со високи 99%. Министерството ги почитува законските обврски да ги објавува полугодишните извештаи за трошењето на буџетот, годишниот буџет и завршната сметка, каде, меѓу другото, се содржани и буџетските информации за другите министерства, но тоа не значи дека министерствата не треба да ги објавуваат овие информации на своите веб страници за тие да бидат полесно достапни за граѓаните. Дополнително, министерството на својата веб страницата воведо посебен оддел 'статистика' во кој во отворен формат се објавени годишните буџети и завршните сметки на буџетот, извршувањето на буџетот, состојбата на државниот и јавниот долг заклучно со 31 март 2018

год., статистички прегледи итн. Меѓу министерствата одлично исполнување на индикаторите поврзани со буџетот постигнуваат и Министерството за внатрешни работи (99%), Министерството за транспорт и врски (99%), Министерството за труд и социјална политика (91%), Министерството за локална самоуправа (91%) и Министерството за животна средина и просторно планирање (82%).

Скромен резултат постигнуваат министерствата во однос на исполнување на индексот на пристап во поткатегијата пристап до информации со 43%, што е блиску до просекот на регионот кој бележи 44%. Во регионот, во поглед на пристапот до информации, води Црна Гора со 65%, Србија со 62% и Албанија со 60%, потоа се Македонија со 43%, па Косово со 42%, а најдолу на ранг листата е Босна и Херцеговина со 23%. Овие резултати се показател дека практиката на активно објавување на информациите од јавен карактер треба да се унапредува во државата, затоа што според Глобалниот рејтинг<sup>37</sup> за оцена на законите за слободен пристап во светот, Македонија е на високото 16 место, од 110 држави, а споредбено законот на Црна Гора е многу подолу на оваа ранг листа, на 50 место, но нејзиниот индекс на пристап до информации е многу подобар од македонскиот.

Министерствата најслабо ги исполнуваат индикаторите за спречување судир на интереси, со 19%, затоа што не ги објавуваат анкетните листови на функционерите на својата веб страница, а најчесто ниту поставуваат линк до Државната комисија за спречување корупција, каде согласно законот се поставуваат анкетните листови. Дополнително, ниту едно министерство на својата веб страница нема објавено план за интегритет или каква било друга внатрешна политика за борба против корупцијата (која вклучува мерки за спречување и елиминација на различни форми на коруптивно и неетичко однесување во институцијата).

Од споделените податоци, но и од оние содржани во базата на податоци е евидентно дека министерствата треба да ја подобрат отвореноста по примерот на Владата. Сепак на крај, неопходно е да се истакне, посветеното учество на министерствата во одделната фаза од ова истражување, во која по доставени дополнителни прашалници со истражувачки прашања за длабинска анализа на отвореноста на институциите, министерствата одговорија со 100%. Со оваа постапка и во пракса се потврдува заложбата на извршната власт за поголема отвореност и комуникација.

## Други извршни органи

Отвореноста на другите извршни органи е на ниско ниво во сите држави во регионот и варира од 15% до 41% исполнување на индикаторите. Отвореноста на извршните органи во Македонија е оценета со 24%.

Поединечно, во четирите поткатегиории на индексот на отвореност, тие исполнуваат 30% од индикаторите на транспарентност, а екстремно е ниско исполнувањето на индикаторите на интегритет од незначителни 4% и индикаторите на ефективност од само 6%. Ова значи дека тие воопшто не објавуваат информации поврзани со преземените обврски и спроведувањето обуки за вработените на теми за судир на интереси, спречување корупција, укажување за случаи на корупција, немаат објавено план за интегритет или каква било друга внатрешна политика за борба против корупцијата, како и недостасуваат информации поврзани со мониторинг, евалуација и извештаи од нивната работа.

37)

<http://www.rti-rating.org/country-data/>

Најголем дел од другите извршни органи не ги објавуваат податоците поврзани со јавните набавки на нивните страници, ниту упатуваат со линк до електронскиот систем за јавните набавки, па затоа севкупната оценка за исполнување на индикаторот на транспарентност во поткатегијата на јавните набавки е само 9%. Во поглед на објавувањето на информациите поврзани со буџетот, 13% го објавиле годишниот буџет за последните 3 години и исто толку, 13% го објавиле полугодишниот извештај за трошењето на буџетот.

И информациите за организациската поставеност се недоволни, но се повисоки од просекот на исполнување на индикаторите за транспарентност и исполнувањето на индикаторите поврзани со организациската поставеност изнесува 41% исполнување на индикаторите. Извршните органи ги објавиле имињата на вработените и/или нивните позиции во 56%, додека органограмите, доменот на работа и/или биографиите се објавени со 74%.

Интеракцијата на другите извршни органи со граѓаните е исклучително ниска. Со само 8% исполнување на индикаторите, органите треба сериозно да ги разгледаат можностите за воспоставување процедура за прием на поплаки и забелешки на граѓаните поврзани со нивното работење преку онлајн услуга.

## Методологија на истражување

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

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

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

Преку повеќе од 110 индикатори по институција, ја меревме и ја анализиравме отвореноста на извршната власт во регионот и собравме преку 1000 податоци.

Собирањето на податоци беше проследено со процес на верификација на податоците, што резултираше со стандардна грешка од +/- 3%.

Мерењето беше спроведено од декември 2017 година до крај на март 2018 година. Врз основа на резултатите од истражувањето, развивме збир препораки и упатства за институциите.

Метаморфозис е независна, непартиска и непрофитна фондација со седиште во Скопје, Република Македонија. Мисијата на Метаморфозис е да придонесе за развој на демократијата и подобрување на квалитетот на живеење преку иновативна примена и ширење на знаењето. Наши главни вредности се отвореност, еднаквост и слобода. Програмските области во кои делува Метаморфозис се:

- Општествени иновации
- Животна средина
- Човекови права
- Добро владеење

## Фондација Метаморфозис

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

е-пошта: info [AT] metamorphosis.org.mk

телефон: +389 2 3109 325

www.metamorphosis.org.mk

CIP - Каталогизација во публикација

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

35.077:061.2(497.7)

НАУМОВСКА, Нада

Препораки за подобрување на состојбата : отвореност на институциите на извршната власт во регионот и во Македонија / Нада Наумовска, Данче Даниловска. - Скопје : Фондација Метаморфозис, 2018. - 14 стр. ; 25 см

ISBN 978-608-4564-91-1

1. Даниловска, Данче [автор]

а) Извршна власт - Транспарентност - Македонија

COBISS.MK-ID 108119050