

МЕХАНИЗАМ ЗА НЕЗАВИСНО ИЗВЕСТУВАЊЕ ИЗВЕШТАЈ (МНИ)

# МАКЕДОНИЈА ИЗВЕШТАЈ ЗА НАПРЕДОКОТ (2014-2015)

Неда Коруновска, Реактор -  
Истражување во акција  
Втор извештај за напредокот  
(Second Progress Report)

**REACTOR**  
research in action

Open  
Government  
Partnership

INDEPENDENT  
REPORTING MECHANISM

# МЕХАНИЗАМ ЗА НЕЗАВИСНО ИЗВЕСТУВАЊЕ: МАКЕДОНИЈА

ИЗВЕШТАЈ ЗА НАПРЕДОКОТ (2014-2015)



EXECUTIVE SUMMARY .....	3
ИЗВРШНО РЕЗИМЕ .....	21
I   НАЦИОНАЛНОТО УЧЕСТВО ВО ОВП .....	43
II   ПРОЦЕС: ПОДГОТВУВАЊЕ НА АКЦИСКИОТ ПЛАН .....	47
III   ПРОЦЕС: ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА НА АКЦИСКИОТ ПЛАН .....	51
IV   АНАЛИЗА НА СОДРЖИНАТА НА АКЦИСКИОТ ПЛАН .....	53
КЛАСТЕР 1   УЧЕСТВО: ПОДОБРУВАЊЕ НА ЕНЕР (ЕЛЕКТРОНСКИ НАЦИОНАЛЕН РЕГИСТАР НА ПРОПИСИ) - ПОРТАЛ ЗА КОНСУЛТАЦИИ .....	59
КЛАСТЕР 2   УЧЕСТВО: ПАРТИЦИПАТИВНО КРЕИРАЊЕ НА ПОЛИТИКИТЕ .....	64
КЛАСТЕР 3   УЧЕСТВО: ГРАДЕЊЕ НА КАПАЦИТЕТИТЕ НА ГРАЃАНСКИТЕ ОРГАНИЗАЦИИ (ГОИ) .....	71
КЛАСТЕР 4   УЧЕСТВО: ОБРАЗОВАНИЕ, ОНЛАЈН БЕЗБЕДНОСТ, ЖИВОТНА СРЕДИНА .....	74
КЛАСТЕР 5   ОТВОРЕНИ ПОДАТОЦИ: СТАНДАРДИ И ПЛАТФОРМА .....	78
КЛАСТЕР 6   ОТВОРЕНИ ПОДАТОЦИ: ИНВЕНТАР И ПРОАКТИВНА ТРАНСПАРЕНТНОСТ .....	82
КЛАСТЕР 7   СЛОБОДЕН ПРИСТАП ДО ИНФОРМАЦИИ: ЧОВЕЧКИ, ОПЕРАТИВНИ И ФИНАНСИСКИ РЕСУРСИ .....	87
КЛАСТЕР 8   СЛОБОДЕН ПРИСТАП ДО ИНФОРМАЦИИ: ЗАКОНСКИ РЕФОРМИ.....	90





КЛАСТЕР 9   СЛОБОДЕН ПРИСТАП ДО ИНФОРМАЦИИ: ЈАВНА СВЕСТ И ГРАДЕЊЕ ПАРТНЕРСТВА .....	93
КЛАСТЕР 10   АНТИКОРУПЦИЈА: СТАНДАРДИ НА ИНТЕГРИТЕТ .....	96
КЛАСТЕР 11   АНТИКОРУПЦИЈА: ЗАКОНИ, СИСТЕМИ И „СВИРКАЧИ“ .....	101
КЛАСТЕР 12   ТРАНСПАРЕНТНОСТ: ЗДРАВСТВО И ОПШТИ БУЏЕТИ .....	106
КЛАСТЕР 13   ТРАНСПАРЕНТНОСТ: ЈАВНИ НАБАВКИ .....	110
КЛАСТЕР 14   ТРАНСПАРЕНТНОСТ: СТРАНСКА ПОМОШ ..	113
КЛАСТЕР 15   ОТВОРЕНА ЛОКАЛНА ВЛАДА: ГРАДЕЊЕ НА КАПАЦИТЕТИТЕ .....	115
КЛАСТЕР 16   ОТВОРЕНА ЛОКАЛНА ВЛАДА: ОТВОРЕН БУЏЕТ И СИСТЕМ ЗА МОНИТОРИНГ .....	118
КЛАСТЕР 17   ОТВОРЕНА ЛОКАЛНА ВЛАДА: ЗГОЛЕМУВАЊЕ НА ГРАЃАНСКОТО УЧЕСТВО .....	120
КЛАСТЕР 18   ОТВОРЕНА ЛОКАЛНА ВЛАДА: ВОВЕДУВАЊЕ Е-УСЛУГИ .....	123
КЛАСТЕР 19   ОТВОРЕНА ВЛАДА ЗА ПОТРОШУВАЧИТЕ ..	125
V   ПРОЦЕС: САМООЦЕНУВАЊЕ.....	129
VI   КОНТЕКСТ ВО ЗЕМЈАТА .....	131
VII   ОПШТИ ПРЕПОРАКИ .....	135
VIII   МЕТОДОЛОГИЈА И ИЗВОРИ .....	137
IX   АНЕКС: УСЛОВИ ЗА УЧЕСТВО .....	141





# EXECUTIVE SUMMARY

## INDEPENDENT REPORTING MECHANISM (IRM): MACEDONIA PROGRESS REPORT 2014-2015

Macedonia's second plan prioritized transparency and participatory policymaking. Most commitments were either too vague to measure, included minor first steps, or saw limited activity during the first year. Still, despite a contentious political environment, the most promising commitments addressed civil society collaboration and whistleblower protections as well as public procurement transparency. Moving forward, the next action plan should prioritize fewer but more ambitious commitments with measurable, realistic milestones and the necessary resources.

The Open Government Partnership (OGP) is a voluntary international initiative that aims to secure commitments from governments to their citizenry to promote transparency, empower citizens, fight corruption, and harness new technologies to strengthen governance. The IRM carries out a biannual review of the activities of each OGP participating country.

Macedonia began its formal participation in OGP in August 2011 and implemented its first National Action Plan through 2013. This report covers the development and first year of implementation of the second National Action Plan, from January 2014 through 30 June 2016.

The Ministry of Foreign Affairs (MFA) was initially the leading authority for OGP until the government transferred coordination of OGP to the Ministry for Information Society and Administration (MISA). While in 2012 the government considered establishing an inter-ministerial working group for OGP, the government did not authorize this group until May 2014 and did not establish it until February 2015. Finally, it must be noted that the national government has few 'sticks' to compel local government to adhere to non-legally binding initiatives.

### OGP PROCESS

Countries participating in OGP follow a process for consultation during development of their OGP action plan and during implementation.

The development of the second OGP action plan was inclusive, meaning various stakeholders—including state administration, civil society, and local government—contributed to the process. The government announced the action plan on time and made three drafts available for public input. However, the process was donor dependent and did not include much input from stakeholders such as the business sector and academia, instead focusing mainly on the priorities of civil society.

In January 2015, the government also established working groups for each of the plan's seven priority areas. These groups are chaired by the lead agency within the priority area and represent an ongoing forum on OGP implementation.

Finally, the government published its self-assessment on the e-democracy portal on 27 September 2015, and a two-week period for public comment followed, though there is no information about whether the government received any comments. The report generally follows the structure recommended by OGP.

*This report was prepared by Neda Korunovska, with Reactor—Research in Action.*

### AT A GLANCE

MEMBER SINCE: 2011  
NUMBER OF COMMITMENTS: 51

#### LEVEL OF COMPLETION

COMPLETED: 9 (18%)  
SUBSTANTIAL: 8 (16%)  
LIMITED: 23 (45%)  
NOT STARTED: 11 (22%)

#### TIMING

ON OR AHEAD OF SCHEDULE: 18 (35%)

#### COMMITMENT EMPHASIS

ACCESS TO INFORMATION: 34 (67%)  
CIVIC PARTICIPATION: 25 (49%)  
ACCOUNTABILITY: 17 (33%)  
TECH & INNOVATION FOR TRANSPARENCY & ACCOUNTABILITY: 10 (20%)

#### NUMBER OF COMMITMENTS THAT WERE

CLEARLY RELEVANT TO AN OGP VALUE: 51 (100%)  
OF TRANSFORMATIVE POTENTIAL IMPACT: 6 (12%)  
SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED: 17 (34%)

**ALL THREE (★): 0 (0%)**

## COMMITMENT IMPLEMENTATION

As part of OGP, countries are required to make commitments in a two-year action plan. Macedonia's second action plan contained 51 commitments each with a number of smaller milestones. To facilitate analysis, the researcher organized the commitments into 19 thematic clusters, but maintained the original action plan numbering for comparison. The following tables summarize each commitment, its level of completion, its ambition, whether it falls within the planned schedule, and the key next steps for the commitment in future OGP action plans.

The Macedonian action plan did not contain any starred commitments. Starred commitments are measurable, clearly relevant to OGP values as written, of transformative potential impact, and substantially or completely implemented. Note that the IRM updated the star criteria in early 2015 in order to raise the bar for model OGP commitments. Under the old criteria, the plan would have received two stars. See (<http://www.opengovpartnership.org/node/5919>) for more information.

**Table 1 | Assessment of Progress by Commitment**

COMMITMENT SHORT NAME	POTENTIAL IMPACT				LEVEL OF COMPLETION				TIMING
	NONE	MINOR	MODERATE	TRANSFORMATIVE	NOT STARTED	LIMITED	SUBSTANTIAL	COMPLETE	
<b>Cluster 1. Participation: Improving the Single Electronic Register of Legislation (ENER) Portal for Consultation</b>									
<b>1.1- Enhancement of the portal:</b> Optimize user registration, introduce automatic posting, and carry out a promotional campaign.									On schedule
<b>1.2- Strengthen the rules for ENER:</b> Adopt the guidelines for administering ENER and establish the public conditions for using ENER.									Behind schedule
<b>1.3- Publication of ENER's results:</b> Weekly review, monthly summary, and quarterly and annual reports on the draft laws on ENER.									On schedule
<b>Cluster 2. Participation: Participatory Policymaking</b>									
<b>1.4- Annual report on openness in policymaking:</b> Assess the communications, the enabling environment, and the openness of the processes for specific laws.									On schedule
<b>1.7- Public awareness and use of participatory policymaking:</b> Promote submission of ideas on the e-democracy portal and monitor the status of utilization.									Behind schedule
<b>1.8- Advisory body to encourage the development of civil society.</b>									Behind schedule

COMMITMENT SHORT NAME	POTENTIAL IMPACT				LEVEL OF COMPLETION				TIMING
	NONE	MINOR	MODERATE	TRANSFORMATIVE	NOT STARTED	LIMITED	SUBSTANTIAL	COMPLETE	
<b>1.9- Code of Good Practice for civil society participation:</b> Publication of analysis on using the code and call for contributions to the Annual Working Program on ENER.									Behind schedule
<b>1.10- Strategy for Cooperation of Government with Civil Society (2012-2017).</b>									Behind schedule
<b>7.2- Publication of evaluation results of public administration projects:</b> Monthly checks on votes per employee.									Behind schedule
<b>Cluster 3. Participation: Capacity Building for Civil Society Organizations (CSOs)</b>									
<b>1.5- Capacity building of CSOs to monitor implementation of policies.</b>									Behind schedule
<b>1.6- Raising awareness about OGP benefits:</b> Strengthen dialogue on commitments and build CSO capacity to implement OGP measures.									Behind schedule
<b>4.8- Building capacity of CSOs to monitor local anti-corruption practices.</b>									Ahead of schedule
<b>Cluster 4. Participation: Education, Cyber Safety, and the Environment</b>									
<b>7.3- Inclusive education for persons with disabilities:</b> Submit and analyze proposals for amendments, and commence consultation if needed.									Behind schedule
<b>7.4- Implement the Center for Safer Internet Action Plan with Inhope Macedonia.</b>									Behind schedule
<b>7.7- Promote environmental protection:</b> Information campaign on environmental topics, submit and analyze proposals for legislative changes, and commence public consultation if needed.									Behind schedule
<b>Cluster 5. Open Data: Standards and Platform</b>									
<b>2.2- Standards for data formats and publication.</b>									On schedule
<b>2.5- Create a function to request new datasets.</b>									On schedule
<b>2.6- Establish a platform for "data mashing" and a pilot for eleven institutions.</b>									On schedule

COMMITMENT SHORT NAME	POTENTIAL IMPACT				LEVEL OF COMPLETION				TIMING
	NONE	MINOR	MODERATE	TRANSFORMATIVE	NOT STARTED	LIMITED	SUBSTANTIAL	COMPLETE	
<b>Cluster 6. Open Data: Inventories and Proactive Transparency</b>									
<b>2.1- Open data of the public sector.</b>									Behind schedule
<b>2.3- Central catalog of public-sector data.</b>									Behind schedule
<b>2.4- Database for contact people in institutions responsible for data publishing.</b>									Behind schedule
<b>3.4- Regular posting and updating the list of information holders.</b>									Behind schedule
<b>3.5- Availability of all public information on websites of information holders.</b>									Behind schedule
<b>Cluster 7. Freedom of Information: Human, Operational, and Financial Resources</b>									
<b>2.7- Trainings on the Law on Use of Data from the Public Sector.</b>									On schedule
<b>3.2- Educating officials at information holders.</b>									On schedule
<b>3.3- Website for Commission for Protection of the Right to Free Access of Public Information.</b>									On schedule
<b>3.6- Improve the Commission's resources.</b>									Behind schedule
<b>Cluster 8. Freedom of Information: Legal Reform</b>									
<b>3.9- Amending the Law on Free Access to Public Information:</b> Submission and analysis of proposals to the Ministry of Justice and starting public consultation.									On schedule
<b>3.10- Inter-sector working group for compliance with the Convention of the Council of Europe for access to public documents.</b>									Behind schedule
<b>Cluster 9. Freedom of Information: Public Awareness and Partnership Building</b>									
<b>3.1- Raising public awareness:</b> Assisting journalists and NGOs and providing trainings, "open days" for municipalities, and websites to educate citizens.									On schedule
<b>3.7- Memorandum of Cooperation between Commission for Protection of the Right to Free Access to Public Information and associations, foundations, and municipalities.</b>									Behind schedule



COMMITMENT SHORT NAME	POTENTIAL IMPACT				LEVEL OF COMPLETION				TIMING
	NONE	MINOR	MODERATE	TRANSFORMATIVE	NOT STARTED	LIMITED	SUBSTANTIAL	COMPLETE	
<b>Cluster 10. Anti-Corruption: Integrity Standards</b>									
<b>4.3- Guidelines to integrity systems and further piloting the systems in municipalities and central institutions.</b>									Behind schedule
<b>4.4- Define a methodology for assessing corruption risks.</b>									Ahead of schedule
<b>4.5- Develop methodology for monitoring progress of local self-government integrity systems.</b>									On schedule
<b>4.6- Develop methodology for civil society monitoring of integrity systems.</b>									On schedule
<b>Cluster 11. Anti-Corruption: Laws, Systems, and Whistleblowing</b>									
<b>4.1- Amendments to the Law on Prevention of Corruption:</b> Introduce integrity systems into the public and private sector and protect whistleblowers.									Behind schedule
<b>4.2- Raise awareness to report corruption reporting.</b>									Behind schedule
<b>4.7- Promote IT tools for social responsibility in municipalities and other institutions.</b>									Behind schedule
<b>4.9- Define the scope of elected and appointed officials subject to asset declarations.</b>									Ahead of schedule
<b>Cluster 12. Transparency: Health and General Budgets</b>									
<b>3.8- Publish health budget information with a focus on preventive programs.</b>									Behind schedule
<b>5.1- Open Budget Initiative:</b> Publish budget in open format and a citizens' budget, and consider publishing health service delivery information.									Behind schedule
<b>7.5- Analysis for the program for the early detection and prevention of disease of the reproductive organs in women:</b> Monitoring implementation, researching problems, and lobbying to accept specific changes derived from research in future programs.									On schedule
<b>7.6- Inform women about their rights and services through the program.</b>									Behind schedule

COMMITMENT SHORT NAME	POTENTIAL IMPACT				LEVEL OF COMPLETION				TIMING
	NONE	MINOR	MODERATE	TRANSFORMATIVE	NOT STARTED	LIMITED	SUBSTANTIAL	COMPLETE	
<b>Cluster 13. Transparency: Public Procurement</b>									
<b>5.2- Recommendation for publishing annual procurement plans and developing transparency standards for procurement.</b>									Behind schedule
<b>Cluster 14. Transparency: Foreign Aid</b>									
<b>5.3- Publication of documents about foreign investment as well as obtained and planned foreign assistance to Macedonia.</b>									Behind schedule
<b>Cluster 15. Local Open Government: Capacity Building</b>									
<b>6.1- Local capacity building for proactive communication with citizens:</b> Evaluate current municipal capacity, develop capacity building program, train trainers, prepare curriculum, and implement the program.									Behind schedule
<b>Cluster 16. Local Open Government: Open Budget and Monitoring System</b>									
<b>6.2- Electronic platform with indicators for local services and budget:</b> Pilot the system in local self-governments, analyze local statistics, prepare indicators, publish a draft budget, plan a participatory process with key stakeholders, jointly design a prototype platform, prepare the user manual, and support a social audit process.									Behind schedule
<b>Cluster 17. Local Open Government: Increasing Civic Participation</b>									
<b>6.3- Improve local services through direct collaboration:</b> Upgrade and replicate good practices, support citizen initiatives, evaluate achieved results, and prepare a Model Municipal Internal Act on Transparency.									Behind schedule
<b>6.5- Participatory policymaking at the local level:</b> Prepare internal model act to implement consultations and promote CSOs as facilitators.									Behind schedule

COMMITMENT SHORT NAME	POTENTIAL IMPACT				LEVEL OF COMPLETION				TIMING
	NONE	MINOR	MODERATE	TRANSFORMATIVE	NOT STARTED	LIMITED	SUBSTANTIAL	COMPLETE	
<b>Cluster 18. Local Open Government: Introducing E-Services</b>									
<b>6.4- Transforming local services into e-services:</b> Analyze possibilities and existing capabilities, prepare criteria, design web solutions, assess effectiveness, and implement a program to develop priority mobile applications.									On schedule
<b>Cluster 19. Open Government for Consumers</b>									
<b>7.1- Accountability and promotion of informed consumers and service users:</b> Target awareness raising, significantly increase support to civil society, and hold regular meetings of the Consumer Council and workshops with stakeholders.									Behind schedule

Table 2 | Summary of Progress by Commitment

NAME	SUMMARY
<b>Cluster 1. Participation: Single Electronic Register of Legislation (ENER) Portal for Consultation</b>	
1.1: Enhancement of the portal <ul style="list-style-type: none"> <li>• OGP value relevance: Clear</li> <li>• Potential impact: Minor</li> <li>• Completion: Complete</li> </ul>	These commitments aim to provide information on legislative proposals and tools for public consultations. The web portal is now more user-friendly and automatically publishes public comments three days after they are submitted. The government combined ENER with its internal system and reported that, as a result, no draft legislation can be submitted for approval without public review. However, this requirement does not apply in "expedited" procedures, which allow potential avoidance of due consultation. Finally, the Government Mirror site published a total of 48 weekly, 12 monthly and three quarterly reports, which reveal chronic shortcomings with the ENER initiative. When it was launched, ENER for the first time provided access to the government's deliberations on draft legislation. However, as it is only a tool, ENER cannot enforce rules and inclusive policy making. Further, these commitments do not address other concerns about usability. So, the government should move beyond technical solutions and extend the mandatory public consultations to expedited procedures, confirm that it considers public comments and publishes feedback, and pledge not to submit legislation to parliament without public consultations.
1.2: Strengthen the rules for ENER <ul style="list-style-type: none"> <li>• OGP value relevance: Clear</li> <li>• Potential impact: Minor</li> <li>• Completion: Limited</li> </ul>	
1.3: Publication of ENER's results <ul style="list-style-type: none"> <li>• OGP value relevance: Clear</li> <li>• Potential impact: Minor</li> <li>• Completion: Substantial</li> </ul>	

NAME	SUMMARY
<b>Cluster 2. Participation: Participatory Policymaking</b>	
1.4: Report on policymaking openness <ul style="list-style-type: none"> <li>• OGP value relevance: Clear</li> <li>• Potential impact: Minor</li> <li>• Completion: Limited</li> </ul>	<p>These commitments aimed to strengthen the policy and institutional framework for public participation in policy making.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• The openness report for 2014 was published in October 2014 and analyzed the inclusiveness of the legislative process at the governmental level. It found less support for and less communication with stakeholders.</li> <li>• Stakeholders also continue to underutilize the e-democracy portal, and its use has decreased over time. The researcher found no activities to promote the use of the portal.</li> <li>• Regarding the Advisory Council, the government published a draft decision to establish the council in November 2014. A second version in early 2015 incorporated many of the comments civil society raised in the first version but not the most crucial suggestions.</li> <li>• On the Code of Good Practice, the General Secretariat has not provided a report on consultations and made only one assessment in 2013 that was limited in its scope.</li> <li>• The Strategy for Cooperation of Government with Civil Society existed before OGP but stalled in the reporting period. The government did not allocate funds for the strategy and has not published an annual report since 2013.</li> <li>• Finally, on proactive disclosure of citizens' assessment of public services, the IRM researcher found that implementation has stopped and no results have been published since May 2014. Furthermore, the platform for online voting is no longer functional.</li> </ul> <p>In recent years, there have been formal improvements in civil society consultation, but CSOs continue to express concern about the difficult climate in which they operate and the limited government commitment to dialogue. Public consultation and coordination with civil society remain insufficient. There are some positive signs, however. For example, civic engagement is on the rise. Moving forward, the government could take the following steps: strengthen administrative capacity for consultations, allocate appropriate resources, and reform public funding to CSOs to ensure that they have the capacity to interact and participate.</p>
1.7: Public awareness and use of participatory policymaking <ul style="list-style-type: none"> <li>• OGP value relevance: Clear</li> <li>• Potential impact: Minor</li> <li>• Completion: Limited</li> </ul>	
1.8: Advisory body to encourage the development of civil society <ul style="list-style-type: none"> <li>• OGP value relevance: Clear</li> <li>• Potential impact: Transformative</li> <li>• Completion: Limited</li> </ul>	
1.9: Code of Good Practice for civil society participation <ul style="list-style-type: none"> <li>• OGP value relevance: Clear</li> <li>• Potential impact: Minor</li> <li>• Completion: Limited</li> </ul>	
1.10: Strategy for Cooperation of Government with Civil Society (2012-2017) <ul style="list-style-type: none"> <li>• OGP value relevance: Clear</li> <li>• Potential impact: Moderate</li> <li>• Completion: Limited</li> </ul>	
7.2: Publication of evaluation results of public administration projects <ul style="list-style-type: none"> <li>• OGP value relevance: Clear</li> <li>• Potential impact: None</li> <li>• Completion: Not started</li> </ul>	

NAME	SUMMARY
<b>Cluster 3. Participation: Capacity Building for CSOs</b>	
1.5: Capacity building of CSOs to monitor implementation of policies <ul style="list-style-type: none"> <li>• OGP value relevance: Clear</li> <li>• Potential impact: Minor</li> <li>• Completion: Limited</li> </ul>	These commitments build up civil society watchdog capacity and are based on the planned activities of the Center for Research and Policy Making (CRPM) and funded through the EU. CRPM raised the capacities of seven organizations to monitor policies in more than half of municipalities. While CRPM supported consultations for the second national action plan, its capacity-building activities were limited in scope, and according to one study published in 2015, the average good governance score in municipalities is 3.53 (out of 10).
1.5: Capacity building of CSOs to monitor implementation of policies <ul style="list-style-type: none"> <li>• OGP value relevance: Clear</li> <li>• Potential impact: Minor</li> <li>• Completion: Limited</li> </ul>	The measures are limited in terms of potential impact and scope, and are also not written with very high specificity or measurability. Furthermore, the commitments refer to activities of CSOs that would have been implemented even if they were not in the action plan. The plan should not include civil society efforts that do not involve authorities because the government cannot be held accountable for activities in which it has no role. Moving forward, the IRM researcher recommends that the government partner with CSOs in the development of the next national action plan to decide on the most important open government challenges relevant for the country and design concrete measures to address them.
4.8: Building capacity of CSOs to monitor local anti-corruption practices <ul style="list-style-type: none"> <li>• OGP value relevance: Clear</li> <li>• Potential impact: Minor</li> <li>• Completion: Complete</li> </ul>	
<b>Cluster 4. Participation: Education, Cyber Safety, and the Environment</b>	
7.3: Inclusive education for disabled persons <ul style="list-style-type: none"> <li>• OGP value relevance: Clear</li> <li>• Potential impact: Moderate</li> <li>• Completion: Limited</li> </ul>	These commitments promote legislative reforms in specific sectors based on proposals and opinion polling of civil society organizations (CSOs). On inclusive educational reform, an initial meeting between Polio Plus and the Ministry of Education took place on 1 April 2015, and the two groups made a commitment for closer cooperation. On a safer Internet and more participation in environmental protection, the IRM researcher did not identify any progress.
7.4: Center for Safer Internet Action Plan <ul style="list-style-type: none"> <li>• OGP value relevance: Clear</li> <li>• Potential impact: Moderate</li> <li>• Completion: Not started</li> </ul>	These commitments are all significantly important for the country. However, the lack of information, the very limited progress, and the previous experiences of civil society could suggest that the government is not committed to their full implementation. The IRM researcher recommends collaboratively designing specific measures and roadmaps to achieve intended goals and to take into consideration the complex nature of the reform areas.
7.7: Promote environmental protection <ul style="list-style-type: none"> <li>• OGP value relevance: Clear</li> <li>• Potential impact: Moderate</li> <li>• Completion: Not started</li> </ul>	

NAME	SUMMARY
<b>Cluster 5. Open Data: Standards and Platform</b>	
2.2: Set technical standards for data formats and manner of publication <ul style="list-style-type: none"> <li>• OGP value relevance: Clear</li> <li>• Potential impact: Moderate</li> <li>• Completion: Complete</li> </ul>	This cluster aims to support open data by specifying legal, technical, and procedural aspects of data release. In January 2015, the government adopted a rulebook on minimum technical specifications. The new open data portal, launched in July 2014, allows stakeholders to request specific data. The government prioritizes requests that are used to develop applications or new tools as well as boost economic development and job creation. Stakeholders criticized this prioritization. No dataset has been open as a result of a request so far. Finally, regarding the platform to allow a mashup, or combination, of different data, the government has introduced a data intersection function on the open data portal, although with serious limitations. Moving forward, the IRM researcher recommends a new commitment to allow requesters to track the status of their request, provide realistic time-lines, and ensure that, as much as possible, released data satisfies the five-star criteria for open data. Finally, the IRM researcher recommends adapting existing, internationally used platforms for the mashup of data.
2.5: Function to request new datasets <ul style="list-style-type: none"> <li>• OGP value relevance: Clear</li> <li>• Potential impact: Minor</li> <li>• Completion: Complete</li> </ul>	
2.6: Platform for “data mashing” <ul style="list-style-type: none"> <li>• OGP value relevance: Clear</li> <li>• Potential impact: Minor</li> <li>• Completion: Complete</li> </ul>	
<b>Cluster 6. Open Data: Inventories and Proactive Transparency</b>	
2.1: Open public-sector data <ul style="list-style-type: none"> <li>• OGP value relevance: Clear</li> <li>• Potential impact: Minor</li> <li>• Completion: Limited</li> </ul>	<p>These commitments seek to improve the proactive release of the information held by public institutions and to provide datasets in open formats. The government released a total of 154 datasets from twenty-four institutions, but the IRM review suggests that many of the released datasets are of little use to citizens. The government also created a working group with representatives of the eleven pilot institutions that first released data. The list expands as new institutions are included. However, the IRM researcher found no activity on the rest of the commitments. There is no central catalog of available datasets published on the open data portal nor an updated public list of information holders, and half of Macedonia’s public institutions have no website at all.</p> <p>Macedonia needs such efforts. As the participants in the IRM stakeholder meeting pointed out, in some parts of the government a secretive culture still prevails, and some institutions are perceived as unwilling to release the data they hold. While pro-reform agents are using the OGP process to push for more openness, designing specific, realistic commitments adapted to the current context and available resources is crucial for achieving measurable results within a short period of time. Specifically, the government should define measures such as technical assistance or independent evaluators; consider releasing important (requested) information even if it is available only in closed formats; design plans for their transformation of information into open data; develop a monitoring system in a transparent and proactive way; and include stakeholder representatives in the monitoring bodies.</p>
2.3: Central catalog of public-sector data <ul style="list-style-type: none"> <li>• OGP value relevance: Clear</li> <li>• Potential impact: Moderate</li> <li>• Completion: Not started</li> </ul>	
2.4: Database for contact person in institutions responsible for data publishing <ul style="list-style-type: none"> <li>• OGP value relevance: Clear</li> <li>• Potential impact: Minor</li> <li>• Completion: Limited</li> </ul>	
3.4: Post and update information holders list <ul style="list-style-type: none"> <li>• OGP value relevance: Clear</li> <li>• Potential impact: None</li> <li>• Completion: Not started</li> </ul>	
3.5: Public information on websites <ul style="list-style-type: none"> <li>• OGP value relevance: Clear</li> <li>• Potential impact: Moderate</li> <li>• Completion: Not started</li> </ul>	

NAME	SUMMARY
<b>Cluster 7. Freedom of Information: Human, Operational, and Financial Resources</b>	
2.7: Trainings on Law on Use of Data <ul style="list-style-type: none"> <li>• OGP value relevance: Clear</li> <li>• Potential impact: Minor</li> <li>• Completion: Complete</li> </ul>	<p>The Ministry for Information Society and Administration (MISA) conducted a number of trainings for key personnel within institutions on the new requirements and legal obligation for proactive release of data. They also conducted regular meetings with institutions to clarify issues. Similarly, officials at the Commission for the Protection of the Right to Free Access to Public Information conducted trainings during 2015 targeting two groups: court officials (judges and prosecutors) and municipality officials. The Commission's new website facilitates electronic access to information, although the Commission stopped publishing its decisions and conclusions in March 2015, and now only provides summary information. Lastly, the Commission's budget for salaries in 2015 increased by about 4.1%, but the non-restricted funding of the Commission remains unchanged. 2016 will mark the ten-year anniversary since the Law on Free Access to Information was adopted, and the Commission is one of the key institutions that protect this right. The government should allocate a non-restricted budget for the Commission to be able to carry out preventive activities. The Commission should improve its website with a searchable database of decisions. Finally, civil society representatives suggested a proactive release of the most important government-held information.</p>
3.2: Educating information officials <ul style="list-style-type: none"> <li>• OGP value relevance: Clear</li> <li>• Potential impact: Minor</li> <li>• Completion: Substantial</li> </ul>	
3.3: Access to information commission site <ul style="list-style-type: none"> <li>• OGP value relevance: Clear</li> <li>• Potential impact: Minor</li> <li>• Completion: Complete</li> </ul>	
3.6: Improve commission's resources <ul style="list-style-type: none"> <li>• OGP value relevance: Clear</li> <li>• Potential impact: Minor</li> <li>• Completion: Limited</li> </ul>	
<b>Cluster 8. Freedom of Information: Legal Reform</b>	
3.9: Amending the Law on Free Access to Public Information <ul style="list-style-type: none"> <li>• OGP value relevance: Clear</li> <li>• Potential impact: None</li> <li>• Completion: Substantial</li> </ul>	<p>The Law on Free Access to Public Information was adopted in 2006 and has been amended three times. Additional amendments were adopted in August 2015, outside the period covered by this report. But the changes did not reflect the priorities identified during the public consultations, and the commitment did not specify what the changes would be. Given that, the IRM researcher could not determine what, if any, potential impact the commitment would have. The researcher's review found no progress on the second commitment. Officials in the Ministry of Foreign Affairs reported that the state is unlikely to ratify the convention before it enters into force. Most shortcomings regarding the right to access information in Macedonia are related to the implementation of the law, rather than the legislative framework. Therefore, future commitments need to focus on implementation and compliance across institutions.</p>
3.10: Intersector working group for compliance with Convention of the Council of Europe for access to public documents <ul style="list-style-type: none"> <li>• OGP value relevance: Clear</li> <li>• Potential impact: Minor</li> <li>• Completion: Not started</li> </ul>	



NAME	SUMMARY
<b>Cluster 9. Freedom of Information: Public Awareness and Partnership Building</b>	
3.1: Raising public awareness <ul style="list-style-type: none"> <li>• OGP value relevance: Clear</li> <li>• Potential impact: Minor</li> <li>• Completion: Substantial</li> </ul>	<p>These commitments build partnerships between the Commission for Protection of the Right to Free Access to Public Information and civil society in order to raise awareness about the right to information. This is crucial as many citizens are unaware of these rights. The Commission held several trainings for journalists, civil society, young people, and academics. Additionally, the Commission organized “open days” in six municipalities and held meetings with young people on access to information. However, the second commitment was not started. The Commission reports it will sign a memorandum in “the upcoming period.” The government and the Commission should assess the impact of these activities and incorporate the right to information in the civic education curriculum as a sustainable, long-term measure.</p>
3.7: Memorandum of Cooperation between the Commission, civil society, municipalities <ul style="list-style-type: none"> <li>• OGP value relevance: Clear</li> <li>• Potential impact: Minor</li> <li>• Completion: Not started</li> </ul>	
<b>Cluster 10. Anti-Corruption: Integrity Standards</b>	
4.3: Integrity system guidelines and piloting in municipalities and central institutions <ul style="list-style-type: none"> <li>• OGP value relevance: Clear</li> <li>• Potential impact: Minor</li> <li>• Completion: Limited</li> </ul>	<p>These commitments build on previous efforts from the State Commission for Prevention of Corruption to introduce integrity systems, which provide a framework for assessing risks and employing measures to mitigate those risks, with stakeholders.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• The commission launched a campaign to persuade municipalities to adopt anti-corruption and integrity plans, and a total of 47 municipalities (out of 81) signed the declaration for anti-corruption. However, no national institution has joined the process.</li> <li>• The 2013 Common Assessment Framework incorporates risk assessments, but this was implemented prior to the OGP plan.</li> <li>• The government has not formally adopted a system to monitor local integrity, although the commission provided trainings for 35 municipal civil servants. Also, the Commission, supported by the UNDP and CSOs, developed two indexes, although they were not fully successful.</li> <li>• Finally, CSOs have already developed a methodology and—in partnership with interested public enterprises—are piloting it in an attempt to improve integrity systems.</li> </ul> <p>These steps, while positive, are limited in scope. Commitments should support existing reforms, and include key stakeholders from the state authorities, civil society and the business community. Also, the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) provides useful guidance on which a future commitment could be based.</p>
4.4: Method for assessing corruption risks <ul style="list-style-type: none"> <li>• OGP value relevance: Clear</li> <li>• Potential impact: None</li> <li>• Completion: Complete</li> </ul>	
4.5: Method for monitoring progress of local self-government integrity systems <ul style="list-style-type: none"> <li>• OGP value relevance: Clear</li> <li>• Potential impact: Minor</li> <li>• Completion: Substantial</li> </ul>	
4.6: Method for civil society monitoring of integrity systems <ul style="list-style-type: none"> <li>• OGP value relevance: Clear</li> <li>• Potential impact: Moderate</li> <li>• Completion: Substantial</li> </ul>	

NAME	SUMMARY
<b>Cluster 11. Anti-Corruption: Laws, Systems, and Whistleblowing</b>	
4.1: Law on Prevention of Corruption <ul style="list-style-type: none"> <li>• OGP value relevance: Clear</li> <li>• Potential impact: Transformative</li> <li>• Completion: Not started</li> </ul>	<p>The 2002 Law on Prevention of Corruption has undergone seven changes as of this report. In November 2013, the Ministry of Justice started the process to amend the law again, to ensure that risk assessments occur and to introduce whistleblower protection. However, civil society and experts criticized the legislative proposal, and it was withdrawn from parliament in June 2014. A new process to adopt a separate Law on Whistleblowers protection was initiated in July 2015, and a new law was adopted in November 2015. To raise awareness, civil society organized one event, and two media articles were published. The United Nation Development Program (UNDP) supported 'My Municipality,' a platform to assess municipal openness and accountability. The platform covers a total of fifteen municipalities, but was not functional during the period covered by this report. Currently, it only allows users to vote and select on three priority services. Finally, the June 2015 amendments gave the Commission for Prevention of Corruption more authority and set a framework for a central register of all officials.. Still, corruption remains a serious problem, and while mechanisms for reporting corruption have been introduced, including these measures in the OGP plan did not prove sufficient to strengthen the fight against corruption. The IRM researcher recommends taking up the legislative revision again but with more participation, designing a specific roadmap for addressing the challenges identified by the EU's Senior Expert Group, considering the OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, and further strengthening the asset disclosure system through CSO consultation and the recommendations in the Open Government Guide.</p>
4.2: Raise awareness to report corruption <ul style="list-style-type: none"> <li>• OGP value relevance: Clear</li> <li>• Potential impact: Minor</li> <li>• Completion: Limited</li> </ul>	
4.7: IT tools for social responsibility in municipalities and other institutions <ul style="list-style-type: none"> <li>• OGP value relevance: Clear</li> <li>• Potential impact: Minor</li> <li>• Completion: Limited</li> </ul>	
4.9: Define scope of elected and appointed officials subject to asset declaration <ul style="list-style-type: none"> <li>• OGP value relevance: Clear</li> <li>• Potential impact: Minor</li> <li>• Completion: Complete</li> </ul>	
<b>Cluster 12. Transparency: Health and General Budgets</b>	
3.8: Publish health budget information <ul style="list-style-type: none"> <li>• OGP value relevance: Clear</li> <li>• Potential impact: Minor</li> <li>• Completion: Limited</li> </ul>	<p>The Ministry of Health (MoH) reported a new application to provide all information legally subject to access requests. However, the Association for Emancipation, Solidarity and Equality of Women of Macedonia stated that this is in fact their activity and that they publish information they receive from formal access to information requests. The commitment did not clearly specify what actions the government would take, although the inclusion of the measure in the OGP plan did encourage the proactive release of some data. Regarding the open budget and the citizens' budget, the balance for 2014 budget was published in an open format in September 2015. However, the budget for 2015 is only available as a PDF, and the usefulness of the 2014 budget data is limited. Finally, on independent monitoring of health programs, the Association for Emancipation, Solidarity and Equality of Women of Macedonia reported significant progress in cooperation with the Ministry of Health.</p> <p>Overall, the inclusion of budget transparency commitments in the national action plan has not yet affected the status quo. Significant efforts are needed to achieve public-spending transparency, which is one of the highest priorities for the stakeholders. The government should increase the type and quality of information that is made available. Civil society has also recommended that the government consider mechanisms for civil society and the public to assist the State Audit Bureau in audit investigations.</p>
5.1: Open Budget Initiative <ul style="list-style-type: none"> <li>• OGP value relevance: Clear</li> <li>• Potential impact: Transformative</li> <li>• Completion: Limited</li> </ul>	
7.5: Women's reproductive health program <ul style="list-style-type: none"> <li>• OGP value relevance: Clear</li> <li>• Potential impact: Minor</li> <li>• Completion: Substantial</li> </ul>	
7.6: Inform women about their rights and services through the program <ul style="list-style-type: none"> <li>• OGP value relevance: Clear</li> <li>• Potential impact: Minor</li> <li>• Completion: Limited</li> </ul>	

NAME	SUMMARY
<b>Cluster 13. Transparency: Public Procurement</b>	
<p>5.2: Recommendation for publishing annual procurement plans and developing transparency standards for procurement</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• OGP value relevance: Clear</li> <li>• Potential impact: Transformative</li> <li>• Completion: Limited</li> </ul>	<p>The Bureau for Public Procurement has a sophisticated e-procurement system that publishes data for analysis and monitoring. Local authorities occasionally use this system, but national authorities rarely employ it. The initial, preparatory meeting to develop a basic list of information to be published took place on 29 June 2015. This commitment reflects civil society concerns, takes on their recommendations, and is very relevant. Therefore, the IRM researcher recommends further, basic implementation. Various CSOs monitor public procurement, so expertise already exists that could support implementation. Additionally, the government should start with full disclosure of the most important contracts—for example those above one million euro—and work on a system for proactive disclosure of all contracts. The Open Contracting Partnership could offer technical guidance and support.</p>
<b>Cluster 14. Transparency: Foreign Aid</b>	
<p>5.3: Publication about foreign investment and foreign assistance to Macedonia</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• OGP value relevance: Clear</li> <li>• Potential impact: Minor</li> <li>• Completion: Not started</li> </ul>	<p>The Secretariat for European Affairs (SEA) has maintained a Central Donor Assistance Database (CDAD) for a decade. The IRM researcher found no progress to improve the database on foreign donor assistance. The Agency for Foreign Investments also published no new data during the period. Foreign investments are a controversial topic in the country, so improving access to such data is important. But the IRM researcher only recommends future commitments if they are specific, concrete, and measurable. Otherwise, the government should focus on other priority commitments. Several OGP participating governments that provide foreign aid have included aid transparency in their OGP action plans, like the United States. This may represent an opportunity for collaboration between the two governments.</p>
<b>Cluster 15. Local Open Government: Capacity Building</b>	
<p>6.1: Local capacity building for proactive communication with citizens</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• OGP value relevance: Clear</li> <li>• Potential impact: Moderate</li> <li>• Completion: Limited</li> </ul>	<p>The Association of Local Self-Government Units conducted trainings on forums in May 2015, as part of the Forum Program. This program included 10 municipalities in 2014/2015, and a total of 52 consultative sessions with citizens were held in the reporting period. However, there is a lack of coherence among the various local efforts, including overlaps and a lack of information. A clearinghouse or database could be developed to broker different initiatives. The government should also identify how best to incorporate public feedback and how to guarantee the sustainability of the initiative, which is at risk due to lack of funding.</p>
<b>Cluster 16. Local Open Government: Open Budget and Monitoring System</b>	
<p>6.2: Electronic platform with indicators for local services and budgets</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• OGP value relevance: Clear</li> <li>• Potential impact: Transformative</li> <li>• Completion: Limited</li> </ul>	<p>Given that there is a general distrust on how municipalities spend their budgets, the commitment tackles a very important issue. Half of all citizens believe that municipal tenders are unfairly awarded, and half also agree that companies close to the municipal authorities always take precedence in tendering processes. However, only one e-platform has been established so far, in the Municipality of Gevgelija. It presents key environmental protection data. Most of the remaining activities are planned for the rest of the implementation period, although they might be at risk due to insufficient allocation of resources. The IRM researcher recommends completing this commitment and including in the next action plan a significantly revised version that prioritizes stakeholder-approved data and services.</p>

NAME	SUMMARY
<b>Cluster 17. Local Open Government: Increasing Civic Participation</b>	
<p>6.3: Improve local services through direct collaboration</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• OGP value relevance: Clear</li> <li>• Potential impact: Moderate</li> <li>• Completion: Limited</li> </ul>	<p>These are very important commitments since local governments still lack the capacity to ensure cooperation with CSOs. The government reported putting participatory structures in place in three planning regions and holding annual meetings to share knowledge among different stakeholders. However, those mechanisms existed before the second action plan was adopted. Similarly, the commitment to ensure mandatory local consultations did not begin. Moving forward, the government should finish implementing the commitment, and while doing so, identify the most important local policy decisions that should undergo consultation, and improve those that are already mandatory but poorly conducted.</p>
<p>6.5: Participatory local policymaking</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• OGP value relevance: Clear</li> <li>• Potential impact: Transformative</li> <li>• Completion: Not started</li> </ul>	
<b>Cluster 18. Local Open Government: Introducing E-Services</b>	
<p>6.4: Moving local services to e-services</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• OGP value relevance: Clear</li> <li>• Potential impact: Minor</li> <li>• Completion: Substantial</li> </ul>	<p>Although the commitment includes several milestones, there are no measurable deliverables. With the support of UNDP, the Ministry of Local Government prepared a draft study of local e-services, but no agencies have introduced significant e-services at the local level with the exception of some public companies. The main services identified as priority services by the European Union are still not available. The IRM researcher recommends revision of the commitment to specify more clearly how the e-government reforms will target one of the OGP values; otherwise, the commitment should be withdrawn from the OGP action plan.</p>
<b>Cluster 19. Open Government for Consumers</b>	
<p>7.1: Accountability and promotion of informed consumers and service users</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• OGP value relevance: Clear</li> <li>• Potential impact: Moderate</li> <li>• Completion: Limited</li> </ul>	<p>The commitment aims to advance consumer protection with transparency and participation. This is very relevant considering the inefficiencies of current consumer protection structures. While local consumer councils were established in some municipalities including Skopje, their work is limited. Similarly, the national Consumer Council met only once in 2014. The Ministry of Economy launched the annual public call for support of consumer protection organizations in January 2015. Thus, further efforts are needed. Local self-government units should establish Consumer Protection Councils, strengthen their capacity, and institute participation mechanisms. This, however, requires resources. A new EU-funded project on consumer protection began in July 2015 and could support the achievement of the commitment.</p>

## RECOMMENDATIONS

The period covered in this review has been one of the most turbulent in the history of the country. Trust in institutions eroded, space for civil society shrank, media freedoms continued to deteriorate, and consultations for major reforms were lacking. It is encouraging that the action included several commitments on key issues to stakeholders and the nation at large, but overall the action plan is limited in scope and ambition. Many commitments were vague or only included minor first steps.

Given these findings, the IRM researcher presents the following key recommendations. Beginning in 2014, all OGP IRM reports include five key recommendations about the next OGP action planning cycle. Governments participating in OGP will be required to respond to these key recommendations in their annual self-assessments. These recommendations follow the 'SMART' logic: they are Specific, Measurable, Answerable, Relevant, and Timebound.

### TOP FIVE 'SMART' RECOMMENDATIONS

1. The third national action plan should focus on substantial problems already identified in the previous years of the OGP process in Macedonia. These problems should be matched with transformative but realistic commitments that can be achieved in a two-year action plan.
2. The development of the next action plan should be at least as inclusive as the second plan. The process should also continue to be transparent and allow for more diverse stakeholder participation. Consider using participatory deliberative methods to ensure that commitments are prioritized and the action plan is focused.
3. Allocate resources, including budget allocations, for the implementation of the OGP action plan. If resources are limited, prioritize commitments.
4. The next plan should focus on commitments to ensure reforms from the following key areas, all identified as potentially transformative priorities by stakeholders or the researcher's analysis of the national context:
  - Budget transparency, including transparency of public spending and payments
  - Quality of data management and record keeping within state and public institutions
  - Effectiveness of the institutional mechanism for public participation
  - Safeguards for the right to free expression, freedom of the press, and right to assembly
5. Engage parliament in the process to foster public trust in the institution. Consider participating in the Open Parliament initiative.

## ELIGIBILITY REQUIREMENTS 2014

To participate in OGP, governments must demonstrate commitment to open government by meeting minimum criteria on key dimensions of open government. Third-party indicators are used to determine country progress on each of the dimensions. For more information, see IX: Eligibility Requirements at the end of this report, or visit <http://www.opengovpartnership.org/how-it-works/eligibility-criteria>.



REACTOR  
research in action

Neda Korunovska is an associate at Reactor—Research in Action, a non-partisan think tank based in Skopje, Macedonia.

Open  
Government  
Partnership

INDEPENDENT  
REPORTING MECHANISM

The Open Government Partnership (OGP) aims to secure concrete commitments from governments to promote transparency, empower citizens, fight corruption, and harness new technologies to strengthen governance. OGP's Independent Reporting Mechanism assesses development and implementation of national action plans to foster dialogue among stakeholders and improve accountability.



# ИЗВРШНО РЕЗИМЕ

## МЕХАНИЗАМ ЗА НЕЗАВИСНО ИЗВЕСТУВАЊЕ: МАКЕДОНИЈА ИЗВЕШТАЈ ЗА НАПРЕДОКОТ (2014-2015)

Вториот Акциски план на Македонија им даде приоритет на транспарентноста и на партиципативното креирање на политиките. Повеќето заложби беа или премногу неконкретни за да можат да се измерат, предвидуваа незначайни први чекори или пак имаа ограничена имплементација во текот на првата година. И покрај проблематичниот политички контекст, најветувачките заложби ги опфатија соработката со граѓанското општество и заштитата на „сврвачите“, како и транспарентноста во јавните набавки. Следниот акциски план треба да им даде приоритет на помалубројните, но поамбициозни заложби, со мерливи, реалистични предвидени достигнувања и неопходни ресурси.

Отвореното владино партнерство (ОВП) претставува доброволна меѓународна иницијатива која цели кон обезбедување конкретни заложби од страна на владите кон нивните граѓани, за да промовираат транспарентност, да го поттикнат граѓанското учество, борбата против корупцијата и искористувањето на новите технологии со цел да се зајакне доброто владеење. Двапати годишно Механизмот за независно известување (МНИ) прави преглед на активностите на секоја држава-учесничка во ОВП.

Македонија официјално почна да учествува во ОВП во август 2011 година, а првиот Национален акциски план го имплементираше до крајот на 2013 година. Овој извештај ги покрива подготвувањето на планот и првата година од имплементацијата на вториот Национален акциски план, од јануари 2014 до 30 јуни 2016.

Првично, учеството на Македонија во ОВП беше координирано од страна на Министерството за надворешни работи (МНР), сè до моментот кога Владата ја префрли надлежноста на Министерството за информатичко општество и администрација (МИОА). Иако во 2012 година Владата размислуваше за формирање на меѓуресурска работна група за ОВП, таа не ја одобри групата до мај 2014 година и не ја формираше до февруари 2015 година. Конечно, потребно е да се напомене дека националната влада има малку „стапови“ за да се натераат локалните власти да се придржуваат до законски необврзувачките иницијативи.

### ПРОЦЕСОТ НА ОВП

Земјите што учествуваат во ОВП следат еден однапред подготвен процес на консултации во текот на подготовката на нивните акциски планови за ОВП и во текот на имплементацијата.

Подготвувањето на вториот Акциски план за ОВП беше инклузивно, што значи дека свој придонес во процесот дадоа различни засегнати страни, вклучувајќи ги и државната администрација, граѓанското општество и локалните власти. Владата навремено го најави акцискиот план и достави три нацрт-верзии за јавни коментари. Сепак, процесот зависеше од донаторската поддршка и во него не дадоа значителен придонес другите засегнати страни, како што се бизнис-секторот и академската заедница.

Во јануари 2015 година, Владата - исто така - формираше работни групи за секоја од седумте приоритетни области од планот. Со овие групи претседава водечката агенција за приоритетната област и тие претставуваат тековен форум за имплементација на ОВП.

Конечно, Владата го објави својот извештај за самооценување на порталот е-Демократија на 27 септември 2015 година, по што следуваше двонеделен период за јавни коментари, меѓутоа нема информации за тоа дали Владата добила коментари. Извештајот генерално ја следи структурата препорачана од ОВП.

Неда Коруновска, Реактор - Истражување во акција

### НА ПРВ ПОГЛЕД

ЧЛЕНКА ОД: 2011  
БРОЈ НА ЗАЛОЖБИ: 51

### СТЕПЕН НА ИСПОЛНУВАЊЕ

ЗАВРШЕНА: 9 (18%)  
ЗНАЧАЈНО: 8 (16%)  
ОГРАНИЧЕНО: 23 (45%)  
НЕ Е ЗАПОЧНАТА: 11 (22%)

### НАВРЕМЕНОСТ

НА ИЛИ ПРЕДВРЕМЕ: 18 (35%)

### ФОКУС НА ЗАЛОЖБИТЕ

ПРИСТАП ДО ИНФОР.: 34 (67%)  
ГРАЃАНСКО УЧЕСТВО: 25 (49%)  
ОТЧЕТНОСТ: 17 (33%)  
ТЕХНОЛОГИЈА И ИНОВАЦИИ  
ЗА ТРАНСПАРЕНТНОСТ  
И ОТЧЕТНОСТ: 10 (20%)

### БРОЈ НА ЗАЛОЖБИ КОИ

-СЕ ЈАСНО РЕЛЕВАНТНИ  
ЗА ВРЕДНОСТИТЕ НА ОВП: 51 (100%)

-ИМААТ  
ТРАНСФОРМАТИВНО  
ПОТЕНЦИЈАЛНО  
ВЛИЈАНИЕ: 6 (12%)

-СЕ ЗНАЧИТЕЛНО ИЛИ  
КОМПЛЕТНО  
ИМПЛЕМЕНТИРАНИ: 17 (34%)

СИТЕ ТРИ (★): 0 (0%)

## ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА НА ЗАЛОЖБИТЕ

Како дел од ОВП, државите се обврзани да направат заложби утврдени во двегодишниот акциски план. Вториот Акциски план за ОВП на Македонија содржеше 51 заложба, секоја со неколку мали предвидени достигнувања. За да ја олесни анализата, истражувачката ги организираше заложбите во 19 тематски кластери, но за споредба го задржа оригиналното нумерирање од акцискиот план. Табелите дадени подолу содржат сумарен приказ на секоја од заложбите, степенот на нивното исполнување, амбицијата, дали заложбата влегува во планираниот распоред на Македонија и клучните следни чекори за заложбата во идните акциски планови за ОВП.

Македонскиот акциски план немаше т.н. „свездени“ заложби. „Свездените“ заложби се мерливи и видно релевантни за вредностите на ОВП, онака како што се напишани, со потенцијално трансформативно влијание и се значително или целосно имплементирани. Треба да се забележи дека МНИ ги измени критериумите за „свездени“ заложби во почетокот на 2015 година, за да ги подигне стандардите за заложбите на ОВП кои служат за пример. Според старите критериуми, планот ќе добиеше две ѕвезди. За повеќе информации, видете на: <http://www.opengovpartnership.org/node/5919>.

Табела 1 | Оценка за напредокот по заложба

КРАТОК НАЗИВ НА ЗАЛОЖБАТА	ПОТЕНЦИЈАЛНО ВЛИЈАНИЕ				СТЕПЕН НА ИСПОЛНУВАЊЕ				НАВРЕМЕНОСТ
	НЕМА	МАЛО	СРЕДНО	ТРАНСФОРМАТИВНО	НЕ Е ЗАПОЧНАТА	ОГРАНИЧЕНО	ЗНАЧИТЕЛНО	ЗАВРШЕНА	
<b>Кластер 1. Учество: подобрување на Единствениот национален регистар на регулативи (ЕНЕР) - порталот за консултации</b>									
<b>1.1. Подобрување на порталот:</b> Оптимизирање на регистрацијата на корисниците, воведување автоматско постирање и спроведување промотивна кампања.									Навремено
<b>1.2. Зајакнување на регулативата за ЕНЕР:</b> Усвојување правила за управување со ЕНЕР и воспоставување јавни услови за користење на ЕНЕР.									Доцни
<b>1.3. Објавување резултати на ЕНЕР:</b> Неделен преглед, месечен сумарен приказ и квартални и годишни извештаи за нацрт-законите на ЕНЕР.									Навремено



КРАТОК НАЗИВ НА ЗАЛОЖБАТА	ПОТЕНЦИЈАЛНО ВЛИЈАНИЕ				СТЕПЕН НА ИСПОЛНУВАЊЕ				НАВРЕМЕНОСТ
	НЕМА	МАЛО	СРЕДНО	ТРАНСФОРМАТИВНО	НЕ Е ЗАПОЧНАТА	ОГРАНИЧЕНО	ЗНАЧИТЕЛНО	ЗАВРШЕНА	
<b>Кластер 2. Учество: партиципативно креирање на политиките</b>									
<b>1.4. Годишен извештај за отвореноста во креирањето на политиките:</b> Оценување на комуникациската и овозможувачката средина и отвореноста на процесите за конкретни закони.									Навремено
<b>1.7. Јавна свест и користење на партиципативното донесување одлуки:</b> Промовирање на поднесувањето идеи на порталот е-Демократија и мониторинг на статусот на искористеност.									Доцни
<b>1.8. Советодавно тело за поттикнување на развојот на граѓанското општество.</b>									Доцни
<b>1.9. Кодекс на добрите практики за учество на граѓанското општество:</b> Објавување анализи за користење на Кодексот и повик за придонеси за Годишната работна програма на ЕНЕР.									Доцни
<b>1.10. Стратегија за соработка со граѓанското општество (2012-2017).</b>									Доцни
<b>7.2. Објавување на резултатите од евалуациите на проектите за јавната администрација:</b> Месечни проверки на гласови по вработен.									Доцни
<b>Кластер 3. Учество: градење на капацитетите на граѓанските организации (НВО)</b>									
<b>1.5. Градење на капацитетите на граѓанските организации за мониторинг на имплементацијата на политиките.</b>									Доцни
<b>1.6. Подигање на свеста за придобивките од ОВП:</b> Зајакнување на дијалогот за заложбите и градење на капацитетите на граѓанските организации за имплементација на мерките од ОВП.									Доцни
<b>4.8. Градење на капацитетите на граѓанските организации за мониторинг на локалните антикорупциски практики.</b>									Пред време

КРАТОК НАЗИВ НА ЗАЛОЖБАТА	ПОТЕНЦИЈАЛНО ВЛИЈАНИЕ				СТЕПЕН НА ИСПОЛНУВАЊЕ				НАВРЕМЕНОСТ
	НЕМА	МАЛО	СРЕДНО	ТРАНСФОРМАТИВНО	НЕ Е ЗАПОЧНАТА	ОГРАНИЧЕНО	ЗНАЧИТЕЛНО	ЗАВРШЕНА	
<b>Кластер 4. Учество: образование, онлајн заштита и животна средина</b>									
<b>7.3. Инклузивно образование за лицата со попреченост:</b> Поднесување и анализа на препораките за амандмани и започнување консултации, доколку е потребно.									Доцни
<b>7.4. Имплементација на акцискиот план на Центарот за побезбеден интернет со Infore Македонија.</b>									Доцни
<b>7.7. Промовирање на заштитата на животната средина:</b> Информативна кампања на еколошки теми, поднесување и анализа на препораки за амандмани и започнување на консултации, доколку е потребно.									Доцни
<b>Кластер 5. Отворени податоци: стандарди и платформа</b>									
<b>2.2. Стандарди за формати и објавување податоци.</b>									Навремено
<b>2.5. Создавање функција за барање нови податочни сетови</b>									Навремено
<b>2.6. Воспоставување платформа за вкрстување на податоците и пилот-проекти во 11 институции.</b>									Навремено
<b>Кластер 6. Отворени податоци: инвентари и проактивна транспарентност</b>									
<b>2.1. Отворени податоци за јавниот сектор.</b>									Доцни
<b>2.3. Централен каталог на податоци од јавниот сектор.</b>									Доцни
<b>2.4 База на податоци на контакт-лица од институциите кои се одговорни за објавување на податоците.</b>									Доцни
<b>3.4. Редовно објавување и ажурирање на листата на иматели на информации.</b>									Доцни
<b>3.5. Достапност на сите јавни информации на веб-страниците на имателите на информации.</b>									Доцни

КРАТОК НАЗИВ НА ЗАЛОЖБАТА	ПОТЕНЦИЈАЛНО ВЛИЈАНИЕ				СТЕПЕН НА ИСПОЛНУВАЊЕ				НАВРЕМЕНОСТ
	НЕМА	МАЛО	СРЕДНО	ТРАНСФОРМАТИВНО	НЕ Е ЗАПОЧНАТА	ОГРАНИЧЕНО	ЗНАЧИТЕЛНО	ЗАВРШЕНА	
<b>Кластер 7. Слобода на информации: човечки, оперативни и финансиски ресурси</b>									
<b>2.7. Обуки за Законот за користење на податоците од јавниот сектор</b>									Навремено
<b>3.2. Образовање на службениците кои работат кај имателите на информации.</b>									Навремено
<b>3.3. Веб-страницата на Комисијата за заштита на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер.</b>									Навремено
<b>3.6. Подобрување на ресурсите на Комисијата.</b>									Доцни
<b>Кластер 8. Слобода на информации: законски реформи</b>									
<b>3.9. Промени во Законот за слободен пристап до информациите од јавен карактер:</b> Поднесување и анализа на препораките до Министерството за правда и отпочнување на јавните консултации.									Навремено
<b>3.10. Меѓусекторска група за сообразност со Конвенцијата на Советот на Европа за пристап до јавните документи.</b>									Доцни
<b>Кластер 9. Слобода на информации: јавна свест и градење партнерства</b>									
<b>3.1. Подигање на јавната свест:</b> Помош на новинарите и на невладините организации и обезбедување обуки, „отворени денови“ на општините и веб-страници за образување на граѓаните.									Навремено
<b>3.7. Меморандум за соработка меѓу Комисијата за заштита на правото на слободен пристап до информациите од јавен карактер и здруженијата, фондациите и општините.</b>									Доцни

КРАТОК НАЗИВ НА ЗАЛОЖБАТА	ПОТЕНЦИЈАЛНО ВЛИЈАНИЕ				СТЕПЕН НА ИСПОЛНУВАЊЕ				НАВРЕМЕНОСТ
	НЕМА	МАЛО	СРЕДНО	ТРАНСФОРМАТИВНО	НЕ Е ЗАПОЧНАТА	ОГРАНИЧЕНО	ЗНАЧИТЕЛНО	ЗАВРШЕНА	
<b>Кластер 10. Антикорупција: стандарди за интегритет</b>									
4.3. Правилник за системите на интегритет и продолжување на пилот-проектите за системите во општините и во централните институции.									Доцни
4.4. Развивање методологија за проценка на ризикот од корупција.									Пред време
4.5. Развивање методологија за мониторинг на напредокот на системите на интегритет на локалната самоуправа.									Навремено
4.6. Развивање методологија за мониторинг на системите на интегритет од страна на граѓанското општество.									Навремено
<b>Кластер 11. Антикорупција: закони, системи и „свиркачи“</b>									
4.1. Измени на Законот за спречување на корупцијата: Воведување системи на интегритет во јавниот и во приватниот сектор и заштита на „свиркачите“.									Доцни
4.2. Подигање на свеста за пријавување корупција.									Доцни
4.7. Промовирање на ИТ-алатки за општествена одговорност на општините и на другите институции.									Доцни
4.9. Дефинирање на опфатот на избраните или именуваните функционери кои се обврзани да пријават имот.									Пред време
<b>Кластер 12. Транспарентност: здравство и општи буџети</b>									
3.8. Објавување податоци од здравствениот буџет, со фокус на превентивните програми.									Доцни
5.1. Иницијатива за отворен буџет: Објавување на буџетот во отворен формат и на граѓански буџет и земање предвид на објавувањето на податоците за испорака на здравствените услуги.									Доцни

КРАТОК НАЗИВ НА ЗАЛОЖБАТА	ПОТЕНЦИЈАЛНО ВЛИЈАНИЕ				СТЕПЕН НА ИСПОЛНУВАЊЕ				НАВРЕМЕНОСТ
	НЕМА	МАЛО	СРЕДНО	ТРАНСФОРМАТИВНО	НЕ Е ЗАПОЧНАТА	ОГРАНИЧЕНО	ЗНАЧИТЕЛНО	ЗАВРШЕНА	
<b>7.5. Анализа на програмите за рана детекција и превенција на заболувањата на репродуктивните органи на жените:</b> Мониторинг на имплементацијата, истражување на проблемите и лобирање за прифаќање на конкретни измени добиени од истражувањата во идните програми.									навремено
<b>7.6. Информирање на жените за нивните права и за услугите во текот на програмата.</b>									Доцни
<b>Кластер 13. Транспарентност: јавни набавки</b>									
<b>5.2. Препораки за објавување годишни планови за набавки и развивање стандарди за транспарентност при набавките.</b>									Доцни
<b>Кластер 14. Транспарентност: странска помош</b>									
<b>5.3. Објавување документи за странските инвестиции, како и за добиената и планирана странска помош за Македонија.</b>									Доцни
<b>Кластер 15. Отворена локална влада: градење на капацитетите</b>									
<b>6.1. Градење на локалните капацитети за проактивна комуникација со граѓаните:</b> Евалуација на моменталните капацитети на општините, развивање програма за градење на капацитетите, обука на обучувачите, подготвување наставни програми за обука и имплементација на програмата.									Доцни
<b>Кластер 16. Отворена локална влада: отворен буџет и систем за мониторинг</b>									
<b>6.2. Електронска платформа со индикатори за локални услуги и буџет:</b> Пилотирање на системот за локална самоуправа, анализа на локалните статистики, развивање индикатори, објавување на предлог-буџетот, планирање на партиципативен процес со засегнатите страни, заедничко дизајнирање на прототип за платформата, подготвување прирачник за корисниците и поддршка на процесот за општествена ревизија.									Доцни

КРАТОК НАЗИВ НА ЗАЛОЖБАТА	ПОТЕНЦИЈАЛНО ВЛИЈАНИЕ				СТЕПЕН НА ИСПОЛНУВАЊЕ				НАВРЕМЕНОСТ
	НЕМА	МАЛО	СРЕДНО	ТРАНСФОРМАТИВНО	НЕ Е ЗАПОЧНАТА	ОГРАНИЧЕНО	ЗНАЧИТЕЛНО	ЗАВРШЕНА	
<b>Кластер 17. Отворена локална влада: зголемување на граѓанското учество</b>									
<b>6.3. Подобрвање на локалните услуги преку директна соработка:</b> Надградување и реплицирање на добрите практики, поддржување на граѓанските иницијативи, евалуација на постигнатите резултати и подготовка на интерен акт за општинска транспарентност .									Доцни
<b>6.5. Партиципативно креирање на политиките на локално ниво:</b> Подготвување закон за интерен модел за имплементација на консултациите и промоција на граѓанските организации како модератори.									Доцни
<b>Кластер 18. Отворена локална влада: воведување е-услуги</b>									
<b>6.4. Трансформирање на локалните услуги во е-услуги:</b> Анализа на можностите и постојните капацитети, подготовка на критериуми, дизајн на веб-решенијата, проценување на ефективноста и имплементација на програмата за развивање на приоритетни апликации за телефони.									Навремено
<b>Кластер 19. Отворена влада за потрошувачите</b>									
<b>7.1. Отчетност и промоција на информирани потрошувачи и корисници на услуги:</b> Таргетирано јакнење на свеста, значително зголемување на поддршката за граѓанското општество и одржување редовни состаноци со Советот на потрошувачите и работилници со засегнатите страни.									Доцни

Табела 2 | Сумарен приказ на напредокот за секоја од заложбите

ИМЕ НА ЗАЛОЖБАТА	СУМАРЕН ПРИКАЗ НА РЕЗУЛТАТИТЕ
<b>Кластер 1. Учество: подобрување на Единствениот национален регистар на регулативи (ЕНЕР) - портал за консултации</b>	
1.1: Подобрување на порталот <ul style="list-style-type: none"> <li>• Релевантност за вредностите на ОВП: јасна</li> <li>• Потенцијално влијание: мало</li> <li>• Исполнување: завршена</li> </ul>	Овие заложби имаат за цел да дадат информации за законодавните препораки и алатките за јавни консултации. Веб-порталот е поприлагоден за корисниците и автоматски ги објавува јавните коментари три дена по нивното поднесување. Владата го комбинираше ЕНЕР со својот интерен систем и извести дека, како резултат на тоа, ниту една нацрт-регулатива не може да се поднесе за одобрување без јавен преглед. Меѓутоа, овој предуслов не важи за скратените постапки, што остава простор за потенцијално избегнување на јавните консултации. Конечно, сајтот „Огледало на Владата“ објави вкупно 48 неделни, 12 месечни и три квартални извештаи кои ги откриваат хроничните недостатоци на иницијативата за ЕНЕР. Кога беше објавен, ЕНЕР за првпат овозможи разгледување на нацрт-регулативите од страна на Владата. Меѓутоа, со оглед на тоа дека е само алатка, ЕНЕР не може да ги спроведува регулативите и инклузивното креирање на политиките. Понатаму, овие заложби не ги адресираат проблемите со употребливоста. Според тоа, Владата треба да оди подалеку од техничките решенија и да ги прошири задолжителните јавни консултации за тие да ги опфатат и скратените постапки, да потврди дека ги зема предвид јавните коментари и дека објавува повратни коментари и да се обврзе да не поднесува законодавство до Собранието без јавни консултации.
1.2: Зајакнување на регулативата за ЕНЕР <ul style="list-style-type: none"> <li>• Релевантност за вредностите на ОВП: јасна</li> <li>• Потенцијално влијание: мало</li> <li>• Исполнување: ограничено</li> </ul>	
1.3: Објавување резултати на ЕНЕР <ul style="list-style-type: none"> <li>• Релевантност за вредностите на ОВП: јасна</li> <li>• Потенцијално влијание: мало</li> <li>• Исполнување: значително</li> </ul>	

ИМЕ НА ЗАЛОЖБАТА	СУМАРЕН ПРИКАЗ НА РЕЗУЛТАТИТЕ
<b>Кластер 2. Учество: партиципативно креирање на политиките</b>	
<p>1.4: Извештај за отвореност во креирањето на политиките</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Релевантност за вредностите на ОВП: јасна</li> <li>• Потенцијално влијание: мало</li> <li>• Исполнување: ограничено</li> </ul>	<p>Овие заложби имаа за цел да ја зајакнат политичката и институционалната рамка за јавно учество во креирањето на политиките.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Извештајот за отвореност за 2014 година беше објавен во октомври 2014 години и ја анализираше инклузивноста на законодавниот процес на ниво на Владата. Извештајот утврди помала поддршка за засегнатите страни и помала комуникација со нив.</li> </ul>
<p>1.7: Јавна свест и користење на партиципативното креирање политики</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Релевантност за вредностите на ОВП: јасна</li> <li>• Потенцијално влијание: мало</li> <li>• Исполнување: ограничено</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Засегнатите страни и натаму недоволно го користат порталот е-Демократија и неговата искористеност се намалува со текот на времето. Истражувачката не можеше да најде активности за промоција на користењето на порталот.</li> </ul>
<p>1.8: Советодавно тело за поттикнување на развојот на граѓанското општество</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Релевантност за вредностите на ОВП: јасна</li> <li>• Потенцијално влијание: трансформативно</li> <li>• Исполнување: ограничено</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Што се однесува до Советодавниот совет, Владата објави нацрт-одлука за негово формирање во ноември 2014 година. Втората верзија од почетокот на 2015 година адресираше голем дел од коментарите на граѓанското општество за првата верзија, но не и најсуштинските препораки.</li> </ul>
<p>1.9: Кодекс на добри практики за учество на граѓанското општество</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Релевантност за вредностите на ОВП: јасна</li> <li>• Потенцијално влијание: мало</li> <li>• Исполнување: ограничено</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• За Кодексот на добри практики, Генералниот секретаријат не поднесе извештај за консултациите и даде само една оценка во 2013 година, која беше со ограничен опфат.</li> <li>• Стратегијата за соработка на Владата со граѓанското општество постоеше пред ОВП, но беше во застој во извештајниот период. Владата не додели финансиски средства за Стратегијата и од 2013 година нема објавено годишен извештај.</li> </ul>
<p>1.10: Стратегија за соработка со граѓанското општество (2012-2017)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Релевантност за вредностите на ОВП: јасна</li> <li>• Потенцијално влијание: средно</li> <li>• Исполнување: ограничено</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Конечно, во врска со проактивното објавување на оценките на граѓаните за јавните услуги, истражувачката од МНИ утврди дека имплементацијата е сопрена и дека резултати не се објавени од мај 2014 година. Покрај тоа, платформата за онлајн гласање веќе не е функционална.</li> </ul>
<p>7.2: Објавување на резултатите од евалуациите на проектите за јавната администрација:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Релевантност за вредностите на ОВП: јасна</li> <li>• Потенцијално влијание: нема</li> <li>• Исполнување: не е започната</li> </ul>	<p>Во последните години имаше формални подобрувања во однос на консултациите со граѓанското општество, но граѓанските организации и натаму изразуваат загриженост за тешката средина во којашто работат и за ограничената посветеност на Владата за дијалог. Јавните консултации и координацијата со граѓанското општество и натаму се недоволни. Сепак, има неколку позитивни знаци. На пример, граѓанското учество е во подем. Во наредниот период, Владата може да ги направи следниве чекори: да го зајакне административниот капацитет за консултации, да распредели соодветни ресурси и да го реформира јавното финансирање на граѓанските организации за да се осигури дека тие имаат капацитет да соработуваат и да учествуваат.</p>



ИМЕ НА ЗАЛОЖБАТА	СУМАРЕН ПРИКАЗ НА РЕЗУЛТАТИТЕ
<b>Кластер 3. Учество: градење на капацитетите на граѓанските организации (НВО)</b>	
<p>1.5: Градење на капацитетите на граѓанските организации за мониторинг на имплементацијата на политиките</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Релевантност за вредностите на ОВП: јасна</li> <li>• Потенцијално влијание: мало</li> <li>• Исполнување: ограничено</li> </ul>	<p>Овие заложби ги надградуваат „воч-дог“ капацитетите на граѓанското општество и се засноваат на планираните активности на Центарот за истражување и креирање политики (ЦРПМ), кои се финансирани од Европската унија. ЦРПМ ги зајакна капацитетите на седум организации за тие да можат да вршат мониторинг на политиките во повеќе од половина од општините. Иако ЦРПМ ги поддржуваше консултациите за вториот Акциски план, нивните активности за градење на капацитетите беа ограничени во обем и, според една студија објавена во 2015 година, просечната оценка за добро владеење во општините е 3,53 (од 10).</p>
<p>1.6: Подигање на свеста за придобивките од ОВП</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Релевантност за вредностите на ОВП: јасна</li> <li>• Потенцијално влијание: мало</li> <li>• Исполнување: ограничено</li> </ul>	<p>Мерките се ограничени во поглед на нивното потенцијално влијание и опфат и не се напишани со значајна конкретност или мерливост. Уште повеќе, заложбите се однесуваат на активностите кои граѓанските организации ќе ги имплементираат и без да бидат вклучени во Акцискиот план. Планот не треба да ги земе предвид напорите на граѓанското општество кои не ги вклучуваат властите, бидејќи Владата не може да преземе одговорност за активности во кои не е вклучена. Истражувачката од МНИ препорачува во наредниот период Владата, во партнерство со граѓанските организации, да работи на подготвувањето на следниот акциски план за да се утврди кои се најважните предизвици на отворената влада кои се релевантни за државата и да се дизајнираат конкретни мерки за нивно надминување.</p>
<p>4.8: Градење на капацитетите на граѓанските организации за мониторинг на локалните антикорупциски практики</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Релевантност за вредностите на ОВП: јасна</li> <li>• Потенцијално влијание: мало</li> <li>• Исполнување: завршена</li> </ul>	
<b>Кластер 4. Учество: образование, онлајн заштита и животна средина</b>	
<p>7.3: Инклузивно образование за лицата со попречувања</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Релевантност за вредностите на ОВП: јасна</li> <li>• Потенцијално влијание: средно</li> <li>• Исполнување: ограничено</li> </ul>	<p>Овие заложби промовираат законодавни реформи во конкретни сектори врз основа на препораките и анкетите за ставовите на граѓанските организации (ГОи). Во однос на реформите за инклузивно образование, на 1 април 2015 година се одржа иницијален состанок меѓу „Полио Плус“ и Министерството за образование. И двете групи се обврзаа на потесна соработка. Кога станува збор за безбеден интернет и поголемо учество во заштитата на животната средина, истражувачката од МНИ утврди дека нема напредок.</p> <p>Сите овие заложби се од големо значење за државата. Меѓутоа, недостигот од информации, ограничениот напредок, како и претходните искуства на граѓанското општество би можеле да укажуваат на тоа дека Владата не е максимално посветена на нивната целосна имплементација. Истражувачката од МНИ препорачува колаборативно дизајнирање на конкретни мерки и патокази за постигнување на предвидените цели, при што ќе се земе предвид комплексната природа на овие реформски области.</p>
<p>7.4: Акциски план на Центарот за безбеден интернет</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Релевантност за вредностите на ОВП: јасна</li> <li>• Потенцијално влијание: средно</li> <li>• Исполнување: не е започната</li> </ul>	
<p>7.7: Промовирање на заштитата на животната средина</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Релевантност за вредностите на ОВП: јасна</li> <li>• Потенцијално влијание: средно</li> <li>• Исполнување: не е започната</li> </ul>	

ИМЕ НА ЗАЛОЖБАТА	СУМАРЕН ПРИКАЗ НА РЕЗУЛТАТИТЕ
<b>Кластер 5. Отворени податоци: стандарди и платформа</b>	
<p>2.2: Утврдување на технички стандарди за формати и начини за објавување на податоците</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Релевантност за вредностите на ОВП: јасна</li> <li>• Потенцијално влијание: средно</li> <li>• Исполнување: завршено</li> </ul>	<p>Овој кластер има за цел да ги поддржи отворените податоци со специфицирање на законските, техничките и процедуралните аспекти на објавувањето податоци. Во јануари 2015 година, Владата усвои правилник за минимум технички спецификации. Новиот портал за отворени податоци, пуштен во јули 2014 година, им овозможува на засегнатите страни да побараат конкретни податоци. Владата им дава приоритет на барањата кои се користат за да се развијат апликации или нови алатки за поттикнување на економскиот развој и отворање работни места. Засегнатите страни го критикуваа давањето приоритет на овие барања. Досега не е отворен ниту еден податочен сет како резултат на поднесено барање. Конечно, што се однесува до платформата која би дозволила вкрстување или комбинирање на различни податоци, Владата воведо функција за вкрстување податоци на порталот за отворени податоци. Но оваа платформа има сериозни ограничувања. За наредниот период, истражувачката од МНИ препорачува нова заложба со која ќе им се овозможи на барателите да го следат статусот на нивното барање, ќе се постават реални временски рамки и ќе се осигури дека, колку што е можно повеќе, објавените податоци ќе ги задоволуваат критериумите за пет ѕвезди за отворени податоци. Конечно, истражувачката од МНИ препорачува приспособување на постојните, меѓународно користени платформи за вкрстување податоци.</p>
<p>2.5: Функција за барање нови податочни сетови</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Релевантност за вредностите на ОВП: јасна</li> <li>• Потенцијално влијание: мало</li> <li>• Исполнување: завршена</li> </ul>	
<p>2.6. Платформа за вкрстување податоци</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Релевантност за вредностите на ОВП: јасна</li> <li>• Потенцијално влијание: мало</li> <li>• Исполнување: завршена</li> </ul>	

ИМЕ НА ЗАЛОЖБАТА	СУМАРЕН ПРИКАЗ НА РЕЗУЛТАТИТЕ
<b>Кластер 6. Отворени податоци: инвентари и проактивна транспарентност</b>	
<p>2.1: Отворени податоци за јавниот сектор</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Релевантност за вредностите на ОВП: јасна</li> <li>• Потенцијално влијание: мало</li> <li>• Исполнување: ограничено</li> </ul>	<p>Овие заложби се обидоа да го подобрат проактивното објавување информациите со кои располагаат јавните институции и да обезбедат бази на податоци со отворени формати. Владата објави вкупно 154 податочни сетови од 24 институции, но прегледот направен во рамките на МНИ заклучи дека голем број од објавените податочни сетови се од мала корист за граѓаните. Владата, исто така, формираше работна група со претставници од 11 пилот-институции кои први објавија податоци. Листата се проширува како што се додаваат нови институции. Сепак, истражувачката од МНИ утврди дека немало активности за другите заложби. Нема централен каталог на достапните податочни сетови објавени на порталот „отворени податоци“, ниту пак постои ажурирана јавна листа на иматели на информации, а половина од јавните институции во Македонија воопшто немаат веб-страници.</p> <p>На Македонија ѝ се потребни овие напори. Како што истакнаа учесниците на состанокот на МНИ со засегнатите страни, организиран од МНИ, во некои делови на Владата сè уште преовладува културата на тајност, а за дел од институциите се смета дека не сакаат да ги објават податоците со коишто располагаат. Иако прорекорформските агенти го користат процесот на ОВП за да поттикнат поголема отвореност, дизајнирањето конкретни и реалистични заложби адаптирани на моменталниот контекст и на расположивите ресурси е од суштинско значење за постигнување мерливи резултати во краток временски период. Конкретно, Владата треба да дефинира мерки, како што се техничка помош или независни евалуатори, да го земе предвид објавувањето на важните (побарани) информации, дури и ако тие се достапни само во затворен формат, да дизајнира планови за нивна трансформација во отворени податоци, да развие систем за мониторинг на транспарентен и проактивен начин и да ги вклучи претставниците на засегнатите страни во органите задолжени за мониторинг.</p>
<p>2.3: Централен каталог на податоците од јавниот сектор</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Релевантност за вредностите на ОВП: јасна</li> <li>• Потенцијално влијание: средно</li> <li>• Исполнување: не е започната</li> </ul>	
<p>2.4: Датабаза на контакт лица од институциите кои се одговорни за објавување податоци</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Релевантност за вредностите на ОВП: јасна</li> <li>• Потенцијално влијание: мало</li> <li>• Исполнување: ограничено</li> </ul>	
<p>3.4: Објавување и ажурирање на листата на иматели на информации</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Релевантност за вредностите на ОВП: јасна</li> <li>• Потенцијално влијание: нема</li> <li>• Исполнување: не е започната</li> </ul>	
<p>3.5: Јавни информации на веб-страниците</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Релевантност за вредностите на ОВП: јасна</li> <li>• Потенцијално влијание: средно</li> <li>• Исполнување: не е започната</li> </ul>	

ИМЕ НА ЗАЛОЖБАТА	СУМАРЕН ПРИКАЗ НА РЕЗУЛТАТИТЕ
<b>Кластер 7. Слобода на информации: човечки, оперативни и финансиски ресурси</b>	
<p>2.7: Обуки за Законот за користење на податоците од јавниот сектор</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Релевантност за вредностите на ОВП: јасна</li> <li>• Потенцијално влијание: мало</li> <li>• Исполнување: завршена</li> </ul>	<p>Министерството за информатичко општество и администрација (МИОА) одржа неколку обуки на клучниот персонал од институциите за новите услови и законски обврски за проактивното објавување податоци. Исто така, се одржаа редовни состаноци со институциите во насока на разјаснување на прашањата. Во текот на 2015 година службениците од Комисијата за заштита на правото на слободен пристап до информации одржаа обуки коишто таргетираа две групи: судски службеници (судии и обвинители) и општински функционери. Новата веб-страница на Комисијата овозможува електронски пристап до информациите, иако Комисијата престана да ги објавува своите одлуки и заклучоци во март 2015 година, и сега дава само сумарни податоци. Конечно, буџетот на Комисијата за плати за 2015 година се зголеми за околу 4,1%, но неограниченото финансирање на Комисијата останува непроменето. Во 2016 година ќе се навршат десет години од усвојувањето на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, а Комисијата е една од клучните институции кои го штитат ова право. Владата треба да <input type="checkbox"/> распредели неограничен буџет на Комисијата за таа да може да ги извршува превентивните активности. Комисијата треба да ја подобри својата веб-страница со база на податоци за одлуките, која лесно се пребарува. Конечно, претставниците на граѓанското општество препорачаа проактивно објавување на најважните информации со кои располага Владата.</p>
<p>3.2: Образување на службениците</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Релевантност за вредностите на ОВП: јасна</li> <li>• Потенцијално влијание: мало</li> <li>• Исполнување: значително</li> </ul>	
<p>3.3: Веб-страница на Комисијата за заштита на правото на слободен пристап</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Релевантност за вредностите на ОВП: јасна</li> <li>• Потенцијално влијание: мало</li> <li>• Исполнување: завршена</li> </ul>	
<p>3.6: Подобрување на ресурсите на Комисијата</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Релевантност за вредностите на ОВП: јасна</li> <li>• Потенцијално влијание: мало</li> <li>• Исполнување: ограничено</li> </ul>	
<b>Кластер 8. Слобода на информации: законски реформи</b>	
<p>3.9: Промени на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Релевантност за вредностите на ОВП: јасна</li> <li>• Потенцијално влијание: нема</li> <li>• Исполнување: значително</li> </ul>	<p>Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер беше усвоен во 2006 година и беше изменет трипати. Дополнителни амандмани беа усвоени во август 2015 година, надвор од период опфатен со овој извештај. Меѓутоа, измените не ги рефлектираа приоритетите утврдени за време на јавните консултации и залошбата не специфицираше за какви измени станува збор. Оттаму, истражувачката од МНИ не може да утврди какво потенцијално влијание би имала залошбата, доколку воопшто има некакво влијание. Прегледот на истражувачката утврди дека нема напредок кај втората залошба. Службеници од Министерството за надворешни работи известува дека е мала веројатноста државата да ја ратификува Конвенцијата пред таа да стапи во сила. Најголем дел од проблемите со пристапот до информациите во Македонија се поврзани со имплементацијата на Законот, а не со законската рамка. Според тоа, идните залошби треба да се фокусираат на имплементацијата и на усогласувањето меѓу сите институции.</p>
<p>3.10: Меѓусекторска група за сообразност со Конвенцијата на Советот на Европа за пристап до јавните документи</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Релевантност за вредностите на ОВП: јасна</li> <li>• Потенцијално влијание: мало</li> <li>• Исполнување: не е започната</li> </ul>	

ИМЕ НА ЗАЛОЖБАТА	СУМАРЕН ПРИКАЗ НА РЕЗУЛТАТИТЕ
<b>Кластер 9. Слобода на информации: јавна свест и градење партнерства</b>	
<p>3.1: Подигање на јавната свест</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Релевантност за вредностите на ОВП: јасна</li> <li>• Потенцијално влијание: мало</li> <li>• Исполнување: значително</li> </ul>	<p>Овие заложби градат партнерства меѓу Комисијата за заштита на правото на пристап до информации од јавен карактер и граѓанското општество, со цел да се подигне свеста за правото на пристап до информациите. Ова е од суштинско значење бидејќи многу граѓани не се свесни за овие права. Комисијата одржа неколку обуки за новинарите, граѓанското општество, младите и за академската заедница. Покрај тоа, Комисијата организираше „отворени денови“ во шест општини и одржа состаноци со младите на тема „Пристап до информации“. Меѓутоа, втората заложба не беше започната. Комисијата извести дека ќе потпише меморандум во „наредниот период“. Владата и Комисијата треба да го оценат влијанието на овие активности и да го инкорпорираат правото на пристап до податоците во наставата по граѓанско образование, како одржлива долгорочна мерка.</p>
<p>3.7: Меморандум за соработка меѓу Комисијата и здруженијата, фондациите и општините</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Релевантност за вредностите на ОВП: јасна</li> <li>• Потенцијално влијание: мало</li> <li>• Исполнување: не е започната</li> </ul>	
<b>Кластер 10. Антикорупција: стандарди за интегритет</b>	
<p>4.3: Правилник за системите на интегритет и пилот- проекти за системите во општините и во централните институции</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Релевантност за вредностите на ОВП: јасна</li> <li>• Потенцијално влијание: мало</li> <li>• Исполнување: ограничено</li> </ul>	<p>Овие заложби се продолжение на претходните напори на Државната комисија за спречување на корупција да воведи системи на интегритет кои даваат рамка за проценка на ризиците и користење на мерките за ублажување на тие ризици, заедно со засегнатите страни.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Комисијата започна кампања за да ги убеди општините да усвојат планови за антикорупција и интегритет. Декларацијата за антикорупција ја потпишаа вкупно 47 општини (од 81). Сепак, во процесот не се вклучи ниту една национална институција.</li> <li>• Заедничката рамка за проценка од 2013 година вклучува проценка на ризици, но ова беше воведено пред планот за ОВП.</li> <li>• Владата формално нема усвоено систем за мониторинг на локалниот интегритет, иако Комисијата организираше 35 обуки за јавни службеници. Исто така, Комисијата, со помош од УНДП и граѓанските организации, разви два индекса, но тие не беа целосно успешни.</li> <li>• Конечно, граѓанските организации веќе имаат развиено методологија и, во партнерство во заинтересираните јавни претпријатија, ја спроведуваат како пилот-проект со цел да ги подобрат системите на интегритет.</li> </ul> <p>Овие чекори, иако позитивни, се ограничени по обем. Заложбите треба да ги поддржуваат постојните реформи и да ги вклучат клучните засегнати страни од државните органи, граѓанското општество и од бизнис-заедницата. Исто така, Организацијата за економска соработка и развој (ОЕЦД) дава корисни насоки кои можат да се искористат како основа за развивање на идните заложби.</p>
<p>4.4: Методологија за проценка на ризикот од корупција</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Релевантност за вредностите на ОВП: јасна</li> <li>• Потенцијално влијание: нема</li> <li>• Исполнување: завршено</li> </ul>	
<p>4.5: Методологија за мониторинг на напредокот на системите на интегритет на локалната самоуправа</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Релевантност за вредностите на ОВП: јасна</li> <li>• Потенцијално влијание: мало</li> <li>• Исполнување: значително</li> </ul>	
<p>4.6: Методологија за мониторинг на системите на интегритет од страна на граѓанското општество</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Релевантност за вредностите на ОВП: јасна</li> <li>• Потенцијално влијание: средно</li> <li>• Исполнување: значително</li> </ul>	

ИМЕ НА ЗАЛОЖБАТА	СУМАРЕН ПРИКАЗ НА РЕЗУЛТАТИТЕ
<b>Кластер 11. Антикорупција: закони, системи и „свиркачи“</b>	
<p>4.1: Закон за спречување на корупцијата</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Релевантност за вредностите на ОВП: јасна</li> <li>• Потенцијално влијание: трансформативно</li> <li>• Исполнување: не е започнато</li> </ul>	<p>Законот за спречување на корупцијата од 2002 година претрпе седум измени. Во ноември 2013 година Министерството за правда започна процес за повторно менување на Законот, со цел да се воведат проценка на ризик и заштита на „свиркачи“. Меѓутоа, граѓанското општество и експертите ја критикуваа законодавната препорака и таа беше повлечена од собраниска процедура во јуни 2014 година. Во јули 2015 година започна нов процес за усвојување на посебен Закон за „свиркачи“ и тој беше усвоен во ноември 2015 година. Со цел да се подигне свеста, граѓанското општество организираше еден настан и беа објавени две статии во медиумите. Програмата за развој при Обединетите нации (УНДП) ја поддржа „Моја општина“ - платформа за оценување на отвореноста и отчетноста на општините. Платформата опфаќа вкупно петнаесет општини, но не беше функционална во периодот опфатен со овој извештај. Во моментот, таа само им овозможува на корисниците да гласаат и да изберат три приоритетни услуги. Конечно, амандманите од јуни 2015 година ѝ дадоа поголема надлежност на Комисијата за спречување на корупција и поставија рамка за централен регистар на сите службеници. Сепак, корупцијата и натаму останува сериозен проблем и иако се воведени механизми за пријавување корупција, вклучувањето на овие мерки во планот за ОВП не се покажа како доволно за зајакнување на борбата против корупцијата. Истражувачката од МНИ препорачува повторни законодавни измени, но со поголемо учество, дизајнирање на конкретен патоказ за адресирање на предизвиците идентификувани од страна на Високата експертска група на ЕУ, при што ќе се земат предвид Конвенцијата на ОЕЦД за борба против поткупот на странските јавни функционери во меѓународните деловни трансакции и натамошното зајакнување на системот за пријавување на имотната состојба преку консултации со граѓанските организации, и препораките од Водичот за Отворена влада.</p>
<p>4.2: Подигање на свеста за пријавување корупција</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Релевантност за вредностите на ОВП: јасна</li> <li>• Потенцијално влијание: мало</li> <li>• Исполнување: ограничено</li> </ul>	
<p>4.7: ИТ-алатки за општествена одговорност на општините и другите институции</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Релевантност за вредностите на ОВП: јасна</li> <li>• Потенцијално влијание: мало</li> <li>• Исполнување: ограничено</li> </ul>	
<p>4.9: Дефинирање на опфатот на избраните и именуваните функционери кои се обврзани да пријават имот</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Релевантност за вредностите на ОВП: јасна</li> <li>• Потенцијално влијание: мало</li> <li>• Исполнување: завршена</li> </ul>	

ИМЕ НА ЗАЛОЖБАТА	СУМАРЕН ПРИКАЗ НА РЕЗУЛТАТИТЕ
<b>Кластер 12. Транспарентност: здравство и општи буџети</b>	
<p>3.8: Објавување на податоци од здравствениот буџет</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Релевантност за вредностите на ОВП: јасна</li> <li>• Потенцијално влијание: мало</li> <li>• Исполнување: ограничено</li> </ul>	<p>Министерството за здравство (МЗ) извести дека е развиена нова апликација која ги дава сите јавни информации што се предмет на барањата за пристап до информации. Сепак, Здружението за еманципација, солидарност и еднаквост на жените во Македонија наведе дека ова е всушност нивна активност и дека тие ги објавуваат информациите што ги добиле преку формални барања за слободен пристап до информации. Заложбата не наведува јасни и конкретни активности кои би ги преземала Владата, иако вклучувањето на мерката во планот за ОВП поттикнува проактивно објавување на некои податоци. Што се однесува до отворениот буџет и граѓанскиот буџет, билансот на Буџетот за 2014 година беше објавен во отворен формат во 2015 година. Меѓутоа, Буџетот за 2015 година е достапен само во PDF формат, а корисноста на податоците за Буџетот од 2014 година е ограничена. Конечно, во врска со независниот мониторинг на здравствените програми, Здружението за еманципација, солидарност и еднаквост на жените во Македонија извести за значителен напредок во соработката со Министерството за здравство.</p> <p>Гледано во целина, вклучувањето на заложбите за буџетска транспарентност во Националниот акциски план сè уште не дејствува во насока на менување на статус кво состојбата. Потребни се значителни напори за да се постигне транспарентност во јавното трошење, што е еден од највисоките приоритети на засегнатите страни. Владата треба да ги зголеми видот и квалитетот на информациите што ги објавува. Граѓанското општество, исто така, препорачаа Владата да ги разгледа механизмите преку кои граѓанското општество и јавноста ќе му помагаат на Државниот завод за ревизија при неговите ревизорски истраги.</p>
<p>5.1: Иницијатива за отворен буџет</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Релевантност за вредностите на ОВП: јасна</li> <li>• Потенцијално влијание: трансформативно</li> <li>• Исполнување: ограничено</li> </ul>	
<p>7.5: Програма за репродуктивно здравје на жените</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Релевантност за вредностите на ОВП: јасна</li> <li>• Потенцијално влијание: мало</li> <li>• Исполнување: значително</li> </ul>	
<p>7.6: Информирање на жените за нивните права и услуги во текот на програмата</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Релевантност за вредностите на ОВП:</li> <li>• Потенцијално влијание: мало</li> <li>• Исполнување: ограничено</li> </ul>	
<b>Кластер 13. Транспарентност: јавни набавки</b>	
<p>5.2: Препораки за објавување на годишни планови за набавки и развивање стандарди за транспарентност при набавките</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Релевантност за вредностите на ОВП: јасна</li> <li>• Потенцијално влијание: трансформативно</li> <li>• Исполнување: ограничено</li> </ul>	<p>Бирото за јавни набавки поседува софистициран систем за е-Набавки, кој ги објавува податоците за анализа и мониторинг. Локалните власти повремено го користат овој систем, но националните власти ретко го прават тоа. Иницијалниот подготвителен состанок за изработка на листата на основни податоци што би се објавувале се одржа на 29 јуни 2015 година. Оваа заложба ги одразува грижите идентификувани од страна на граѓанското општество, ги зема предвид нивните препораки и е многу релевантна. Оттаму, истражувачката од МНИ препорачува натамошна базична имплементација. Различни организации на граѓанското општество ги следат јавните набавки, така што веќе постојат продлабочени знаења и експерти кои би можеле да ја олеснат имплементацијата. Освен тоа, Владата би можела да започне со целосно објавување на најзначајните договори за набавки, на пример оние чија вредност надминува милион евра, и да работи на примена на системот за проактивно објавување на сите договори. Партнерството за отворени набавки би можело да понуди технички насоки и поддршка.</p>

ИМЕ НА ЗАЛОЖБАТА	СУМАРЕН ПРИКАЗ НА РЕЗУЛТАТИТЕ
<b>Кластер 14. Транспарентност: странска помош</b>	
<p>5.3: Објавување на странските инвестиции и на странската помош</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Релевантност за вредностите на ОВП: јасна</li> <li>• Потенцијално влијание: мало</li> <li>• Исполнување: не е започната</li> </ul>	<p>Секретаријатот за европски прашања (СЕП) ја одржува Централната база на податоци за странска помош (ЦДСП) веќе една декада. Истражувачката од МНИ утврди дека не е постигнат напредок во подобрувањето на оваа база на податоци. Во периодот опфатен со извештајот, нови податоци не објави ниту Агенцијата за странски инвестиции. Странските инвестиции се контроверзна тема во државата, па затоа подобрувањето на таквите податоци е важно. Сепак, истражувачката од МНИ препорачува натамошни заложби само доколку тие се специфични, конкретни и мерливи. Во спротивно, Владата треба да се фокусира на други приоритетни заложби. Неколку влади учеснички во ОВП кои даваат странска помош за Македонија, како на пример САД, ја вклучија транспарентноста на помошта во нивните акциски планови за ОВП. Ова може да претставува можност за соработка меѓу двете влади.</p>
<b>Кластер 15. Отворена локална влада: градење на капацитетите</b>	
<p>6.1: Градење на локалните капацитети за проактивна комуникација со граѓаните</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Релевантност за вредностите на ОВП: јасна</li> <li>• Потенцијално влијание: средно</li> <li>• Исполнување: ограничено</li> </ul>	<p>Заедницата на единиците на локалната самоуправа спроведе обуки за форумите, како дел од програмата „Форуми во заедниците“. Во периодот 2014/2015 година, оваа програма опфати 10 општини, а во периодот опфатен со извештајот беа одржани вкупно 52 консултативни средби со граѓаните. Сепак, недостига кохерентност меѓу различните локални напори, вклучувајќи и преклопувања и недостиг од информации. Би можела да се воведат база на податоци или т.н. „clearing house“ за координација на различните иницијативи. Владата, исто така, треба да идентификува како најдобро ќе ги инкорпорира јавните коментари и како ќе обезбеди одржливост на иницијативата која е ставена под ризик поради недостиг од средства за финансирање.</p>
<b>Кластер 16. Отворена локална влада: отворен буџет и систем за мониторинг</b>	
<p>6.2: Електронска платформа на индикатори за локални услуги и буџет</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Релевантност за вредностите на ОВП: јасна</li> <li>• Потенцијално влијание: трансформативно</li> <li>• Исполнување: ограничено</li> </ul>	<p>Со оглед на фактот дека постои општа недоверба во тоа како општините ги трошат своите буџети, заложбата адресира важно прашање. Половина од граѓаните сметаат дека општинските тендери се доделуваат неправично, а половина од нив исто така сметаат дека компании блиски до општинските власти секогаш имаат предност во тендерскиот процес. Досега е воведена само една е-платформа, во општина Гевгелија, која ги прикажува клучните еколошки индикатори. Повеќето од активностите се планирани за наредниот период на имплементација, но постои ризик дека за нив нема да се издвојат доволно средства. Истражувачката од МНИ препорачува завршување на заложбата, а следниот акциски план да вклучи значително ревидирана верзија која ќе им даде приоритет на оние податоци и услуги кои се одобрени од засегнатите страни.</p>



ИМЕ НА ЗАЛОЖБАТА	СУМАРЕН ПРИКАЗ НА РЕЗУЛТАТИТЕ
<b>Кластер 17. Отворена локална влада: зголемување на граѓанското учество</b>	
<p>6.3: Подобрување на локалните услуги преку директна соработка</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Релевантност за вредностите на ОВП: јасна</li> <li>• Потенцијално влијание: средно</li> <li>• Исполнување: ограничено</li> </ul>	<p>Ова се важни заложби бидејќи локалните власти сè уште немаат капацитет да осигурат соработка со граѓанските организации. Владата извести дека се воведени партиципативни структури и дека се одржани годишни средби за споделување на знаењата меѓу различните засегнати страни. Сепак, овие механизми постоеја пред да се започне со вториот Акциски план. Слично на тоа, заложбата за воведување задолжителни локални консултации не е започната. Во наредниот период, Владата треба да ја заврши имплементацијата на заложбата и да ги идентификува најважните одлуки за локалните политики кои треба да бидат предмет на консултации, како и да ги подобри оние кои веќе се задолжителни, но несоодветно се спроведуваат.</p>
<p>6.5: Партиципативно креирање на политиките</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Релевантност за вредностите на ОВП: јасна</li> <li>• Потенцијално влијание: трансформативно</li> <li>• Исполнување: не е започната</li> </ul>	
<b>Кластер 18. Отворена локална влада: воведување е-услуги</b>	
<p>6.4: Трансформирање на локалните услуги во е-услуги</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Релевантност за вредностите на ОВП: јасна</li> <li>• Потенцијално влијание: мало</li> <li>• Исполнување: значително</li> </ul>	<p>Иако заложбата има неколку предвидени достигнувања, отсутствуваат мерливи резултати. Со поддршка од УНДП, Министерството за локална самоуправа подготви нацрт-студија за локалните е-услуги, но ниту една агенција, со исклучок на неколку јавни претпријатија, нема воведено значителни е-услуги на локално ниво. Главните услуги кои се идентификувани како приоритетни од страна на Европската унија сè уште не се достапни. Истражувачката од МНИ препорачува ревидирање на заложбата за конкретно и јасно да отсликува како реформите за е-Влада ќе ги таргетираат вредностите на ОВП. Во спротивно, заложбата треба да се повлече од Акцискиот план за ОВП.</p>
<b>Кластер 19. Отворена влада за потрошувачите</b>	
<p>7.1: Отчетност и промоција на информирани потрошувачи и корисници на услуги</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Релевантност за вредностите на ОВП: јасна</li> <li>• Потенцијално влијание: средно</li> <li>• Исполнување: ограничено</li> </ul>	<p>Заложбата има за цел да ги унапреди правата на потрошувачите преку транспарентност и партиципативност. Ова е многу релевантно ако се земе предвид неефикасноста на постојните структури за заштита на потрошувачите. Иако во некои општини, вклучувајќи го и Скопје, беа формирани локални совети на потрошувачите, нивната работа е ограничена. Слично на тоа, во 2014 година, Националниот совет на потрошувачите се сретна само еднаш. Во јануари 2015 година, Министерството за економија го објави годишниот јавен повик за поддршка на организациите за заштита на потрошувачите. Потребни се дополнителни напори. Единиците на локалната самоуправа треба да формираат совети за заштита на потрошувачите, да ги зајакнат нивните капацитети и да воведат механизми за учество. Меѓутоа, за да се постигне тоа неопходни се ресурси. Во јули 2015 година започна нов проект финансиран од ЕУ, кој може да го поддржи исполнувањето на заложбата.</p>

## ПРЕПОРАКИ

Периодот кој го покрива овој преглед беше еден од најтурбулентните во историјата на државата. Се намали довербата во институциите, се стесни просторот за граѓанското учество, медиумските слободи продолжија да се влошуваат и недостигаат консултации за значајни реформи. Позитивно е тоа што Акцискиот план содржи неколку заложби кои се клучни за засегнатите страни, како и за државата во целост, но општо земено, Акцискиот план е ограничен во опфат и во амбиција. Многу заложби се неконкретни или пак содржат мали први чекори.

Со оглед на ова, истражувачката од МНИ ги презентираше следниве клучни препораки. Почнувајќи од 2014 година, сите извештаи за ОВП изработени од МНИ содржат пет клучни препораки за следниот циклус на подготовка на плановите за ОВП. Владите кои учествуваат во ОВП во своите годишни извештаи за самооценување ќе треба да одговорат на овие клучни препораки. Овие препораки ја следат логиката „СМАРТ“ - тие се специфични, мерливи, остварливи, релевантни и временски ограничени.

### ТОП ПЕТ „СМАРТ“ ПРЕПОРАКИ

1. Третиот Национален акциски план треба да се фокусира на суштинските проблеми кои се веќе идентификувани во претходните години од процесот на ОВП во Македонија. На овие проблеми треба да се одговори со трансформативни, но реални заложби кои можат да се постигнат со двегодишен акциски план.
2. Процесот на подготвување на следниот акциски план треба да биде исто толку или уште поинклузивен од оној што бил применет за вториот Акциски план. Процесот треба да продолжи да биде транспарентен и да остави простор за учество на различни засегнати страни. Притоа, треба да се земе предвид примената на партиципативните и делиберативните методи за да се осигури дека се утврдува соодветен приоритет на заложбите и дека Акцискиот план е фокусиран.
3. Да се алоцираат ресурси, вклучувајќи ги и буџетски алокации, за имплементација на Акцискиот план за ОВП. Ако ресурсите се ограничени, да се утврдат приоритетни заложби.
4. Следниот акциски план треба да се фокусира на заложбите кои ќе обезбедат реформи во следниве клучни области, кои засегнатите страни и истражувачката во својата анализа ги идентификуваат како потенцијално трансформативни приоритети за националниот контекст:
  - Буџетска транспарентност, вклучувајќи и транспарентност во јавното трошење и исплатите;
  - Квалитет на управувањето со податоците и чувањето регистри во државните и во јавните институции;
  - Подобрување на ефективност на институционалните механизми за јавно учество, и
  - Заштита на правото на слободно изразување, слобода на медиумите и правото на собирање.
5. Вклучување на Парламентот во процесот за да се надомести недостигот од доверба во институциите. Да се разгледа учеството во Иницијативата за отворени парламенти, доколку таквата поддршка се смета за корисна.

## УСЛОВИ ЗА УЧЕСТВО 2014

За да учествуваат во ОВП, владите мора да покажат посветеност на концептот за Отворена влада преку исполнување на минимум критериуми за клучните димензии на Отворената влада. За утврдување на напредокот на земјата во однос на секоја димензија се користат надворешни индикатори (изработени од трети страни). За повеќе информации, видете го Поглавје IX:Услови за учество ,при крајот на овој извештај или одете на <http://www.opengovpartnership.org/how-it-works/eligibility-criteria>.



неда Коруновска е соработничка во Реактор - Истражување во акција, непартиска истражувачка организација со седиште во Скопје, Македонија.

### Отвореното владино



партнерство (ОВП) има за цел обезбедување конкретни заложби од

страна на владите кон нивните граѓани за промоција на транспарентноста, поттикнување на граѓанското учество, борбата против корупцијата и искористување на новите технологии за да се зајакне доброто владеење. Механизмот за независно известување на ОВП ги оценува подготвувањето и имплементацијата на националните акциски планови за негување дијалог меѓу засегнатите страни и за подобрување на отчетноста.



# I | НАЦИОНАЛНОТО УЧЕСТВО ВО ОВП

## Историја на учеството во ОВП

Отвореното владино партнерство<sup>1</sup> (ОВП) е доброволна меѓународна иницијатива која цели кон обезбедување конкретни заложби од страна на владите кон нивните граѓани, за да промовираат транспарентност, да ги зајакне граѓаните, да се бори против корупцијата и да користи нови технологии со цел да се зајакне доброто владеење. Обидувајќи се да ги постигне овие цели, ОВП овозможува меѓународен форум за дијалог и споделување меѓу владите, граѓанското општество и приватниот сектор, односно меѓу сите оние кои придонесуваат кон заедничката цел - отворена влада. Меѓу засегнатите страни на ОВП спаѓаат владите-учеснички, како и граѓанското општество и субјектите од приватниот сектор кои ги поддржуваат принципите и мисијата на ОВП.

Македонија го започна своето формално учество во септември 2011 година, откако министерот за надворешни работи Никола Попоски во август 2011 година ја објави намерата на државата да учествува во оваа иницијатива.<sup>2</sup>

За да можат да учествуваат во ОВП, владите мора да покажат посветеност за отворена влада преку исполнување на група од (минимум) критериуми за клучните димензии на отворената влада кои се особено консеквентни за зголемување на респонзивноста на владата, јакнење на граѓанската вклученост и борбата против корупцијата. За да се определи степенот на напредокот на земјата во секоја од овие димензии се користат објективни екстерни индикатори. За повеќе детали, погледнете го Поглавје IX: Критериуми за подобност.

Сите влади-учеснички во ОВП подготвуваат акциски планови за ОВП, кои ги елаборираат конкретните заложби за првичен двегодишен период. Акциските планови би требало да постават

заложби во рамките на ОВП кои ги унапредуваат владините практики во споредба со почетната состојба. Овие заложби можат да ги надградуваат тековните реформи или пак да иницираат дејствување во сосема нова област.

Македонија го подготви својот прв Национален акциски план во периодот од јануари до април 2012 година.<sup>3</sup> Подготвувањето на вториот Национален акциски план, според распоредот на ОВП, започна во јануари 2014 година. Ефективниот период за имплементација на вториот Акциски план официјално беше од 1 јули 2014 до 30 јуни 2016 година. Македонија го објави извештајот за самооценување за вториот акциски план во септември 2015 година.

Со цел да ги исполни критериумите за ОВП, Механизмот за независно известување (МНИ) при ОВП оствари партнерска соработка со Неда Коруновска од Реактор - Истражување во акција, невладин тинк-тенк организација од Скопје<sup>4</sup>, која ја спроведе оваа евалуација на подготовката и имплементацијата на вториот Акциски план на Македонија. МНИ има за цел да информира за тековниот дијалог околу подготовките и имплементацијата на идните заложби на секоја земја-учесничка во ОВП. Методите и изворите кои се користени се содржани во методолошкиот анекс на овој извештај.

## Основен институционален контекст

Министерството за надворешни работи (МНР) беше водечка институција одговорна за иницијалното вклучување на Македонија во ОВП,<sup>5</sup> за потоа Владата да одлучи да ја пренесе координацијата на имплементацијата на ОВП на Министерството за информатичко општество и администрација (МИОА).<sup>6</sup> Иако МНР во 2012 година предложи формирање на меѓуминистерска работна група, составена од релевантните

министерства и агенции, граѓанското општество и бизнис-секторот, потребата за формирање на таква работна група не беше утврдена сè до мај 2014 година.<sup>7</sup> Работната група не беше формирана сè до февруари 2015 година.<sup>8</sup>

Учеството на Македонија во ОВП се случи во време кога јавниот сектор продолжи да ги реформира структурниот процес и институциите, што вклучуваше силни заложби за реформи за отворена влада и е-Влада. Во 2010 година Владата усвои тригодишна Национална стратегија за е-Влада,<sup>9</sup> проследена со Стратегија за е-Вклученост, усвоена во 2011 година.<sup>10</sup> Голем дел од заложбите од акцискиот план беа утврдени пред ОВП, како дел од овие тековни процеси на реформи.

Сепак, темпото на имплементација е во застој поради домашните политички случувања. Таму каде што заложбите кореспондираат со евроинтеграциските реформи, имплементацијата е поефективна во споредба со другите заложби.<sup>11</sup> Поглавјето „Национален контекст“ во овој извештај подетално се занимава со овие прашања.

МИОА, со поддршка од Светска банка, го подготви првиот Акциски план. Иако другите министерства и одговорни органи на власта беа повикани да учествуваат, нивното учество беше ограничено, па дури и учеството на оние органи кои се директно одговорни за одредени заложби. Ова драматично се смени за време на подготовките на вториот Акциски план во 2014 година, кој во одредени аспекти имаше поширок процес на консултации (погледнете го Поглавје II: Подготвување на акцискиот план).

Од правен аспект, МИОА има широк мандат,<sup>12</sup> при што главните задолженија на Министерството се блиски на вредностите на ОВП. Тој се протега од „Развој и промоција на информатичкото општество“ до реформа на јавната администрација и регулаторен надзор. Сепак, МИОА нема правна сила да ја спроведе или да ја координира промената на политиките, освен во областите што се поврзани со управувањето со човечките ресурси во администрацијата. Ова доведе до различни предизвици со кои се соочи МИОА

во рамките на ОВП. Од правен аспект, за потребите на Владата, МИОА имаше обврска да подготвува квартални информации за состојбите во врска со ОВП, врз основа на информациите за имплементацијата добиени од претседавачите со работните групи формирани за секој од приоритетите од акцискиот план. Меѓутоа, МИОА понекогаш се соочуваше со тешкотии во координацијата на имплементацијата на ОВП, пред сè поради големиот број министерства и институции кои беа вклучени во акцискиот план, како и поради недостигот од персонал што е целосно посветен на ОВП. Дополнително, не е распределен никаков посебен буџет за поддршка на имплементацијата на вториот Акциски план, ниту пак за активностите за координирање и за подигање на свеста.

### Методолошка забелешка

Во запишувањето и промовирањето на извештаите за секоја од владите-учеснички во ОВП, МНИ остварува партнерство со искусни и независни национални истражувачи. Во Македонија, партнер на МНИ беше Реактор - Истражување во акција (Реактор). Неда Коруновска направи преглед на извештајот за самооценување што го подготви Владата, ги собра ставовите на граѓанското општество и ги интервјуираше соодветните владини службеници и другите засегнати страни. Персоналот на ОВП и панелот на експерти направија преглед на извештајот.

На овој извештај му претходи првиот преглед на остварувањата во рамките на ОВП („Извештај за напредокот на Македонија 2012-2013“), кој го опфаќа подготвувањето на првиот Акциски план, како и неговата имплементација од 1 јули 2012 година до 30 јуни 2013 година.

Со цел да ги собере ставовите на големиот број засегнати страни, Реактор организираше два форума во Скопје, при што примени формат на групно интервју. Реактор, исто така, спроведе онлајн анкета за ОВП која го таргетираше граѓанското општество и на тој начин беа собрани 54 одговори. Реактор ги разгледа и трите клучни документи подготвени од страна на Владата: вториот Национален акциски план,<sup>13</sup>

трите квартални извештаи за имплементацијата на вториот Акциски план<sup>14</sup> и извештајот за самооценување објавен од страна на Владата.<sup>15</sup> Овој извештај често се повикува на овие документи.

Резимеата од форумите и подетални објаснувања се дадени во Анексот.

---

<sup>1</sup> Авторот смета дека посоодветен превод на иницијативана на македонски јазик е Партнерство за отворени влади, истакнувајќи ја во називот и суштината на иницијативата

<sup>2</sup> Видете го писмото за намера на Македонија, достапно на: <http://www.opengovpartnership.org/country/macedonia>

<sup>3</sup> Прв национален акциски план (2012-2014), достапно на: <http://bit.ly/1KipQTd>

<sup>4</sup> Повеќе за Реактор - Истражување во акција може да најдете на: <http://reactor.org.mk>

<sup>5</sup> Интервју со Михајло Жеваировски, Директорат за мултилатерални односи, Министерство за надворешни работи, 29.10.2013.

<sup>6</sup> Влада на Република Македонија, 2012. Заклучок на Владата по информациите за активностите кон станување полноправна членка во Иницијативата за отворена влада. 46. седница на Владата, одржана на 12.2.2012, според интервјутото со г. Жеваировски, МНР.

<sup>7</sup> Влада на Република Македонија, 2014. Заклучок за точка 45, од 260. седница на Владата, 20.5.2014.

<sup>8</sup> МИОА, 2015. Одлука за формирање работни групи од сите засегнати страни за имплементација на Акцискиот план за ОВП 2014-2016, 6.2.2015.

<sup>9</sup> Влада на Република Македонија, 2010. Национална стратегија за е-Влада 2010-2012. МИОА, достапно на: [http://www.mioa.gov.mk/files/pdf/dokumenti/Strategija\\_za\\_e-Vlada-05.03.2010.pdf](http://www.mioa.gov.mk/files/pdf/dokumenti/Strategija_za_e-Vlada-05.03.2010.pdf)

<sup>10</sup> Влада на Република Македонија, 2011. Национална стратегија за е-Вклучување 2011-2014. МИОА, достапно на: [http://www.mioa.gov.mk/files/pdf/dokumenti/Strategija\\_za\\_e-vklucuvanje.pdf](http://www.mioa.gov.mk/files/pdf/dokumenti/Strategija_za_e-vklucuvanje.pdf)

<sup>11</sup> Оценка на Центарот за истражувања и креирање политики, достапно на: <http://bit.ly/JLSipl>

<sup>12</sup> Членови 13 и 26а, Закон за организација и работа на органите на државната управа, објавен во „Службен весник на РМ“ бр. 58/2000.

<sup>13</sup> Влада на Република Македонија. Акциски план за Отворено владино партнерство 2014-2016 (Скопје, 2014), достапно на: <http://bit.ly/1LJeUmU>

<sup>14</sup> Достапни на порталот е-Демократија: <http://bit.ly/1OMKmkz>

<sup>15</sup> Влада на Република Македонија, 2015. Извештај за самооценување на Акцискиот план за ОВП 2014-2016, достапно на: <http://bit.ly/1XiBMxl>





## II | ПРОЦЕС: ПОДГОТВУВАЊЕ НА АКЦИСКИОТ ПЛАН

Подготвувањето на вториот Акциски план за ОВП беше инклузивно, што значи дека свој придонес и учество во процесот дадоа различни засегнати страни, вклучувајќи ги и државната администрација, граѓанското општество и локалните власти. Процесот беше времено најавен, со временска рамка достапна пет дена пред почетокот на консултациите. Три нацрт-верзии беа достапни за јавни коментари. Сепак, процесот зависеше од донаторите, при што се даваше предност на учеството на граѓанското општество, па така недостигаа обиди за вклучување на другите засегнати страни, како што се бизнис-секторот или академската заедница.

Земјите кои учествуваат во ОВП, во текот на подготовките на нивните акциски планови за ОВП следат однапред подготвен процес на консултации. Според Одредбите за управување со ОВП, државите мора:

- Да ги направат достапни (барем онлајн) деталите за нивниот јавен процес на консултации и временската рамка, пред започнувањето на консултациите;
- Да обезбедат широка консултација со националната заедница, вклучувајќи ги и граѓанското општество и приватниот сектор; да бараат што поширок спектар мислења, и да ги направат достапни на Интернет сумарните прикази од јавните консултации и индивидуално поднесените прилози и коментари;
- Да преземат активности за јакнење на свеста за ОВП, со цел да го зајакнат учеството на јавноста во консултациите, и

- Навремено и преку различни механизми, вклучувајќи ги и Интернетот и директните состаноци, да ја консултираат јавноста за да овозможат пристап до можностите за граѓаните да се вклучат во процесот.

Петтиот услов, во текот на консултациите, е предвиден во Одредбите за управување со ОВП. Овој услов е елабориран во Поглавје III: Консултации во текот на имплементацијата, каде што се вели:

- Државите треба да идентификуваат форум што ќе овозможи редовни консултации со голем број засегнати страни за имплементација на ОВП (ова може да биде веќе постоечко или новоформирано тело).

Ова е обработено во следното поглавје, но потребата од консултации - како пред, така и за време на имплементацијата - се вклучени тука и во Табелата 1, заради полесна ориентација.

Табела 1 | Процесот на консултација за акцискиот план

ФАЗА НА АКЦИСКИОТ ПЛАН	УСЛОВ НА ПРОЦЕСОТ ЗА ОВП (ПОГЛАВЈЕ ВО ОДРЕДБИТЕ ЗА УПРАВУВАЊЕ)	ДАЛИ ВЛАДАТА ГО ИСПОЛНИ ОВОЈ УСЛОВ?
За време на подготовката	Дали временската рамка и процесот беа достапни однапред?	Да
	Дали временската рамка беше достапна онлајн?	Да
	Дали временската рамка беше достапна преку други канали?	Да <sup>1</sup>
	Дали консултациите беа навремено најавени?	Да
	Колку дена однапред беа најавени консултациите?	30
	Дали ова беше доволно?	Да
	Дали Владата презема активности за зајакнување на свеста?	Не <sup>2</sup>
	Дали консултациите се одвиваа онлајн?	Да <sup>3</sup>
	Дали се одржаа консултации во живо?	Да
	Дали беше обезбеден сумарен преглед на коментарите?	Да <sup>4</sup>
	Дали консултациите беа отворени или само по покана?	Отворени
Поставете ги консултациите на IAP2 спектрумот. <sup>5</sup>	Соработка	
За време на имплементацијата	Дали имаше регуларен форум за консултации за време на имплементацијата?	да
	Дали консултациите беа отворени или само по покана?	Отворени <sup>6</sup>
	Поставете ги консултациите на IAP2 спектрумот.	Информирање

### Навремено известување и зајакнување на свеста

Заинтересираните страни беа навремено известени за процесот на консултации, при што најавата беше објавена на веб-страницата на МИОА еден месец однапред.<sup>7</sup> Најавата на МИОА содржеше груба временска рамка и повик за активно учество на сите засегнати страни. Подоцна, подетален распоред беше објавен на порталот е-Демократија и испратен по електронска пошта една недела пред официјалниот

почеток на процесот на консултации.<sup>8</sup> Националниот координатор за ОВП во Владата соработуваше со релевантните граѓански организации и со националниот истражувач од МНИ, во функција на планирање на процесот на консултации. За оваа цел на 13 февруари 2014 година беше одржан координативен состанок, на кој се дискутираше за најдобрите пристапи и за распоредот на процесот на консултации<sup>9</sup>, а процесот на консултации започна на 28 февруари 2014 година.

Активностите за зајакнување на свеста беа зависни од донаторите и ги таргетираа само граѓанските организации (ГО). Имено, во рамките на регионалниот проект финансиран од ЕУ<sup>10</sup>, беа организирани неколку работилници за ГО. Националниот координатор за ОВП учествуваше и беше кодомаќин на овие настани, но не беа организирани други активности за зајакнување на свеста. Како резултат на тоа, отсутствуваа учесници од бизнис-заедницата, која беше подеднакво консултирана за време на подготовките на првиот Национален акциски план.

### **Длабочината и обемот на консултациите**

Владата вложи значителни напори да вклучи различни учесници во процесот на консултациите во подготовките на вториот Акциски план. Освен тоа, таа употреби и различни видови консултации и уште од самиот почеток го вклучи граѓанското општество, вклучително и преку барањето повратни информации во однос на видовите и формите на консултациите.<sup>11</sup>

Трите главни состаноци за јавни консултации беа одржани во Скопје и на нив учествуваа 124 претставници на владините институции, независните државни институции, локалните власти, граѓанското општество и меѓународната заедница.<sup>12</sup> Дополнително, заинтересираните организации можеа да се ангажираат и преку Интернет, на порталот е-Демократија, на кој беа добиени и објавени вкупно девет писмени прилози, два од државните институции и седум од граѓанските организации и коалиции.<sup>13</sup> Иако консултациите беа инклузивни, тие не ги вклучија бизнис-секторот и академската заедница. Центарот за истражување и креирање политики извести дека на последната консултативна средба поканиле претставници од бизнис-секторот, но дека обидите да се вклучат не вродиле со плод. Состаноците се одржуваа само во главниот град Скопје. Последниот состанок предвидуваше компензација на патните трошоци на учесниците, што го направи пристапен за учесниците кои доаѓаат надвор од Скопје. Сепак, помалку од 10% од учесниците беа од другите делови на државата.

За организацијата на консултациите, МИОА оствари партнерска соработка со невладината организација Центар за истражување и креирање политики, во рамките на проект финансиран од ЕУ.<sup>14</sup> Иако ова претставува позитивен чекор во смисла на мобилизација за поголемо учество на граѓанското општество,<sup>15</sup> дел од претставниците на граѓанското општество сметаа дека ова зависеше од мрежата на контакти на ЦРПМ и МИОА. Можеби ова е една од причините зошто одредени засегнати страни, како што се медиумите, академската заедница и бизнис-секторот, не беа вклучени во консултациите, и покрај намерите да се вклучат сите засегнати страни.

За време на прегледот на МНИ, истражувачката испрати онлајн прашалник до учесниците во консултациите барајќи повратно видување за квалитетот и обемот на консултациите.<sup>16</sup> Учесниците дадоа позитивни коментари за консултациите и сметаа дека процесот дозволи да бидат застапени различни ставови и дека беше содржаен.

Консултациите беа организирани согласно седумте тематски области на акцискиот план и најодговорните институции ги модерираа дискусиите за време на консултациите според нивните тематски приоритети. Граѓанското општество наведе дека ова се рефлектираше врз процесот и дека, во зависност од капацитетот и отвореноста на главната институција, моќта беше различно споделена со другите учесници, иако - општо земено - учесниците беа инволвирани во донесувањето на одлуките. Дополнително, некои водечки институции организираа дополнителни работни состаноци за работење на нивните тематски приоритети, но ова не беше случај за целиот акциски план. Конечно, иако дел од обврските од Акцискиот план предвидуваа законодавни реформи, Парламентот не беше вклучен за време на процесот на консултации.<sup>17</sup>

---

<sup>1</sup> <http://bit.ly/1MASEsH>

<sup>2</sup> Иако Владата не организираше настани, активно учествуваше во настаните организирани од страна на граѓанското општество.

<sup>3</sup> <http://bit.ly/1rRsrRm>

<sup>4</sup> Нема јавно достапен сумарен преглед на јавните коментари. Индивидуалните придонеси за достапни онлајн на порталот е-Демократија. [<http://bit.ly/1CCUcQf>]

<sup>5</sup> „IAP2 Спектар на политичко учество“, Меѓународно здружение за јавно учество, достапно на: <http://bit.ly/1kMmlYC>

<sup>6</sup> Иако членовите формално се назначени од страна на министерот за информатичко општество и администрација, заинтересираните граѓански организации можеа да номинираат претставници.

<sup>7</sup> <http://www.mioa.gov.mk?q=node/3627>

<sup>8</sup> Временската рамка беше објавена на <http://e-democracy.gov.mk>, но веќе не е достапна.

<sup>9</sup> На состанокот беа присутни вкупно 5 претставници на граѓанскиот сектор. Белешки на ОВП и МНИ од состанокот.

<sup>10</sup> Проект „Застапување за отворена влада: Поддржување на правото да знам во Југоисточна Европа“. Повеќе информации на: <http://pasos.org/10251/pasos-project-spotlight-advocacy-for-open-government/>

<sup>11</sup> Првичниот состанок беше организиран од страна на националната координаторка на ОВП, г-ѓа Ирена Бојаџиева, со граѓанските организации кои работат на прашањата поврзани со ОВП. Лични белешки на МНИ.

<sup>12</sup> Список на учесници на трите средби за консултации, доставен до МНИ.

<sup>13</sup> Коментари поднеле вкупно 29 граѓански организации. Коментарите се достапни на: <http://e-demokratija.gov.mk>

<sup>14</sup> Ibid, Проект „Застапување за отворена влада“

<sup>15</sup> Повеќе за овие консултации можете да прочитате на блогот за ОВП: <http://www.opengovpartnership.org/blog/qendresa-sulejmani/2014/04/22/together-ogp>

<sup>16</sup> Беа добиени вкупно 13 одговори. Повеќе информации за прашалникот и за анкетата можете да најдете во Поглавјето: Методологија, на крајот на извештајот.

<sup>17</sup> Иако практично не можеше да се вклучи, затоа што беше година на избори и период на кампањи, во Македонија не постои практика Собранието да се вклучува во процедурите на Владата за кое било прашање.

# III | ПРОЦЕС: ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА НА АКЦИСКИОТ ПЛАН

Министерството за информатичко општество и администрација (МИОА) ја координира имплементацијата на Акцискиот план за ОВП на Македонија. Почнувајќи од јануари 2015 година, Владата формираше координативни работни групи за секоја од седумте приоритетни области. Со овие работни групи претседава водечката агенција од приоритетната област и претставува повеќестран форум на засегнатите страни за имплементацијата на ОВП.

Граѓанското општество учествува во работните групи на рамноправна основа. Иако членовите се формално именувани од страна на министерот за информатичко општество и администрација, заинтересираните граѓански организации можат да номинираат свој претставник. Сепак, поради недоволната запознаеност и недостигот од информации, во практиката членувањето беше ограничено на организациите кои беа инволвирани во консултациите за подготовката на вториот Национален акциски план. Ова поглавје ја резимира работата на работните групи.

## Редовни повеќестрани консултации на засегнатите страни

Во јануари 2015 година Владата формално ги формираше новите работни групи задолжени за мониторинг на напредокот во имплементацијата на вториот Национален акциски план. Работните групи подготвуваа квартални извештаи за напредокот, кои потоа беа доставувани до Владата. Ова значително го подобри пристапот до информациите за имплементацијата и ги адресираше забелешките искажани во однос на претходниот преглед од МНИ, во врска со недостигот од форум за редовни консултации на засегнатите страни.

Работата на работните групи не беше регулирана и беше оставено на претседавачите да решаваат за динамиката и за видот на консултациите. Како резултат на тоа, работата на различните групи се разликуваше. Во практиката, консултациите се одржуваа главно преку размена на електронски пораки, освен првичните состаноци кои се одржуваа во живо.<sup>1</sup> Само една работна група, работната група за седмата приоритетна област поврзана со јавните услуги, не оствари какви било консултации или комуникација со Владата и со засегнатите страни. Ова беше единствената приоритетна област со која претседаваше невладината организација.

Општо земено, работните групи разменуваа информации за имплементацијата само пред крајниот рок за испраќање на кварталните извештаи до Владата. Во финалниот консолидиран извештај МИОА ги инкорпорираше сите информации кои беа собрани, вклучувајќи ги и коментарите добиени од граѓанското општество. Сепак, бројот на коментарите од граѓанското општество беше минимален и повеќето членови учествуваа пасивно и обично не даваа некаков придонес или коментар за кварталните извештаи. Можеби ова беше резултат на несоодветниот период даден за консултации и коментари на кварталните извештаи, кои обично беа барани во период покус од пет дена.

Надлежните институции, слично како и граѓанското општество, определија свои претставници во работните групи. Листата на членови од граѓанското општество е дадена во методолошкиот анекс. Сепак, многу од овие членови не учествуваа на иницијалниот состанок или пак не дадоа свој придонес во онлајн дискусиите.

Во однос на застапеноста, некои претставници на граѓанското општество искажаа загриженост поради отсуството на поддршка за организациите кои работат надвор од главниот град, сметајќи дека со тоа се ограничува нивното учество.<sup>2</sup> Ова е особено важно за работните групи кои работат на локалната самоуправа. Граѓанското општество предложи користење на нови технологии за насочување на поголемо учество. Во однос на родовата застапеност, мнозинството членови во групата се жени.

Секојдневната работа на групите не беше отворена за јавноста, ниту пак беа објавувани записниците, но кварталните извештаи ѝ беа достапни на јавноста преку порталот е-Демократија ([e-democracy.gov.mk](http://e-democracy.gov.mk)). Сепак, јавните дискусии на порталот беа ограничени на известувањето за напредокот, а само три работни групи презедоа иницијатива да донесат заклучоци и да побараат дополнителни активности: оние кои работат на отворени податоци, оние кои работат на фискална транспарентност и оние кои работат на отвореноста на локално ниво.

Со цел да добие повратни видувања за ефективноста на работните групи, истражувачката од МНИ спроведе анкета меѓу членовите на работните групи.<sup>3</sup> Општо земено, членовите искажаа задоволство од работата на работните групи,<sup>4</sup> при што државните службеници беа позадоволни отколку претставниците на граѓанското општество. Граѓанското општество беше помалку оптимистично

во споредба со државните службеници, во однос на тоа дека работните групи овозможиле да бидат слушнати различни мислења, обезбедиле соодветни информации и време и овозможиле „суштински“ консултации и можност сите членови подеднакво да влијаат врз одлуките донесени во работните групи.<sup>5</sup>

И покрај тоа, претставниците на граѓанското општество беа пооптимистични во врска со учеството во работните групи и тие поверојатно сметаат дека работните групи беа добар механизам за поддршка на имплементацијата на Акцискиот план за ОВП.<sup>6</sup>

Истражувачката од МНИ, исто така, побара од испитаниците да дадат општи повратни информации, при што вкупно шест членови дадоа дополнителни пишани коментари.<sup>7</sup> Повеќето од членовите ја коментираа работата, сугерирајќи дека се потребни поголем број состаноци за да се создадат можности да се водат дискусии и консултации, наспроти информирањето за напредокот на секои три месеци. Користењето на онлајн платформите за подобрување на континуираната дискусија и за промоција на кохерентноста меѓу различните работни групи, беше сугерирано како начин за подобрување на работата на групите.

Еден член на граѓанското општество забележа дека претставниците на државните институции не се компетентни да носат одлуки, што го ограничува влијанието на работата на групите. Во практиката, ова влијае врз имплементацијата, која се фокусира на одредени мерки што немаат вистински ефекти врз постигнувањето на целите и приоритетите за отворена влада. Со други зборови, Владата прифаќа дел од сугестиите на работните групи, но само во однос на техничките, а не на суштинските реформи кои се неопходни за унапредување на владините практики.

<sup>1</sup> Истражувачката од МНИ учествуваше во работните групи како набљудувач. На првите состаноци таа ја објаснуваше улогата на МНИ, а понатаму не даваше коментари. Беа набљудувани вкупно 6 состанока.

<sup>2</sup> Кендреса Сулејмани, *Работните групи и имплементацијата на акцискиот план за ОВП во првиот квартал* (Скопје: ЦРПМ, 2015), 5-6

<sup>3</sup> Беа добиени вкупно 19 одговори. Повеќе за анкетата и за нејзините резултати ќе најдете во методолошкиот анекс.

<sup>4</sup> Просечната оценка беше 3,89 на скала од еден до пет, каде што пет значи целосно задоволни, а еден воопшто незадоволни.

<sup>5</sup> Статистички значителна разлика,  $t(14) = 2.09$ ;  $p < .05$

<sup>6</sup> Сепак, овие разлики не се статистички значајни.

<sup>7</sup> Одговорите беа од четири државни службеници и двајца претставници од граѓанското општество. Поднесоците беа анонимни.

# IV | АНАЛИЗА НА СОДРЖИНАТА НА АКЦИСКИОТ ПЛАН

Сите влади-учеснички во ОВП развиваат акциски планови за ОВП кои ги елаборираат конкретните заложби за иницијален период од две години. Владите ги започнуваат своите национални акциски планови за ОВП со споделување на постојните напори поврзани со отворената влада, вклучувајќи ги и конкретните стратегии и тековните програми. Акциските планови потоа ги поставуваат владините заложби за ОВП, кои ја унапредуваат практиката од моменталната состојба. Овие заложби можат да ги унапредуваат постојните напори, да идентификуваат нови чекори за комплетирање на тековните реформи или да иницираат дејствување во сосема нова област.

Заложбите треба да бидат соодветни на специфичните околности и на политичките интереси на конкретната земја. Заложбите за ОВП, исто така, треба да бидат релевантни во однос на вредностите на ОВП изложени во Одредбите за управување и во Декларацијата за отворена влада, потпишана од страна на сите земји-учеснички во ОВП. Истражувачката од МНИ ги користи следниве правила за оценување на релевантноста во однос на суштинските вредности на отворената влада:

## Пристап до информации

Заложбите за пристап до информации:

- Се однесуваат на информациите со кои располага владата, а не само на информациите за активностите на владата. На пример, информациите со кои располага владата во врска со загадувањето очигледно се релевантни, иако тие сами по себе не се однесуваат на „владина активност“;
- Не се ограничени на податоци, туку се однесуваат на секакви информации. На пример, објавување на индивидуални градежни договори и база на податоци со голем број градежни договори;

- Можат да вклучат објавување информации, како што се отворени податоци и системи кои го поддржуваат јавното објавување на податоци;
- Можат да покриваат проактивни и/или реактивни објавувања на информации;
- Можат да овозможат податоците да бидат достапни и/или да се подобри технолошката читливост на информациите;
- Можат да се однесуваат на механизмите за јакнење на правото на пристап до информации (како што се канцеларијата на Народниот правобранител или информативни трибунали);
- Мора да овозможат отворен пристап до информации (што не би смеео да биде привилегија или да се случува само во рамките на владата);
- Треба да промовираат транспарентност на процесот на донесување одлуки и остварување на базичните функции на владата;
- Можат да бараат намалување на трошоците за добивање информации;

Треба да се залагаат за добивање пет ѕвездички за дизајн на отворени податоци (<http://5stardata.info/>).

## Граѓанско учество

Заложбите за граѓанско учество можат да се однесуваат на формалното учество на јавноста или на пошироко граѓанско учество. Тие, општо земено, би требало да бараат да се „консултираат“, „инволвираат“, „соработуваат“, или „зајакнуваат“, како што е објаснето во Спектарот на јавната партиципација на Здружението за јавна партиципација (<http://bit.ly/1kMm1YC>).

Заложбите кои се однесуваат на граѓанското учество:

- Мора да овозможат донесувањето на одлуките да биде достапно за сите заинтересирани претставници на јавноста; таквите форуми се обично „од горе кон долу“, во смисла на тоа дека се формирани од владата или од учесници овластени од владата за да информираат за донесувањето на одлуките во текот на целиот циклус на креирање на политиките;
- Можат да вклучат елементи на пристап до информациите за да обезбедат значителен придонес во донесувањето на одлуките од страна на заинтересираните членови на јавноста;
- Честопати го вклучуваат и правото да се слушне гласот, но не мора нужно да го вклучуваат и правото формално да се учествува во процесот на донесување на одлуките.

Алтернативно, заложбите можат да се однесуваат на пошироката средина на дејствување која овозможува учество во граѓанскиот простор.

Примерите вклучуваат, но не се ограничени на:

- Реформи за зголемување на правото на јавни собири, изразување, подготвување петиции, слобода на медиумите или здружување;
- Реформи за здружување кои вклучуваат синдикални закони или закони за НВО;
- Реформи за подобрување на транспарентноста и на процесот на формални демократски процеси, како што се предлозите на граѓаните, изборите или протестите.

Следниве заложби се примери за заложби кои не би биле означени како јасно релевантни за поширокиот поим „граѓанско учество“:

- Заложби кои подразбираат дека учеството ќе се зголеми заради објавувањето информации без специфицирање на механизмите за таквото учество (иако оваа заложба би била обележана како „пристап до информации“);
- Заложби за децентрализација, кои не ги специфицираат механизмите за подобро граѓанско учество, и

- Заложби кои го дефинираат учеството како меѓагенциска соработка, без механизам за учество на јавноста.

Заложбите кои би можеле да бидат обележани со „нејасна релевантност“ исто така вклучуваат механизми со кои учеството е ограничено само на организациите селектирани од страна на владата.

## Јавна отчетност

Заложбите за подобрување на отчетноста можат да вклучат:

- Правила, прописи и механизми кои ги повикуваат владините актери да ги оправдаат своите постапки, да дејствуваат врз основа на критиките или барањата упатени кон нив и да преземат одговорност за неуспехот да дејствуваат во согласност со законите или обврските.

Во согласност со суштинската цел на „отворена влада“, за да бидат сметани за „јасно релевантни“ таквите обврски мора да вклучуваат и елемент на соочување со јавноста, што значи дека тие не се чисто внатрешни системи на отчетност. Иако таквите заложби се за пофалба и исполнуваат еден од големите предизвици на ОВП, онака како што се артикулирани тие не го минуваат тестот на „јасна релевантност“ заради отсуството на отвореност. Онаму каде што таквите механизми на внатрешно соочување претставуваат клучен дел од владината стратегија, препорачливо е владите да вклучат елемент на јавно соочување, како што е:

- Објавување на несензитивни мета-податоци за активностите на институциите (следејќи ги принципите на максимална отвореност);
- Граѓанска ревизија на остварувањата, и
- Жалбена постапка иницирана од страна на граѓаните, во случаите на неостварување или злоупотреба.

Силните заложби за отчетност пропишуваат права, задолженија или последици за активностите на одговорните лица или институциите. Заложбите за формална одговорност вклучуваат и начини за формално изразување на жалбите или известување за престапи и добивање оштета.

Примерите на силни заложби вклучуваат:



- Подобрување или утврдување на процесот за обжалување на одбивањето за пристап до информации;
- Подобрување на пристапот до правдата, со тоа што правните механизми ќе се направат поевтини, побрзи или полесни за користење;
- Подобрување на правните механизми за јавен надзор;
- Создавање јавни системи за следење на процесот на жалбите на јавноста (како што е софтверот за следење на случаите за полицијата или антикорупциските отворени телефонски линии).

Заложбата која тврди дека ја јакне отчетноста, но претпоставува дека обезбедувањето информации или податоци без објаснување кои механизми или интервенции ќе ја преточат таа информација во последици или промени, **нема** да се квалификува како заложба за отчетност. За повеќе информации, погледнете на: <http://bit.ly/10WPXdl>.

## Технологија и иновации за отвореност и одговорност

ОВП има за цел да го подобри користењето на технологијата и иновациите со цел да се овозможи јавно учество во владата. Конкретно, заложбите кои користат технологија и иновации би требало да ја подобрат отвореноста и отчетноста преку:

- Промовирање на нови технологии кои отвораат можности за размена на информации, јавна партиципација и соработка;
- Јавно објавување на повеќе податоци на начин што им овозможува на луѓето да разберат што прават нивните влади и да влијаат врз нивните одлуки, и
- Напори за намалување на трошоците за користење на овие технологии.

Дополнително, заложбите кои ќе бидат обележани како технологија и иновации:

- Можат да се посветат на процесот на вклучување на граѓанското општество и

на бизнис-заедница во идентификувањето ефикасни практики и иновативни пристапи за искористување на новите технологии, зајакнување на луѓето и промовирање на транспарентноста во владата;

- Можат да се посветат на поддршка на способноста на владите и на граѓаните да ја користат технологијата за отвореност и одговорност, и
- Можат да го поддржат користењето на технологијата од страна на владините службеници и граѓаните.

Сепак, не сите реформи во рамките на проектот е-Влада ја подобруваат отвореноста на владата. Кога ќе се направи заложба за е-Влада, таа мора да образложи како подобрува барем некоја од следниве активности: пристапот до информации, учеството на јавноста или јавната отчетност.

## Клучни варијабли

Препознавајќи дека остварувањето на заложбите за отворена влада честопати претставува повеќегодишен процес, владите би требало да вклучат временски рокови и да постават референтни точки за нивните заложби кои ќе означуваат што ќе биде остварено секоја година, кога е тоа возможно. Овој извештај детално ја претставува секоја од заложбите кои земјата ги вклучила во својот акциски план и ги анализира заложбите во однос на првата година од нивната имплементација.

Сите индикатори и методот употребен во истражувањето во рамките на МНИ можат да се најдат во Упатството за процедури на МНИ, достапно на (<http://www.opengovpartnership.org/about/about-irm>). Едно мерило заслужува дополнително објаснување, заради посебниот интерес на читателите, како и заради неговата корисност за поттикнување на „трката до врвот“ меѓу земјите-учеснички во ОВП. Тоа е т.н. „свездена заложба“. Како свездени заложби се сметаат заложбите на ОВП кои се издвојуваат како пример за другите држави. За да добие свезда, заложбата мора да исполни неколку критериуми:

1. Mora да биде доволно конкретна за да може да се направи проценка за нејзиното влијание. Свездените заложби ќе имаат „средна“ или „висока“ конкретност;
2. Јазикот на заложбата би требало да ја направи јасна нејзината релевантност за отворена влада, особено мора да се однесува на најмалку една од вредностите на ОВП за пристап до информации, граѓанско учество или јавна одговорност;
3. Заложбата би имала потенцијално „трансформативно“ влијание доколку се имплементира во целост, и
4. Конечно, заложбата мора да оствари значителен напредок за време на периодот на имплементација на акцискиот план, добивајќи оценка „значителна“ или „целосна“ имплементација.

Врз основа на овие критериуми, македонскиот акциски план не доби ниту една свездена заложба.

МНИ го смени критериумот за свезди во почетокот на 2015 година, со цел да го подигне стандардот за најистакнатите заложби на ОВП. Според старите правила, заложбата добиваше свезда доколку беше мерлива, јасно релевантна за вредностите на ОВП, онака како што се напишани, од потенцијално умерено или трансформативно влијание до значително или целосно имплементирана. Врз основа на овие критериуми, македонскиот акциски план би добил две свездени заложби:

- 2.2. Стандарди за проактивен пристап до отворени податоци, и
- 4.6. Мониторинг на интегритетот спроведен од страна на НВО.

Конечно, графиконите во ова поглавје претставуваат извадок од огромното количество податоци кои се собрани во рамките на МНИ во текот на процесот за известување за напредокот. За целокупната база на податоци за Македонија и за сите земји-учеснички во ОВП, ве молиме консултирајте го „пребарувачот на ОВП“ [OGP Explorer], достапен на: <http://www.opengovpartnership.org/explorer/>.

## Општ преглед на заложбите

Македонскиот акциски план за ОВП се состои од педесет и една индивидуална заложба, групирани според следниве седум приоритети: (1) партиципативно креирање на политиките; (2) отворени податоци; (3) слобода на пристап до информации; (4) спречување на корупцијата и промоција на принципите на доброто владеење; (5) ефикасно управување со јавните ресурси (фискална транспарентност); (6) отворена локална влада, и (7) подобрени услуги и заштита на потрошувачите и на граѓаните – корисници на услуги и права. Имплементацијата на мерките им е доверена на вкупно 43 одговорни државни и локални институции, граѓанското општество и на меѓународните организации, наведени како водечки имплементирачки организации или партнери.

Општо земено, вториот Акциски план ја следи структурата на првиот Акциски план – приоритетните области остануваат исти, со исклучок на две области кои беа споени во една и напуштањето на приоритетот кој имаше за цел да ја стимулира научно-истражувачката работа со леснодостапни податоци. Вреди да се забележи дека оваа приоритетна област во првиот Акциски план вклучуваше мерки кои беа предложени од страна на граѓанските организации за кои се сметаше дека имаат трансформативна моќ, па така претходниот извештај на МНИ за напредокот го препорача нивното продолжување. Меѓутоа, извештајот за самооценување на Владата не дава информација за овие мерки, а ниту пак вториот Акциски план не даде објаснување зошто беа откажани овие мерки. Според интервјуата со владините претставници, одговорните власти известиле дека овие мерки не биле можни заради приватноста на податоците. Сепак, граѓанското општество инсистираше на тоа дека некоја збирна форма на објавување на податоците би можела да биде потенцијално решение.<sup>1</sup>

Вториот Акциски план значително го зголеми бројот на обврските – од 35 заложби во првиот Акциски план до сегашните 51. Сепак, проценката на МНИ за заложбите открива дека нивните амбиции се пониски, со тоа што само шест

заложби се потенцијално трансформативни. Имајќи предвид дека стапката на исполнетост на првиот план беше ниска, со само 8 значително или целосно завршени заложби, консултираните претставници на граѓанското општество сметаа дека овој акциски план има премногу обврски, што прави нивното исполнување да биде нереално.

## Формирање на кластери

МНИ ги групираше македонските заложби во 19 кластери, врз основа на блиската поврзаност на

мерките и со цел да ги олесни анализите поради нивната контекстуална врска. Заложбите (и нивните бројни мерливи точки на достигнувања) беа оценувани заеднички, со цел да се избегнат повторувањата и да се олесни читањето за засегнатите страни на ОВП. Авторката направи максимални напори редоследот на заложбите да го следи вториот Акциски план. Нови и пократки имиња на заложбите беа дадени со цел да соодветствуваат на форматот на овој извештај. Следнава табела ги прикажува кластерите:

ИМЕ НА НОВИОТ КЛАСТЕР	СКРАТЕНО ИМЕ НА ЗАЛОЖБАТА И ОРИГИНАЛНИОТ РЕДЕН БРОЈ СПОРЕД АП <sup>2</sup>
1. Учество: подобрување на ЕНЕР	1.1: Технички подобрувања
	1.2: Законски подобрувања
	1.3: Објавување на резултатите на ЕНЕР
2. Учество: партиципативно креирање на политиките	1.4: Оценување на влијанието на „Огледало на Владата“
	1.7: Користење на е-Демократија од страна на засегнатите страни
	1.8: Совет на граѓанското општество
	1.9: Кодекс на добри практики
	1.10: Стратегија за соработка со граѓанското општество
	7.2: Објавување на оценките на граѓаните за јавните услуги
3. Учество: градење на капацитетите на граѓанските организации (НВО)	1.5: Градење на капацитетите на граѓанското општество
	1.6: Зајакнување на свеста за ОВП
	4.8: Антикорупциски истражувања и ЛОТОС студија
4. Учество: образование, онлајн безбедност и животна средина	7.3: Инклузивно образование
	7.4: Акциски план на Центарот за побезбеден интернет
	7.7: Учество во заштитата на животната средина
5. Отворени податоци: стандарди и платформа	2.2: Стандарди
	2.5: Барања за податочни сетови
	2.6: Платформа за вкрстување на податоците
6. Отворени податоци: инвентар и проактивна транспарентност	2.2: Проактивен пристап до отворените податоци
	2.3: Каталог за отворени податоци
	2.4: Контакт-лица за отворени податоци
	3.4: Контакт-лица за пристап до податоци
	3.5: Проактивен пристап до податоци
7. Слобода на информации: човечки, оперативни и финансиски ресурси	2.7: Обуки за користење на податоците
	3.2: Обуки за слободен пристап до информации
	3.3: Веб-страница на комисијата
	3.6: Ресурси на комисијата
8. Слобода на информации: законски реформи	3.9: Промени на Законот за слободен пристап до информации
	3.10: Работна група за Конвенцијата на Советот на Европа за пристап до јавните документи

ИМЕ НА НОВИОТ КЛАСТЕР	СКРАТЕНО ИМЕ НА ЗАЛОЖБАТА И ОРИГИНАЛНИОТ РЕДЕН БРОЈ СПОРЕД АП
9. Слобода на информации: јавна свест и градење партнерства	3.1: Јавна свест за правото на пристап до податоци
	3.7: Меморандум за соработка
10. Антикорупција: стандарди за интегритет	4.3: Пилот-проект за системот за интегритет
	4.4: Методологија за проценка на ризикот
	4.5: Индекс за интегритет на локалната власт
	4.6: Мониторинг на интегритетот од страна на НВО
11. Антикорупција: закони, системи и „свиркачи“	4.1: Системи за интегритет и заштита на „свиркачите“
	4.2: Зајакнување на свеста за антикорупција
	4.7: ИТ-алатки за општествена одговорност
	4.9: Опфат на пријавување имот
12. Транспарентност: здравство и општи буџети	3.8: Транспарентен буџет за здравство
	5.1: Иницијатива за отворен буџет
	7.5: Анализа на програмата за здравје на жените
	7.6: Зајакнување на свеста за програмата за здравје на жените
13. Транспарентност: јавни набавки	5.2: Транспарентност на јавните набавки
14. Транспарентност: странска помош	5.3: Транспарентност на странската помош и инвестициите
15. Отворена локална влада: градење на капацитетите	6.1: Отворена локална влада: градење на капацитетите
16. Отворена локална влада: отворен буџет и систем за мониторинг	6.2: Отворена локална влада: отворен буџет и систем за мониторинг
17. Отворена локална влада: зголемување на граѓанското учество	6.3: Учество во локалните услуги
	6.5: Партиципативно донесување на локалните политики
18. Отворена локална влада: воведување е-услуги	6.4: Отворена локална влада: воведување на е-услуги
19. Отворена влада за потрошувачите	7.1: Отворена влада за потрошувачите,

<sup>1</sup> Интервју на МНИ со г-ѓа Ирена Бојациева, 2.9.2014.

<sup>2</sup> На пример, 4.3. значи приоритет 4, мерка 3 од Акцискиот план за ОВП.

# КЛАСТЕР 1 | УЧЕСТВО: ПОДОБРУВАЊЕ НА ЕНЕР (ЕЛЕКТРОНСКИ НАЦИОНАЛЕН РЕГИСТАР НА ПРОПИСИ) - ПОРТАЛ ЗА КОНСУЛТАЦИИ

Текстот на мерката од Акцискиот план:

## 1.1. Усовршување на порталот ЕНЕР и оптимизација на процесот на консултации со јавноста:

- а. Намалување на информациите потребни за регистрација на јавен корисник;
- б. Спојување на постојните четири типа корисници [...] во еден тип корисници кој ќе го носи називот јавен корисник;
- в. Автоматска објава на коментар од [корисник] по истекот на системски конфигурираниот период [...];
- г. Категоризација на предлог-прописите [во] Регистарот на Службен весник...;
- д. Воведување [...] на автоматско објавување на известувањето за почеток на процесот на подготовка на закон, најави за јавни расправи за нацрт-закопи и планови за ПБР, и
- ѓ. Промотивна кампања [...] насочена кон [...] приватниот сектор, невладиниот сектор, граѓаните, академската заедница, коморите и здруженијата.

Датум на започнување: 1.9.2014

Датум на завршување: 30.9.2015

## 1.2. Зајакнување на правилата за работа и користење на ЕНЕР:

- а. Донесување Упатство за администрирање и користење на ЕНЕР [...]
- б. Воспоставување правила и услови за користење на ЕНЕР, примарно наменети за јавните корисници

Датум на започнување : 1.9.2014

Датум на завршување: 30.9.2015

## 1.3 Објавување на резултатите за користење на ЕНЕР - „Огледало на Владата“:

- а. Неделни прегледи - информирање на јавноста за поставените предлог-закопи на ЕНЕР;
- б. Месечни прегледи [...] на бројот на предлог-закопите [...], просечниот број денови за консултации [...], просекот [...] на отстапки од законскиот минимум од 10 дена за консултации [...].
- в. Квартални и годишни извештаи - анализа на [...] објавувањето, ажурирањето и почитувањето на роковите за предлог-закопите [...], како и за давањето повратни одговори на јавноста.

Датум на започнување: 1.9.2014

Датум на завршување: 30.9.2015

Водечка институција: Министерство за информатичко општество и администрација

Институции поддржувачи: Македонски центар за меѓународна соработка (НВО)

**Забелешка на авторот: истражувачката од МНИ ги стави овие заложби во еден кластер за анализа, бидејќи сите се однесуваат на порталот ЕНЕР. Целосниот текст на подактивностите на заложбите е скратен, што е обележано со [...]**

ПРЕГЛЕД НА ЗАЛОЖБАТА	КОНКРЕТНОСТ				РЕЛЕВАНТНОСТ ЗА ВРЕДНОСТИТЕ НА ОВП				ПОТЕНЦИЈАЛНО ВЛИЈАНИЕ				ИСПОЛНЕТОСТ			
	НЕМА	НИСКА	СРЕДНА	ВИСОКА	ПРИСТАП ДО ПОДАТОЦИТЕ	ГРАЃАНСКО УЧЕСТВО	ЈАВНА ОТЧЕТНОСТ	ТЕХ. И ИНОВ. ЗА ТРАНСПАРЕНТНОСТ И ОТЧЕТНОСТ	НЕМА	МАЛО	СРЕДНО	ТРАНСФОРМАТИВНО	НЕ Е ЗАПОЧНАТА	ОГРАНИЧЕНО	ЗНАЧИТЕЛНО	ЗАВРШЕНА
1.1: ТЕХНИЧКИ ПОДОБРУВАЊА				✓		✓		✓		✓						✓
1.2: ЗАКОНСКИ ПОДОБРУВАЊА			✓			✓		✓		✓				✓		
1.3: ОБЈАВУВАЊЕ НА РЕЗУЛТАТИТЕ НА ЕНЕР				✓	✓	✓	✓	✓		✓					✓	

## Што се случи?

Сите три заложби имаат за цел да го подобрат партиципативното креирање на политиките преку навремено информирање за законодавните предлози и алатки за јавни консултации.

Првата обврска има за цел да направи технички подобрувања на Единствениот национален регистар на прописи (ЕНЕР). Веб-порталот сега е попристапен за користење, со подобрен интерфејс, намалени критериуми за пријавување и подобрена функционалност за пребарување, преку усогласување на правните категории со оние од „Службен весник на РМ“. <sup>1</sup> Јавните коментари се објавуваат автоматски, три дена по нивното поднесување. <sup>2</sup> Ова би можело да сугерира дека не се земено предвид коментарите, особено затоа што е одговорено на многу мал број коментари, иако според Методологијата за проценка на влијанието на регулативата, коментарите добиени преку ЕНЕР треба да бидат вклучени во проценката на влијанието. <sup>3</sup> Министерството за информатичко општество и администрација (МИОА) извести, а консултираните претставници на граѓанското општество потврдија,

дека се направени напори за подигање на свеста за подобрувањата, вклучувајќи и објавување на видео <sup>4</sup> и три обуки за 60 службеници. <sup>5</sup> Граѓанското општество, исто така, публикуваше и водич за новитетите во ЕНЕР. <sup>6</sup>

Техничките подобрувања од 2014 година претставуваат втора група значителни подобрувања на платформата: првата беше имплементирана во 2012 година, во рамките на првиот Акциски план. <sup>7</sup> Користењето на ЕНЕР, исто така, е подобро, <sup>8</sup> при што Владата извести за значителен пораст на севкупните посети - од 25.122 (2012) и 83.711 (2013) на 241.281 (јули, 2015), според известувањето на Владата. Не е јасно дали сегашното користење е на задоволително ниво и останува голема разлика во интересот за различни законски предлози, при што јавните коментари обично се групирани само околу неколку предлози, <sup>9</sup> оставајќи ги повеќето нацрт-закони без електронски прилози. <sup>10</sup>

Втората заложба имаше за цел да се зајакне правната база за користењето на ЕНЕР за да се решат недостатоците во практиката. Беше планирано подзаконскиот акт за обезбедување

задолжителна и автоматска употреба на ЕНЕР во сите нацрт-фази на законски решенија да биде донесен до септември 2015 година. Сепак, Владата извести дека ЕНЕР е поврзан со внатрешната мрежа на е-Влада, па како резултат на тоа поврзување ниту еден нацрт-закон не може да биде доставен за одобрување од страна на Владата доколку не е веќе објавен на ЕНЕР за да биде разгледан од страна на јавноста.<sup>11</sup> Министерот за информатичко општество и јавна администрација објави дека подобрувањата на ЕНЕР даваат гаранција за јавните консултации. „Ниту еден закон нема да биде одобрен доколку не е објавен на ЕНЕР“, изјави министерот на конференцијата за медиумите на 25 декември 2014 година.<sup>12</sup> Сепак, без законска поддршка, техничките решенија не се применуваат кога законите се донесуваат по скратена постапка. Иако оваа процедура би требало да се користи во исклучителни случаи,<sup>13</sup> експертите предупредуваат дека многу често овие процедури се користат дури и кога тие предуслови не се остварени.<sup>14</sup>

Последната обврска е „Огледало на Владата“, иницијатива на граѓанското општество за следење и објавување на резултатите од користењето на ЕНЕР. Треба да се забележи дека иако Владата немаше никаква улога во заложбата, како што е напишана, таа ги публикува наодите и резултатите на порталот ЕНЕР, со што ги прави подостапни и презема мерки врз основа на препораките од „Огледало на Владата“. Се објавуваат четири различни видови извештаи:

1. Неделните извештаи ги најавуваат новите законски предлози објавени на ЕНЕР;
2. Месечните извештаи го разгледуваат исполнувањето на барањата за минимален период за јавни консултации;
3. Кварталните извештаи даваат длабински анализи на практиките на министерствата во однос на публикувањето, ажурирањето и обезбедување повратни информации до јавноста за нацрт-законите објавени на ЕНЕР, и
4. Годишни извештаи (разгледани во следниот кластер).

Направен е значителен напредок. Во текот на извештајниот период беа публикувани вкупно 48 неделни, 12 месечни и 3 квартални извештаи<sup>15</sup> и истите се достапни онлајн на веб-страницата на проектот како и на ЕНЕР. Извештаите ги откриваат хроничните недостатоци во имплементацијата на иницијативата за ЕНЕР:<sup>16</sup>

- Информацијата на ЕНЕР не е објавена навремено и има девијации од минималниот период за консултации од 10 дена;
- Консултациите со засегнатите страни за време на подготвувањето на политиките и на законските предлози се речиси непостоечки;
- Најавите за започнување на процесите се формално објавени само откако предлозите се подготвени и одобрени од страна на Владата;
- ЕНЕР се користи многу малку, со вкупно 49 коментари доставени за само 20 од вкупно 162 нацрт-закопи, додека одговор бил даден на само 14 доставени коментари.<sup>17</sup>

Пребарувањето на интернет архивата од страна на истражувачката од МНИ откри дека за време на извештајниот период биле донесени вкупно 336 закони, од кои само 146 биле објавени на ЕНЕР. Од оние кои биле објавени на ЕНЕР, 43 (или 29%) не го исполниле минималниот период за консултации (10 дена). Ова е подобрување во споредба со 47% од законите кои не го минале минималниот период за консултации, според известувањето на „Огледало на Владата“ за периодот септември 2013 – септември 2014 година. Сепак, има причина за загриженост бидејќи значителен број закони се донесуваат по скратена постапка, заобиколувајќи ги на тој начин правилата за консултации.<sup>18</sup> На пример, МНИ откри дека во извештајниот период 119 од вкупно 336 закони усвоени од страна на Парламентот се усвоени по скратена постапка. Другите недостатоци го вклучуваат застарениот статус на ЕНЕР за законските предлози, недостигот од консултации за време на Проценката на влијанието на регулативата (ПВР),<sup>19</sup> како и недостигот од јавни коментари и одговори.

## Дали направи разлика?

Кога беше промовиран во 2009 година, ЕНЕР за првпат овозможи пристап до нацрт-законите кои сè уште беа во фаза на разгледување во рамките на Владата. Заложбите предвидуваат подобрен пристап до нацрт-законите, додека новите технички подобрувања значително го подобруваат користењето и пребарувањето. Всушност, подобрувањата настојуваат да ги адресираат недостатоците идентификувани од страна на граѓанското општество,<sup>20</sup> кое се жалеше дека пристапот се овозможуваше предочна во процесот за учеството да може да биде значајно, бидејќи прописите беа објавувани пред финалното одобрување од страна на Владата, кога веќе биле донесени најголемиот број одлуки и направени биле ревизиите. Оттаму, ЕНЕР во почетокот го зголеми проактивниот пристап до нацрт-законите, дозволувајќи му на граѓанското општество да се подготви и да започне порано да работи со членовите на Парламентот.

Прореформски настроените актери во рамките на Владата ја искористија алатката за да можат да извршат притисок за поинклузивно креирање на политиките – многу од техничките подобрувања всушност се обидуваат да обезбедат процесот да биде следен и ЕНЕР да се користи од страна на министерствата. Подобрувањата, исто така, се однесуваат на јавната партиципација, на пример преку автоматско објавување на коментарите по три дена, наместо претходното решение кога одговорните власти мораа да ги одобрат коментарите пред тие да се појават на интернет.

Сепак, ЕНЕР е само алатка и не може да наметне правила и инклузивно креирање на политиките. Некои претставници на граѓанското општество се пожалија дека кога недостига политичка волја за консултирање со граѓанското општество и со јавноста, алатката не може да помогне бидејќи нејзиното користење се темели на претпоставката дека културата на донесување закони е инклузивна.<sup>21</sup> На пример, Студентскиот пленум, неформална студентска организација

која мобилизираше над 10.000 студенти и граѓани да протестираат против Законот за високото образование, го критикуваше процесот на консултации и забележа нерегуларности во користењето на ЕНЕР. Законот за високото образование не беше објавен навреме, проценката за влијанието на регулативата не ги содржеше сите добиени коментари и не беше понудено објаснување за причините поради кои коментарите не беа прифатени.<sup>22</sup> Оттаму, позитивно е што Владата планира годишни прегледи на ЕНЕР и на ПВР, со цел да ги идентификува областите за можно натамошно подобрување, со гарантирано учество на приватниот и на граѓанскиот сектор.<sup>23</sup>

Другите искажани грижи за употребливоста остануваат неадресирани со овие заложби, вклучувајќи и дел од оние кои беа откриени во претходниот извештај на МНИ и повторно беа покренати на форумот што МНИ го организираше со засегнатите страни за потребите на овој извештај. На пример, еден од новитетите на ЕНЕР е специјално издвоениот дел посветен на Проценка на влијанието на регулативата (ПВР). Годишните планови за ПВР треба да бидат објавувани за да обезбедат навремено информирање на инволвираните учесници за активностите и за динамиката на сите планирани закони. Сепак, до крајот на извештајниот период, оваа можност ја искористи само едно министерство, и тоа е ограничено на само два законски предлога.<sup>24</sup> Граѓанското општество нагласи дека техничките подобрувања можат да понудат само алатки, но без промена на културата на јавната администрација во насока на користење на алатката, не може да има инклузивно креирање на политики.<sup>25</sup>

Бидејќи овие заложби би направиле позитивни, но ограничени чекори кон адресирањето на грижите на корисниците во однос на ЕНЕР, истражувачката од МНИ смета дека сите овие заложби имаат помало (но позитивно) потенцијално влијание.



## Следни чекори

Истражувачката од МНИ препорачува натамошна работа на постојната имплементација. Иако се забележува напредок во имплементацијата, сè уште има проблеми кои треба да бидат адресирани, со цел да се постигнат саканите цели. Имено, како што е препорачано во претходниот извештај на МНИ, Владата би требало да оди подалеку од техничките решенија и:

1. Да ги прошири задолжителните јавни консултации преку ЕНЕР, за да ги вклучи законските решенија што се носат по скратена постапка, како и делегираното секундарно законодавство;
2. Да потврди дека се земени предвид јавните

коментари и дека повратните информации од консултациите се објавени навремено;

3. Да ја прошири временската рамка за консултации, преку нивно придружување кон регионалните и европските стандарди на најмалку две недели;
4. Да ја зголеми довербата меѓу засегнатите страни преку прикажување на историјата на вистинските консултации направени за време на ПВР, како и преку ЕНЕР;
5. Да се заложи да не поднесува до Парламентот ниту еден единствен закон без јавни консултации, за време на нивното разгледување во рамките на Владата.

- 
- <sup>1</sup> Истражувачката од МНИ се пријави на ЕНЕР и ја тестираше неговата употребливост во извештајниот период.
  - <sup>2</sup> МИОА, *Корисничко упатство за владини уредници на ЕНЕР* (Скопје: МИОА), 7, достапно на: <http://bit.ly/1WMLIV4>
  - <sup>3</sup> Член 3.1 Цел и содржина на проценката на влијанието на регулативата, став 3 и член 25 од Прирачникот за работата на министерствата во процесот на имплементација на ПВР
  - <sup>4</sup> Достапно на: <http://bit.ly/1MRTIBm>
  - <sup>5</sup> МИОА, *Извештај за самооценување на Акцискиот план за ОВП* (Скопје: МИОА, 2015), 7
  - <sup>6</sup> Марија Саздовски, *Прирачник за новитетите на ЕНЕР* (Скопје: МЦМС, 2015), достапно на: <http://bit.ly/1QM1Lf4>
  - <sup>7</sup> Неда Корунговска, *Механизам за независно известување, Македонија: Извештај за напредокот 2012-2013* (Вашингтон: ОВП МНИ, 2014), 26-28, достапно на: <http://bit.ly/1GBWmoq>
  - <sup>8</sup> Европска Комисија, *Извештај за напредокот на Македонија за 2014 година* (Брисел: ЕК, 2014), 8
  - <sup>9</sup> Гордана Гапик Димитровска, МИОА, лично интервју со авторот, 19.8.2015
  - <sup>10</sup> Европска Комисија, *Извештај за напредокот на Македонија за 2015 година* (Брисел: ЕК, 2015), 9, достапен на: <http://bit.ly/1Mm2PRM>
  - <sup>11</sup> МИОА, *Извештај за самооценување*, 7
  - <sup>12</sup> Иво Ивановски, *Ниеден закон нема да се усвои без да биде објавен на ЕНЕР*, изјава на прес-конференција, 25.12.2014, достапно на: <http://vlada.mk/node/9964>
  - <sup>13</sup> Според законот, Владата може да предложи и Собранието да прифати дали ќе усвои закон по скратена постапка. Според законот, важат следниве правила: не станува збор за комплексен и опфатен закон; законот или дел од одредбите од законот престануваат или кога не е случај на комплексна и проширена хармонизација на законот со законодавството на Европската унија.
  - <sup>14</sup> „Обемот на злоупотреби вродени во постојните процедури мора да се намали, преку решавањето на прашањето што подразбира помалку комплексен или опфатен предлог.“ ОБСЕ/ОДИХР *Законодавен труд – Донесување на закони и регулативно управување во поранешна југословенска Република Македонија* (Варшава: 2007), 32-33, достапно на: <http://bit.ly/1SS7YFj>
  - <sup>15</sup> Сите неделни извештаи се достапни на: <http://bit.ly/1P05RPz>
  - <sup>16</sup> Симона Огненовска и Борјан Ѓузелов, *Огледало на владата: Јавното учество во процесот на подготовка на законите* (Скопје: Македонски центар за меѓународна соработка, 2014), 45-46, достапно на: <http://bit.ly/1MdDCb1>
  - <sup>17</sup> Ѓузелов, *Четврт квартален извештај*, 9; Борјан Ѓузелов, *Следење на отвореноста на процесите на донесување на законите: Петти квартален извештај* (Скопје: Македонски центар за меѓународна соработка, 2015), 10, достапно на: <http://bit.ly/1J8oT3>, *Пресметки на МНИ*.
  - <sup>18</sup> Видете, на пример, Тито Беличанец и Елена Градишки Лазаревска, *Законодавниот процес и граѓанското учество во Република Македонија*, (Скопје, Либертас институт, 2014), 9, достапно на: <http://bit.ly/21UzvMs>. Реакција на МЦМС на високата бројка закони (65) донесени на една седница на Парламентот, без објавување на ЕНЕР. Достапно на: <http://bit.ly/1VusKFF>
  - <sup>19</sup> Борјан Ѓузелов, *Следење на отвореноста на процесите на донесување на законите: Четврт квартален извештај* (Скопје: Македонски центар за меѓународна соработка, 2014), 7, достапно на: <http://bit.ly/1i6XS6m>
  - <sup>20</sup> Граѓанското општество известува дека „Огледало на владата“ помогна во дизајнирањето на техничките подобрувања за зголемување на употребливоста. Се сметаше дека би било корисно напорите на владата со ЕНЕР и напорите на граѓанското општество да бидат финансирани од истиот донатор (УСАИД).
  - <sup>21</sup> МНИ, национални консултации, 29.9.2015
  - <sup>22</sup> „Студентски пленум“, последни измени на 22.9.2015, достапно на: <http://www.studentskiplenum.org/>, „Има ли пилот во авионот?“, 22.12.2014, достапно на <http://bit.ly/206uVty>
  - <sup>23</sup> Гордана Гапик-Димитровска и Горан Лазаревски, *Македонското е-Влада решение за јавни консултации во законодавниот процес – Национална платформа за одржлив јавно-приватен дијалог врз основа на принципите на транспарентност на Проценката на влијанието на регулативата*, Претставено на Работилница за јавно-приватен дијалог во Копенхаген, 2015
  - <sup>24</sup> Ѓузелов и Саздов, *Шести квартален извештај*
  - <sup>25</sup> МНИ, национални консултации, 29.9.2015.

## КЛАСТЕР 2 | УЧЕСТВО: ПАРТИЦИПАТИВНО КРЕИРАЊЕ НА ПОЛИТИКИТЕ

Текстот на мерката од Акцискиот план:

*1.4. Следење на отвореноста на владините институции во процесите на креирање на политиките и подготовка на законите „Огледало на Владата [...]“*

*Годишен извештај – оценка на*

- а. Комуникациската средина креирана од органите на државната управа за [учество];*
- б. Поддржувачка средина за учество на граѓанското општество, креирана од страна на органите на државната управа како предлагачи на акти, односно предлог-закони, и*
- в. Отвореноста на процесот на подготовка на конкретните предлог -закони.*

Датум на започнување: 1.1.2014

Датум на завршување: 30.4.2016

*1.7. Поголема јавна свест и користење на партиципативното креирање на политиките преку интернет порталот е-Демократија од страна на [засегнатите страни]:*

- а. Промовирана можност за поднесување идеи на порталот е-Демократија;*
- б. Следење на состојбата во врска со искористеноста на можностите на порталот е-Демократија.*

Датум на започнување: во тек

Датум на завршување: во тек

*1.8. Формирање на советодавно тело за [...] поттикнување на развојот на граѓанскиот сектор составен од [...] Владата, органите на државна управа и граѓанските организации*

Датум на започнување: 1.1.2015

Датум на завршување: во тек

*1.9. Унапредена примена на Кодексот за добри практики за учество на граѓанскиот сектор во процесот на креирање на политиките:*

- а. Објавување на анализа за користење на Кодексот [...] како алатка за соработка меѓу Владата и НВО;*
- б. [...] Повик за придонес во подготвувањето на Годишната програма за работа на Владата на Република Македонија на ЕНЕР*

Датум на започнување: 1.1.2015

Датум на завршување: во тек

*1.10. Имплементација на мерките од Стратегијата за соработка на Владата со граѓанскиот сектор (2012-2017) и навремено ажурирање на веб-страницата на Одделението за соработка со невладините организации: [www.nvosorabotka.gov.mk](http://www.nvosorabotka.gov.mk)*

Датум на започнување: во тек

Датум на завршување: во тек

*7.2. Објавување на резултатите од проектите за евалуација на јавната администрација*

- а. Месечни прегледи по институции/подрачни единици [на] гласови по вработени.*

Датум на започнување: 1.1.2014

Датум на завршување: 31.12.2016

Водечка институција: Генерален секретаријат на Владата

Институции поддржувачи: Министерство за информатичко општество и администрација и граѓанските организации<sup>1</sup>

Забелешка на авторот: истражувачката од МНИ ги стави овие заложби во еден кластер за анализа, бидејќи сите се однесуваат на партиципативното креирање на политиките. Целосниот текст од подактивностите на заложбите се скратени, што е обележано со [...]

ПРЕГЛЕД НА ЗАЛОЖБАТА	КОНКРЕТНОСТ				РЕЛЕВАНТНОСТ ЗА ВРЕДНОСТИТЕ НА ОВП				ПОТЕНЦИЈАЛНО ВЛИЈАНИЕ				ИСПОЛНЕТОСТ			
	НЕМА	НИСКА	СРЕДНА	ВИСОКА	ПРИСТАПАДО ПОДАТОЦИТЕ	ГРАЃАНСКО УЧЕСТВО	ЈАВНА ОТЧЕТНОСТ	ТЕХ. И ИНОВ. ЗА ТРАНСПАРЕНТНОСТ И ОТЧЕТНОСТ	НЕМА	МАЛО	СРЕДНО	ТРАНСФОРМАТИВНО	НЕ Е ЗАПОЧНАТА	ОГРАНИЧЕНО	ЗНАЧИТЕЛНО	ЗАВРШЕНА
1.4: ПРОЦЕНКА НА ВЛИЈАНИЕТО НА ОГЛЕДАЛО НА ВЛАДАТА				✓	✓	✓	✓			✓				✓		
1.7: КОРИСТЕЊЕ НА Е-ДЕМОКРАТИЈА ОД СТРАНА НА ЗАСЕГНАТИТЕ СТРАНИ		✓					✓			✓				✓		
1.8: СОВЕТ ЗА ГРАЃАНСКО ОПШТЕСТВО			✓			✓					✓			✓		
1.9: КОДЕКС НА ДОБРИ ПРАКТИКИ				✓		✓				✓				✓		
1.10: СТРАТЕГИЈА ЗА СОРАБОТКА СО ГРАЃАНСКОТО ОПШТЕСТВО			✓			✓					✓			✓		
7.2: ОБЈАВУВАЊЕ НА „ГРАЃАНСКИ ОЦЕНКИ“ НА ЈАВНИТЕ УСЛУГИ			✓		✓	✓	✓		✓				✓			

### Што се случи?

Заложбите од овој кластер имаа за цел да ги зајакнат политичката и институционалната рамка за зголемено учество на јавноста во процесот на креирање на политиките.

Првата обврска мери три аспекти: комуникациската средина, поддржувачката средина и отвореноста на процесот на подготовка на законите со извршната власт. Резултатите се објавувани годишно<sup>2</sup> во „Огледало на Владата“, проект имплементиран од страна на граѓанското општество и финансиран од УСАИД.

Ограничен напредок беше направен во периодот опфатен со оваа евалуација. Извештајот објавен во октомври 2014 година и промовиран на 18 ноември 2014 година го покриваше периодот од октомври 2013 до септември 2014 година. Тој ја анализираше инклузивноста на процесот на донесување на законите на владино ниво, користејќи ја статистиката од ЕНЕР, како и прашалниците испратени до министерствата. Извештајот констатираше намалување во комуникациската средина од 3,47 (2012) на 3,19 (2014), како и на поддржувачката средина од 3,13 (2012) на 2,80 (2014). Индекс скалата е од 1 до 5. Владата достави информации и линк до извештаите на ЕНЕР, меѓутоа линкот не е многу видлив и се наоѓа под категоријата „соработка“.<sup>3</sup>

Целта на втората заложба беше да го промовира порталот е-Демократија по пат на промовирање на можноста преку него да се поднесат идеи и преку мониторинг на состојбата со неговата искористеност. Ограничен напредок беше направен во првата година од нејзината имплементација, а порталот е-Демократија продолжува да биде недоволно искористен од страна на граѓаните и другите засегнати страни. Владата извести дека во периодот од создавањето во февруари 2012 до јуни 2015 година<sup>4</sup> на порталот се постирани вкупно 237 документи, има 5.020 индивидуални посети и 157 теми на дискусии. Пресметките на истражувачката од МНИ, кои се темелат на претходно објавените податоци за искористеноста,<sup>5</sup> откриваат дека трендот е негативен: во просек, во последниве две години има двојно помалку документи и теми на дискусии кои се иницирани на годишно ниво, како и трипати помалку посети на годишно ниво во споредба со иницијалниот период 2012-2013 година. Најважниот аспект од заложбата - промовирање на користењето на порталот, воопшто не беше започнат и не беа вложени никакви напори за промовирање на можноста за доставување идеи, додека заложбата за е-петиција од првиот Акциски план беше напуштена, и покрај барањето на организациите од граѓанското општество (НВО) таа да се задржи.<sup>6</sup> Интернет пребарувањето на истражувачката од МНИ откри дека во извештајниот период биле доставени само две идеи.

Третата заложба се однесува на формирањето Советодавен совет кој има за цел да го поттикне развојот на граѓанското општество. Направен е ограничен напредок. Како што извести Владата, нацрт-одлуката за формирање Советодавен совет е објавена за консултации во ноември 2014 година,<sup>7</sup> од страна на Одделението за соработка со невладините организации во Генералниот секретаријат на Владата. Консултациите беа започнати, се одвиваа онлајн на веб-страницата [www.nvosorabotka.gov.mk](http://www.nvosorabotka.gov.mk), како и на консултативните состаноци одржани во декември.<sup>8</sup> До Владата беа доставени голем број коментари за подобрување на одлуката, иако тие не беа презентирани во јавноста, ниту пак беа дадени одговори на добиените коментари.<sup>9</sup> На 28 јануари 2015 година беше објавена нова нацрт-одлука<sup>10</sup> и беа одржани консултации во главниот град на државата, како и во Битола и во Штип (во јануари).<sup>11</sup> Граѓанското општество, исто така, можеше да испрати коментари до 8 февруари 2015 година.

Како што известија претставниците на граѓанското општество кои ги интервјуираше истражувачката од МНИ, втората верзија на нацрт-одлуката рефлектирала и инкорпорирала голем број од забелешките што тие ги истакнале во врска со првата верзија, главно во однос на обемот на работата (како што било сугерирано, каде што биле додадени нови области), начинот на работата (конкретно да се наведе дека ќе бидат одржувани најмалку четири состаноци годишно) и улогата на граѓанското општество, определувајќи дека со Советот ќе претседава член на граѓанското општество. Сепак, најсуштинската забелешка дадена од страна на граѓанското општество (селекцијата на членовите од граѓанското општество и бројот и поделбата на членовите) не беше адресирана, па претставниците на граѓанското општество коментираа дека новиот нацрт е дури и полош од претходниот во следниве аспекти:

- Иако тие бараа самоизбор или процес на номинирање на членовите кои доаѓаат од граѓанското општество, одлуката предвидува комисија предводена од Владата да одлучи кој ќе го претставува граѓанското општество;

- Беше предложено, претседателот на Советот да биде назначен од страна на Владата, спротивно на барањето на граѓанското општество тој или таа да биде избран/а од страна на членовите на Советот;
- Конечно, граѓанското општество инсистираше на тоа да има мнозинство претставници во Советот, додека нацрт-одлуката им гарантира мнозински број седишта на владините претставници.<sup>12</sup>

По завршувањето на процесот на консултации во февруари 2015 година, на јавноста и на граѓанското општество не им беше дадена никаква информација за статусот на усвојувањето на одлуката.<sup>13</sup> Од одговорите добиени од Владата и од граѓанското општество, истражувачката од МНИ не е во можност да каже дали одлуката ќе биде донесена.

Четвртата заложба се однесува на редовната работа на Одделението за соработка со граѓанското општество – објавување на анализите на Кодексот за добри практики<sup>14</sup> и на јавниот повик за прилози кон подготовките на годишната Програма за работата на Владата.<sup>15</sup> Истражувачката од МНИ констатираше ограничен напредок во однос на оваа обврска. Од соодветните владини министерства беа добиени вкупно седум предлози.<sup>16</sup> Сепак, Генералниот секретаријат не подготви извештај во кој ќе се оцени влијанието на овие консултации, како што предвидуваше Кодексот.<sup>17</sup> Кодексот пропишува задолжителна двегодишна оценка на неговата имплементација, но досега е дадена само една оценка (2013), која беше ограничена во обемот поради многу нискиот процент на добиени одговори (10%) од државната администрација.<sup>18</sup> Владата извести дека на 1 јули 2015 година прашалникот бил испратен до сите министерства и дека врз основа на него ќе биде изготвена следната оценка.<sup>19</sup> Кратка оценка беше објавена во август 2015, врз основа на одговорите од 15 државни институции (одзив од 20%).<sup>20</sup>

Петтата заложба се однесува на Стратегијата за соработка со граѓанското општество и на нејзината имплементација. Иако оваа заложба постоеше пред ОВП, во извештајниот период имплементацијата беше во застој. Никакви

финансиски средства не се издвоени за нејзината имплементација, а Владата нема објавено годишен извештај за нејзината имплементација од 2013 година. Европската комисија (ЕК) во својот извештај за напредокот за 2014 и 2015 година забележа дека Стратегијата неадекватно се имплементира заради „недоволниот административен капацитет и отсуството на посебен буџет во владиното Одделение за соработка со НВО.“<sup>21</sup> Иако Стратегијата го опфаќа периодот 2013-2017 година, беше планирано повеќето мерки да бидат имплементирани до крајот на 2014 година. Независната оценка спроведена од граѓанското општество за имплементација на Стратегијата во периодот 2012-2014 година откри дека од вкупно 91 конкретна мерка, повеќе од половината (60%) не се започнати или забележале ограничен напредок, додека 23% постигнале значителен или одличен напредок. Само две мерки биле комплетирани.<sup>22</sup>

Шестата заложба предвидуваше проактивно објавување на оценките на граѓаните за јавните услуги. Истражувачката од МНИ откри дека имплементацијата на оваа заложба е стопирана и од мај 2014 година не се објавени никакви резултати.<sup>23</sup> Дополнително, платформата за онлајн гласање веќе не е во функција, ниту пак дава пристап до податоците во врска со тоа како е гласано.<sup>24</sup> Извештајот за самооценување на Владата не содржи информации за оваа мерка, ниту пак претходните три квартални извештаи содржат какви било информации за имплементацијата на мерките што спаѓаат во седмата приоритетна област. Во интервјуто на МНИ со координаторот на оваа приоритетна област се констатираше дека постои недостиг од координација, како и недостиг од информации за тоа зошто не се имплементирани обврските.<sup>25</sup>

### Дали направи разлика?

Последниве години имаше формални подобрувања во однос на законодавството и механизмите за консултации за граѓанското општество, но НВО продолжуваат да изразуваат загриженост за тешката клима во којашто дејствуваат и во однос на ограничената заложба на Владата за дијалог.<sup>26</sup> Фридом хаус извести за опаѓање на

индексот на граѓанското општество, главно заради ограничената вклученост на граѓанското општество од страна на Владата, отпорот на државата кон јавните консултации и перцепцијата дека креирањето на политиките го исклучува независното граѓанско општество.<sup>27</sup>

Јавните консултации и координацијата со граѓанското општество и натаму остануваат недоволни. Земете ги предвид следниве аспекти:

- Во периодот непосредно пред објавувањето на овој акциски план, самооценувањето во рамките на проектот „Огледало на Владата“ констатираше дека владината сопствена оценка во однос на нејзината отвореност е просечна или потпросечна, иако покажува подобрувања во одредени аспекти од 2012 до 2014 година.<sup>28</sup>
- ЕК забележува дека владината втора стратегија за соработка со граѓанското општество е неадекватно имплементирана, со отсуство на политичка заложба, административен капацитет и ресурси.<sup>29</sup>
- Претставниците на граѓанското општество кои учествуваа во консултативниот форум организиран од МНИ известија дека како резултат на ова, имплементацијата е зависна од индивидуалната волја и капацитет на оние кои се одговорни во администрацијата.
- Слично на тоа, Кодексот на добри практики за учество на НВО во процесот на креирање на политиките е применет неконзистентно, што резултираше со тоа процесот на консултации да продолжи да биде главно формалност.<sup>30</sup> Неговото вклучување во рамката на ОВП сè уште не продуцираше какви било позитивни ефекти. Општо земено, постои недостиг од политичка волја за суштинска соработка, консултациите не се значајни и се прифаќаат само техничките забелешки од страна на граѓанското општество.<sup>31</sup>
- Граѓанското општество критикуваше дека процесот на креирање на политиките, исто така, не е инклузивен и за другите министерства и власти, а не само за граѓанското општество.<sup>32</sup>

- Дополнително, перципираниот недостиг од влијание врз процесите на донесување одлуки меѓу граѓаните продолжува. Истражувањето за граѓанското учество откри дека 76% од граѓаните во 2014 година не веруваат дека можат да влијаат врз начинот на кој работи власта.<sup>33</sup>
- Слично на тоа, интервјуираните претставници на граѓанското општество ја критикуваа власта за неодговарање на барањата на граѓаните за робустни услуги, што дополнително ја еродираше довербата меѓу граѓаните и власта.

Сепак, постојат одредени позитивни сигнали. Некои НВО почнаа повеќе меѓусебно да се координираат за одделни теми, како што е случај со програмирањето на помошта од ЕУ, и предложија реструктурирани механизми за консултирање со Владата, базирани на секој од секторите идентификувани за помош.<sup>34</sup> Дополнително, граѓанскиот ангажман е во подем. Во 2014 година една третина од работоспособните граѓани учествувале во граѓанските иницијативи, споредено со еден од пет во 2012 година.<sup>35</sup> Зголеменото граѓанско учество и активизам дојде како реакција против предложените законски решенија на Владата.<sup>36</sup>

Во овој контекст, заложбите во оваа група го имаа следново потенцијално влијание:

- Годишниот извештај на „Огледало на Владата“ беше **мал**, но позитивен чекор. Тој нема позначајно да влијае врз прашањата што се поврзани со учеството во Македонија.
- Промоцијата на користењето на порталот е-Демократија не беше специфицирана со јасно мерливи активности, така што истражувачката од МНИ не можеше да заклучи дека тоа ќе има повеќе од позитивно, но **мало** потенцијално влијание. Претставниците на граѓанското општество за време на консултациите со истражувачката повторно нагласија дека алатките, како што е порталот е-Демократија, не се доволни во рамките на забележаната култура на политизирана администрација, на која ѝ недостига транспарентност. Тие не можат да ги заменат

општествениот и граѓанскиот дијалог. Еден посочен пример беше практиката на барање мислења од засегнатите страни откако предозите се усвоени<sup>37</sup> за формално да се испочитуваат процедуралните правила

- Советодавниот совет на граѓанското општество беше само можност предвидена со Стратегијата за соработка со граѓанското општество, но Владата не беше обврзана да го формира.<sup>38</sup> Оттаму, обврската да се формира Советодавен совет до 2015 беше потенцијално **трансформативна** мерка.
- Иако целосната имплементација на Кодексот на добри практики би била значајно постигнување, посебните активности вклучени во заложбата би придонеле во **помал** обем кон таа цел.
- Имплементацијата на Стратегијата за соработка со граѓанското општество е запрена пред да се објави акцискиот план за ОВП. Оттаму, користењето на платформата за ОВП за повторен старт на оваа значајна иницијатива и за промоција на имплементацијата на нејзините мерки би било значително, со потенцијално **умерено** влијание.
- Слично на тоа, повторниот почеток на објавувањето на резултатите од оценувањето на јавната администрација, кое беше запрено пред да биде објавен акцискиот план, би

претставувало позитивен чекор. Сепак, ако се има предвид дека имаше малку индикации за влијанието на оваа практика во периодот кога таа се спроведуваше, потенцијалното влијание од нејзиното повторно почнување нема да биде многу големо. **(нема)**

## Следни чекори

МНИ препорачува натамошна работа на основната имплементација. За натамошна имплементација на заложбите, би можеле да се преземат следниве чекори:

1. Административниот капацитет за консултации треба да се зајакне и неопходно е Владата повеќе да соработува со граѓанското општество и со другите засегнати страни;
2. Соодветни ресурси (вклучувајќи ги и финансиските и човечките) треба да се алоцираат за имплементација на Стратегијата за соработка со граѓанското општество. Ова, исто така, би испратило сигнал дека постои политичка волја за дијалог и за соработка, и
3. Владата треба да го реформира јавното финансирање на НВО за да обезбеди дека тие имаат капацитет за интеракција и за учество. Поддршката на веќе постоечките самоорганизирани платформи би можело да биде прв чекор напред.

- <sup>1</sup> Целосната листа на граѓанските организации наведени како други, ги вклучува: Македонскиот центар за меѓународна соработка, Центарот за истражување и креирање политики, Центарот за управување со промените (ЦУП), ЕКО-СВЕСТ, Институтот за развој на заедницата (ИРЗ), ИПЕС, Биосфера - Битола, Бујрум -Тетово, Центарот за рурален развој - Куманово, Центарот за европски развој и интеграција - Битола (ЦЕРИ), Институтот за економски стратегии и меѓународни односи Охрид и Полио Плус.
- <sup>2</sup> Симона Огненовска и Борјан Ѓузелов, *Огледало на Владата: Јавното учество во процесот на подготовка на законите* (Скопје: Македонски центар за меѓународна соработка, 2014), 38-39, достапно на: <http://bit.ly/1MdDCb1>
- <sup>3</sup> <http://sorabotka.ener.gov.mk/Ogledalonavlada.aspx>
- <sup>4</sup> МИОА, *Извештај за самооценување*, 10
- <sup>5</sup> Министерство за информатичко општество и администрација, *Годишен извештај за имплементацијата на Акцискиот план за Отворено владино партнерство* (Скопје, Влада на Република Македонија, 2013)
- <sup>6</sup> Во писмените поднесоци за време на јавните консултации, достапни на порталот е-Демократија.
- <sup>7</sup> МИОА, *Извештај за самооценување*, 11; Генерален секретаријат. *Нацрт-одлука за формирање Совет за промоција на соработка, дијалог и поттикнување на развојот на граѓанското општество* (Скопје: Влада на Република Македонија), 20.11.2014. Вкупно 1.034 посети на оваа одлука.
- <sup>8</sup> Истражувачката од МНИ ги набљудуваше овие консултации.
- <sup>9</sup> На пример, видете коментар поднесен од страна на Балканската мрежа за развој на граѓанското општество, достапно на: <http://bit.ly/1DtenyJ>
- <sup>10</sup> Генерален секретаријат, *Втора нацрт-одлука за формирање Совет за промоција на соработка, дијалог и поттикнување на развојот на граѓанското општество* (Скопје: Влада на Република Македонија), 28.1.2015.
- <sup>11</sup> Јавниот повик за консултации е достапен на: <http://bit.ly/1MUvXPj>
- <sup>12</sup> За опис на процесот, пристап до нацрт-одлуките и пристап до дел од коментарите поднесени од страна на граѓанското општество, погледнете на: <http://bit.ly/1KnrqWS>
- <sup>13</sup> Немаше податоци за имплементација на заложбата во кварталните извештаи објавени по февруари (вториот и третиот квартален извештај за имплементацијата на акцискиот план на ОВП).
- <sup>14</sup> Достапно на: <http://bit.ly/1KProUW>
- <sup>15</sup> <http://nvosorabotka.gov.mk/>, објавено во септември 2014 година за 2015 година
- <sup>16</sup> Достапно на: <http://bit.ly/1vQMbS>
- <sup>17</sup> Член 1, став 2
- <sup>18</sup> Генерален секретаријат, Одделение за соработка со невладиниот сектор. *Анализа на имплементацијата на Кодексот за добри практики за вклучување на граѓанскиот сектор* (Скопје: Влада на Република Македонија, 2013). Достапно на: <http://bit.ly/1RGLrdx>
- <sup>19</sup> Министерство за информатичко општество и администрација, *Годишен извештај за имплементацијата на Акцискиот план за Отворено владино партнерство* (Скопје, Влада на Република Македонија, 2013), 3
- <sup>20</sup> Во воведот, Извештајот вели дека е објавен како резултат на заклучокот на Владата усвоен на седницата одржана на 23.6.2015, на која се побарале редовни извештаи за напредокот на соработката со граѓанското општество на секои 6 месеци. Бидејќи извештајот е надвор од периодот за известување, ќе биде анализиран во следниот преглед на МНИ.
- <sup>21</sup> ЕК, *Извештај за напредокот за 2015 година*, 9
- <sup>22</sup> Симона Огненовска, *Извештај за имплементацијата на Стратегијата за соработка со граѓанското општество за периодот 2012-2014* (Скопје: Македонски центар за меѓународна соработка, 2015), 20-31
- <sup>23</sup> <http://bit.ly/1RIC7w0>
- <sup>24</sup> <http://semafor.mioa.gov.mk/semafor>
- <sup>25</sup> Интервју на МНИ со Марија Саздевски
- <sup>26</sup> ЕК, *Извештај за напредокот за 2014 година*, 10
- <sup>27</sup> Марија Ристеска, *Нации во транзиција 2015: Македонија* (Вашингтон, Фридом хаус, 2015), 423
- <sup>28</sup> Марија Саздевски и Симона Огненовска, *Јавно учество во процесот на донесување закони* (Скопје: Македонски центар за меѓународна соработка, 2012), 9. Извештајот е самооценување на властите во три области: 1) комуникациска средина, при што се оценуваат општите механизми за јавно учество; 2) поддржувачка средина, при што се мери институционалната поставеност за учество, финансиската поддршка за учество и постоењето на мониторинг и евалуација, и 3) отвореност на процесот, при што целта е објавување на известувањата, достапноста на придружните документи, коментарите добиени од граѓанското општество и конзистентноста во достапните содржини. Комуникациската средина опаднала од 3,46 (2012) до 2,19 (2014), поддржувачката средина се зголемила од 2,65 до 3,00 и отвореноста на процесот малку се подобрила од 2,6 до 2,7. Оценката е основана на индексни скали од 1 до 5.
- <sup>29</sup> Европска комисија, *Извештај за напредокот за 2014 година* (Брисел: 2014), 10, достапно на: <http://bit.ly/1uAgzCCHtp://bit.ly/1uAgzCC>
- <sup>30</sup> ЕК, *Извештај за напредокот за 2014 година*, 10
- <sup>31</sup> Симона Огненовска, *Извештај за овозможувачката средина за развој на граѓанското општество во 2014 година* (Скопје: Македонски центар за меѓународна соработка, 2015), 50-53
- <sup>32</sup> МНИ, форум за консултации
- <sup>33</sup> Перципириониот недостиг на „моќ да се влијае“ е упорен и беше 74% (2012) и 77% (2013). Реактор - Истражување во акција, *Граѓанското учество во Македонија 2012-2014* (Скопје: Реактор, 2015), достапно на: [www.civicengagement.mk](http://www.civicengagement.mk)
- <sup>34</sup> ЕК, *Извештај за напредокот за 2014 година*, 10
- <sup>35</sup> Реактор, *Граѓанско учество*, 8
- <sup>36</sup> Најзначајно против законските промени за реформи на образованието и реформи за оданочувањето на невработените и на оние со нередовни примања.
- <sup>37</sup> Сашо Клековски, „Регулаторна корупција“ *Утрински весник*, 15.10.2015, достапно на: <http://bit.ly/1H3zw3Y>
- <sup>38</sup> Стратегија за соработка на Владата со граѓанското општество (2012-2017)



## КЛАСТЕР 3 | УЧЕСТВО: ГРАДЕЊЕ НА КАПАЦИТЕТИТЕ НА ГРАЃАНСКИТЕ ОРГАНИЗАЦИИ (ГОИ)

Текстот на мерката од Акцискиот план:

### 1.5. Градење на капацитетите на [ГО] за мониторинг на спроведувањето на политиките

Датум на започнување: 1.12.2015

Датум на завршување: 31.12.2016

### 1.6. Подигање на свеста за придобивките од Отвореното владино партнерство:

а. Зајакнување на јавно-приватниот дијалог за креирање на мерките за ОВП;

б. Градење на капацитетите на [ГОи] за спроведување на мерките од ОВП

Датум на започнување: 1.12.2015

Датум на завршување: 31.12.2016

### 4.8. Градење на капацитетите на [ГОи] за следење на антикорупциските практики на локално ниво преку истражување и ЛОТОС студија

Датум на започнување: 1.1.2014

Датум на завршување: 31.12.2016

Водечка институција: Министерство за информатичко општество и администрација

Институции поддржувачи: Државна комисија за спречување на корупција, Центар за истражување и креирање политики

Забелешка на авторот: истражувачката од МНИ ги стави овие заложби во еден кластер за анализа, бидејќи сите се однесуваат на градењето на капацитетите на граѓанското општество без јасна улога на Владата. Целосниот текст од подактивностите на заложбите се скратени, што е обележано со [...]

ПРЕГЛЕД НА ЗАЛОЖБАТА	КОНКРЕТНОСТ				РЕЛЕВАНТНОСТ ЗА ВРЕДНОСТИТЕ НА ОВП				ПОТЕНЦИЈАЛНО ВЛИЈАНИЕ				ИСПОЛНЕТОСТ			
	НЕМА	НИСКА	СРЕДНА	ВИСОКА	ПРИСТАП ДО ПОДАТОЦИТЕ	ГРАЃАНСКО УЧЕСТВО	ЈАВНА ОТЧЕТНОСТ	ТЕХ. И ИНОВ. ЗА ТРАНСПАРЕНТНОСТ И ОТЧЕТНОСТ	НЕМА	МАЛО	СРЕДНО	ТРАНСФОРМАТИВНО	НЕ Е ЗАПОЧНАТА	ОГРАНИЧЕНО	ЗНАЧИТЕЛНО	ЗАВРШЕНА
1.5: ГРАДЕЊЕ НА КАПАЦИТЕТИТЕ НА ГРАЃАНСКИТЕ ОРГАНИЗАЦИИ		✓					✓			✓				✓		
1.6: ЗАЈАКНУВАЊЕ НА СВЕСТА ЗА ОВП		✓				✓				✓				✓		
4.8: АНТИКОРУПЦИСКИ ИСТРАЖУВАЊА И ЛОТОС СТУДИЈА		✓				✓	✓			✓						✓

## Што се случи?

Трите заложби од овој кластер имаат за цел да ги градат капацитетите на граѓанското општество за да можат да ја преземат надзорната („воч-дог“) улога, врз основа на планираните проектни активности на Центарот за истражување и креирање политики (ЦРПМ) и финансирани преку разни фондови на ЕУ.<sup>1</sup>

Првата заложба имаше за цел да ги гради капацитетите за мониторинг на имплементацијата на политиките. ЦРПМ извести дека го зајакнале капацитетот на седум организации за мониторинг на имплементацијата на политиките во повеќе од половина од општините.<sup>2</sup> Ова претставува ограничена имплементација на заложбата во текот на првата година.

Целта на втората заложба е двострана: да го зајакне јавно-приватниот дијалог за подготвување на заложбите на ОВП и да ги зајакне капацитетите за учество во имплементацијата на овие заложби. Истражувачката од МНИ констатираше дека е постигнат ограничен напредок. Иако ЦРПМ го поддржуваше и го олеснуваше процесот на консултации за развивање на вториот Национален акциски план, нивните активности за градење на капацитетите беа ограничени. Во рамките на проектот поддржан од ЕУ, ЦРПМ организираше една регионална конференција за ОВП во октомври 2014 година, но ЦРПМ исто така најави дека ќе го поддржи процесот на консултации за третиот Акциски план во текот на 2016 година.

Истражувачката од МНИ констатираше дека третата заложба е завршена. ЛОТОС студијата беше објавена во 2015 година, како заеднички труд на седум организации на граѓанското општество (ГОи) и е базирана на резултатите од првата заложба во овој кластер. Истражувањето откри дека просечната оценка која го мери доброто владеење во општините е 3,53 (на скалата до 10). Постои широк јаз во владеењето, при што мнозинството општини (53% од 43 општини) добиле оценка под просечната.<sup>3</sup> Мерките кои беа имплементирани беа дел од проектот финансиран од ЕУ пред усвојувањето на вториот Акциски план.

## Дали направи разлика?

Заложбите имаа за цел да го зголемат капацитетот на граѓанското општество за мониторинг на процесот на креирање на политиките. Меѓутоа, мерките се ограничени во смисла на потенцијалното влијание. Нивниот обем е ограничен, со оглед на тоа дека осум лица (претставувајќи осум различни организации) беа вклучени во компонентата за градење на капацитетите. Беа забележани неколку мали позитивни ефекти. На пример, ЦРПМ извести дека општините Крушево и Битола користеле индикатори развиени со ЛОТОС студијата, за да објават повеќе информации на нивните веб-страници, како и за добрата практика на општина Крива Паланка да споделува основни информации за услугите што ги нуди и со тоа да ги поттикне другите општини да ја прифатат таквата практика. Меѓутоа, заложбите не се доволно конкретни, па оттаму се тешко мерливи. Ова ги попречува влијанието и видливоста.

Понатаму, заложбите се однесуваат на активностите на граѓанските организации кои би биле имплементирани дури и да не беа вклучени во акцискиот план. Прегледот од МНИ не идентификуваше дополнителни придобивки од нивното вклучување во процесот на ОВП. Дополнително, националните и локалните власти не успеаја да ги искористат резултатите од заложбите. Граѓанските организации ги сметаа овие мерки како проектни активности, а не како заложби преземени од страна на власта. Прегледот на интернет архивите од страна на МНИ откри дека ниту еден орган на власта не дискутирал за резултатите од истражувањето и не презел натамошни чекори за промовирање на некои од димензиите што се мерат со ЛОТОС истражувањето: транспарентност, учество на јавноста, респонзивност или пак одговорност и ефикасност. Интервјуираните претставници на граѓанското општество искажаа загриженост во врска со тоа кој е „сопственик“ на овие заложби и колкава е нивната одржливост, доколку властите не успеат да ги искористат и инкорпорираат наодите од т.н. „воч-дог“ (надзорни) активности.<sup>4</sup>

## Следни чекори

Истражувачката од МНИ препорачува првата и третата заложба да бидат напуштени. Јазот меѓу капацитетите на граѓанското општество ќе биде адресиран со исполнување на заложбите од двата претходни кластера.

Во однос на зајакнувањето на свеста, истражувачката од МНИ препорачува натамошна работа. Иницијативата не е доволно промовирана и затоа голем број од релевантните засегнати страни не се свесни за процесот на ОВП и неговиот потенцијал. Согласно планираното, истражувачката од МНИ ѝ препорачува на Владата:

1. Да оствари партнерски однос со граѓанските организации во процесот на подготвување на следниот Национален акциски план;
2. Да се одлучи кои се најважните предизвици за отворена влада кои се релевантни за државата и да дизајнира конкретни мерки за да ги адресира истите.

Конечно, иако поделената одговорност и партнерството со граѓанското општество се препорачливи, заложбите на ОВП мора да ја подобрат работата на владините органи и нивните капацитети за дијалог со јавноста и со граѓанското општество. Вклучувањето на напорите на граѓанското општество кои не подразбираат или не добиваат поддршка од страна на властите би требало да се избегнува во акцискиот план, бидејќи Владата не може да сноси одговорност за активностите во кои нема никаква улога.

<sup>1</sup> Повеќе за проектите може да се најде на: <http://crpm.org.mk>

<sup>2</sup> Кедреса Сулејмани, *Работни групи и имплементацијата на акцискиот план за ОВП во првиот квартал* (Скопје: ЦРПМ, 2015), 10

<sup>3</sup> Марија Ристеска и Александар Цеков, *Студија на локална отчетност, транспарентност и одговорност – ЛОТОС 2014* (Скопје: Центар за истражување и креирање политики, 2015), 14-20

<sup>4</sup> МНИ, национален форум за консултации

## КЛАСТЕР 4 | УЧЕСТВО: ОБРАЗОВАНИЕ, ОНЛАЈН БЕЗБЕДНОСТ, ЖИВОТНА СРЕДИНА

Текстот на мерката од Акцискиот план:

### 7.3. Инклузивно основно и средно образование за лицата со попреченост

а. Доставување предлози и анализи до Министерството за образование и наука (МОН) за тоа во која насока треба да одат предложените законски измени;

б. Анализа на добиените предлози [и] потребата од измена и дополнување на Законот за основно образование и Законот за средно образование и отпочнување на процесот со јавни консултации (по утврдена потреба од законските измени).

Датум на започнување: 1.6.2014

Датум на завршување: 31.12.2015

### 7.4. [Имплементација] на Акцискиот план на Центарот за побезбеден интернет со Inhope Македонија

Датум на започнување: 1.1.2014

Датум на завршување: 31.12.2016

### 7.7. Зголемување на одговорностите и промовирање на концептот за заштита на животната средина:

а. Информативна кампања [...] и едукативни активности на [теми поврзани со животната средина:

б. Доставување предлози [...] до Министерството за животна средина и просторно планирање за законски измени [анализа на добиените предлози [...]] и отпочнување на процесот на законски измени со јавни консултации (по утврдената потреба)

Датум на започнување: 1.1.2014

Датум на завршување: 31.12.2016

Водечка институција: Министерство за образование и наука, Министерство за животна средина и просторно планирање

Институции поддржувачи: граѓанско општество: Полио Плус, ДЕМ - ЕД Треска, Македонски Брод и други чинители, Центар за побезбеден интернет, Inhope Македонија

**Забелешка на авторот: истражувачката од МНИ ги стави овие заложби во еден кластер за анализа, бидејќи сите се однесуваат на учеството на граѓанското општество во секторските теми. Целосниот текст од подактивностите на заложбите се скратени, што е обележано со [...]**

ПРЕГЛЕД НА ЗАЛОЖБАТА	КОНКРЕТНОСТ				РЕЛЕВАНТНОСТ ЗА ВРЕДНОСТИТЕ НА ОВП				ПОТЕНЦИЈАЛНО ВЛИЈАНИЕ				ИСПОЛНЕТОСТ			
	НЕМА	НИСКА	СРЕДНА	ВИСОКА	ПРИСТАПАДО ПОДАТОЦИТЕ	ГРАЃАНСКО УЧЕСТВО	ЈАВНА ОТЧЕТНОСТ	ТЕХ. И ИНОВ. ЗА ТРАНСПАРЕНТНОСТ И ОТЧЕТНОСТ	НЕМА	МАЛО	СРЕДНО	ТРАНСФОРМАТИВНО	НЕ Е ЗАПОЧНАТА	ОГРАНИЧЕНО	ЗНАЧИТЕЛНО	ЗАВРШЕНА
7.3: ИНКЛУЗИВНО ОБРАЗОВАНИЕ			✓			✓				✓			✓			
7.4: АКЦИСКИ ПЛАН НА ЦЕНТАРОТ ЗА ПОБЕЗБЕДЕН ИНТЕРНЕТ			✓			✓				✓			✓			
7.7: УЧЕСТВО ВО ЗАШТИТАТА НА ЖИВОТНАТА СРЕДИНА			✓		✓	✓				✓			✓			

## Што се случи?

Согласно водечките принципи на ОВП, вториот Национален акциски план вклучува заложби кои ги поддржуваат и ги вклучуваат иницијативите од граѓанското општество. Имено, овој кластер содржи заложби кои промовираат законодавни реформи во конкретни сектори, а се основани по предлози и оценки на организациите на граѓанското општество. За жал, извештајот за самооценување не содржи каква било информација за заложбите.

Првата заложба имаше за цел да ги промовира реформите за инклузивно образование. Таа детаљно го разработува процесот во кој водечка организација од граѓанското општество за лицата со попреченост (ГО) би иницирала процес за реформирање на законите за образование. Напредокот беше ограничен, иако постојната рамка не ја попречува инклузијата.<sup>1</sup> Иницијалниот состанок меѓу Полио Плус и Министерството за образование се одржа на 1 април 2015 година и двете групи се обврзаа потесно да соработуваат, што - меѓу другото - вклучува и соработка во процесот на подготвување нова Стратегија за развој на образованието.<sup>2</sup> Законот за основното

образование и Законот за средното образование беа дополнети четирипати<sup>3</sup> во текот на извештајниот период, меѓутоа воопшто не беше иницирана дебата за инклузивно образование.

Втората заложба имаше за цел да ги поддржи активностите од Акцискиот план за спречување и справување со нелегалните активности и содржини преку информатичките и телекомуникациските технологии и заштита на децата и младите луѓе 2012-2014. Овој акциски план беше подготвен од мешана работна група составена од разни засегнати страни, а една од главните активности е создавањето Центар за побезбеден интернет.<sup>4</sup> Според интервјуираните претставници на граѓанското општество не е постигнат никаков напредок, и покрај проактивните иницијативи на граѓанското општество.<sup>5</sup> Прегледот од МНИ го потврди ова. За време на набљудувањето на мешовитите работни групи не беше пријавен никаков напредок, ниту пак беа преземени какви било активности од страна на МИОА. Заштитата на младите луѓе на интернетот во моментот е промовирана само од страна на граѓанското општество.<sup>6</sup>

Третата заложба го таргетираше учеството во заштитата на животната средина. Прегледот од МНИ заклучи дека нема никаков напредок. Движењето на екологистите на Македонија не организираше какви било кампањи<sup>7</sup> и не беа доставени никакви законски предлози до Министерството за животна средина и просторно планирање.

### Дали направи разлика?

Овој кластер ги поддржува специфичните секторски реформи во областите кои се приоритетни за граѓаните, што беше потврдено со спроведена анкета на јавното мислење.<sup>8</sup> Заложбите предвидуваат информирано донесување одлуки врз основа на наодите и практиките на граѓанското општество. Некои од целите можат да бидат постигнати со подобрени практики, но граѓанското општество со право им дава приоритет на промените во правната рамка. Во земјата, на јавната администрација сè уште ѝ е неопходна поголема помош за законодавството, отколку споделување искуства за пренесување знаења и подобрување на практиките.<sup>9</sup>

Првата заложба во групата е многу важна за Македонија. Поддршката за инклузија во образованието е многу ниска<sup>10</sup>, а како резултат на тоа децата со попреченост се дискриминирани и е многу веројатно дека нема да бидат примени во повеќето од градинките и училиштата.<sup>11</sup> Заложбата е на линија со *Стратегијата за деинституционализација (2008-2018)*<sup>12</sup>, која содржи мерки за трансформација на специјалните училишта и институции, и *Националната стратегија за изедначување на правата на лицата со инвалидност во Република Македонија (ревидирана) 2010-2018*, која посебно ја определува потребата од законска реформа во областа на образованието.<sup>13</sup> Пред ОВП, значителни искуства и проценка за потребните реформи беа собрани преку пилот-проектот, поддржан од УНИЦЕФ, за создавање мрежа од инклузивни училишта.<sup>14</sup> Оттаму, анализирајќи ја потребата од законски промени и, доколку е тоа потребно, ветувањето дека ќе бидат одржани јавни консултации има умерено потенцијално влијание.

Слично на тоа, втората обврска јасно претставува приоритет за граѓанското општество, ако се има предвид посветеноста на ГО на оваа тема. Целосната имплементација на акцискиот план, кој беше изготвен преку заедничка напорна работа на повеќе инволвирани субјекти, би имала потенцијално умерено влијание во оваа област.

Конечно, потенцијалното влијание на третата заложба е исто така умерено. Пристапот до податоците за животната средина е од суштинско значење за македонските граѓани,<sup>15</sup> така што вклучувањето на кампањите за јавната свест и активностите за размена на информации е навремено и важно за општеството во целина. Второто достигнување на заложбата би можело да има дури и поголемо влијание, но без специфични детали за предложените промени на законодавството, тоа не може да биде претпоставено.

Сепак, недостигот од информации во извештајот за самооценување на Владата, ограничениот напредок, како и претходното искуство на граѓанското општество,<sup>16</sup> би можеле да сугерираат дека Владата не е посветена на нивното целосно имплементирање.

### Следни чекори

Истражувачката од МНИ препорачува натамошна темелна работа на имплементацијата. Притоа, Владата би требала да размисли за дизајнирање на специфични мерки и мапа за постигнување на посакуваните цели и да ја земе предвид комплексната природа на реформските области. Особено:

- Придвигувањето од изолирани интервенции до нова меѓусекторска агенда за акција базирана на заедничка визија, има за цел да обезбеди дека децата со попреченост ќе го заземат своето вистинско место во општеството.<sup>17</sup> Чекор во оваа насока би можело да биде и усвојувањето нов систем за проценување, кој ефективно ќе ги идентификува индивидуалните потреби и ќе ги утврди најдобрите начини за давање помош;<sup>18</sup>

- Да ги поддржи напорите за безбедно користење на интернет и да дизајнира специфични заложби во партнерство со засегнатите страни, и
- Да се консултира со граѓанското општество коешто работи на заштитата на животната средина и да ги идентификува приоритетите за реформи -како во однос на недоволната имплементација, така и во однос на правните реформи.

<sup>1</sup> Министерство за труд и социјална политика, *Првичен извештај за Република Македонија за Конвенцијата за правата на лицата со попреченост* (Скопје: 2014), 25-28, достапно на: <http://bit.ly/1MEhhn8>

<sup>2</sup> Полио Плус, <http://www.polioplus.org.mk>

<sup>3</sup> На 4.8.2014, 10.9.2014, 22.1.2015 и 16.6.2015, објавен во „Службен весник на РМ“ бр. 116/2014, 135/2014, 10/2015 и 98/2015

<sup>4</sup> МИОА, Соопштение за медиумите, 10.3.2013, достапно на: <http://bit.ly/1kBY2Eg>

<sup>5</sup> Виолета Ѓоргиевска, провајдер на интернет хотлајн, писмен придонес за МНИ

<sup>6</sup> *Правата на децата на интернет - Безбедни и заштитени*, имплементирано од Фондацијата Метаморфозис, достапно на: <http://crisp.org.mk/>

<sup>7</sup> <http://www.dem.org.mk/news.php><http://www.dem.org.mk/news.php>

<sup>8</sup> Анкетата откри дека граѓаните се најмалку заинтересирани за информациите кои ги поседуваат Владата и министерствата. На ова прашање, испитаниците дадоа еднакво поделени одговори. Половината не се заинтересирани за добивање на овој вид информација. Две третини од граѓаните се заинтересирани за податоците со кои располагаат општините, образовните и здравствените институции, додека нешто поголем дел ги интересираат информациите за буџетите и приватните тела кои вршат јавни услуги. Највисокиот процент граѓани (90,3%) се заинтересирани да добијат пристап до информации од областа на животната средина. Данче Даниловска Бајдевска (ур), *Надминување на принципите на тајност во јавната администрација* (Скопје: ФООМ, 2013), 17, достапно на: <http://bit.ly/1OISchZ>

<sup>9</sup> Judit Holvevenger и Andrea Martnuzzi, *Assessment of the Capacity for Services in Health, Education and Social Protection for the Inclusion of Children with Disabilities* (Скопје: UNICEF, 2015), 22-46, достапно на: <http://uni.cf/1HzQIOH>

<sup>10</sup> GfK Скопје, *Анкета на знаење, ставови и практики (ЗСП) кон инклузија на децата со попреченост* (Скопје: УНИЦЕФ, 2014), достапно на: <http://uni.cf/1WFF7d7>

<sup>11</sup> Бертранд Демулин, претставник на УНИЦЕФ, *Јавна изјава по повод Меѓународниот ден на лицата со попреченост*, 3.12.2014, достапно на: <http://uni.cf/1Pv98Xu>

<sup>12</sup> Министерство за труд и социјална политика, *Стратегија за деинституализација 2008-2018* (Скопје: Влада на Република Македонија, 2007), 14-16, достапно на: <http://bit.ly/1lckULf>

<sup>13</sup> Министерство за труд и социјална политика, *Национална стратегија за постигнување еднакви права за лицата со попреченост во Република Македонија (изменета) 2010-2018* (Скопје: Влада на Република Македонија, 2012), 3-4 и 22-23, достапно на: <http://bit.ly/1Ow0kSz>

<sup>14</sup> Во програмата учествуваа вкупно 15 училишта на национално ниво. За краток преглед на резултатите, видете: *Студии на случај од училиштата вклучени во програмата на УНИЦЕФ за обучување на обучувачи за инклузивно образование (2012-2014)*, достапно на: <http://uni.cf/1Ow33LT>

<sup>15</sup> Група автори, *Истражување за правото на пристап до податоците од јавен карактер во Македонија* (Скопје: Фондација Отворено општество - Македонија, 2013)

<sup>16</sup> Видете, на пример, пристап до еколошки податоци за загадување на воздухот, врз основа на студијата на Екосвест „Колку чини животот“ (Скопје: Екосвест, 2014), 60-62, достапно на: <http://bit.ly/1L8nc5>

<sup>17</sup> УНИЦЕФ, 2015, достапно на: [http://www.unicef.org/tfymacedonia/media\\_28354.html](http://www.unicef.org/tfymacedonia/media_28354.html)

<sup>18</sup> Развиена во 2012 и достапна на: <http://bit.ly/1iKmeTS>

## КЛАСТЕР 5 | ОТВОРЕНИ ПОДАТОЦИ: СТАНДАРДИ И ПЛАТФОРМА

Текстот на мерката од Акцискиот план:

2.2. Утврдување на техничките нормативи за форматот на податоците и начинот на објавување на истите - ги утврдува министерот за информатичко општество и администрација

Датум на започнување: 1.5.2014

Датум на завршување: 30.6.2014

2.5. Воспоставување можност за доставување барање од заинтересираните страни за нови податочни сетови за користење.

Датум на започнување: 1.5.2014

Датум на завршување: 31.7.2014

2.6. Воспоставување платформа за вкрстување на податоците (11 пилот- институции)

Датум на започнување: 1.5.2014

Датум на завршување: 30.9.2014

Водечка институција: Министерство за информатичко општество и администрација

Институции поддржувачи: не е специфицирано

Забелешка на авторот: истражувачката од МНИ ги стави овие заложби во еден кластер за анализа, бидејќи сите се однесуваат на инфраструктурата на отворените податоци.

ПРЕГЛЕД НА ЗАЛОЖБАТА	КОНКРЕТНОСТ				РЕЛЕВАНТНОСТ ЗА ВРЕДНОСТИТЕ НА ОВП				ПОТЕНЦИЈАЛНО ВЛИЈАНИЕ				ИСПОЛНЕТОСТ			
	НЕМА	НИСКА	СРЕДНА	ВИСОКА	ПРИСТАП ДО ПОДАТОЦИТЕ	ГРАЃАНСКО УЧЕСТВО	ЈАВНА ОТЧЕТНОСТ	ТЕХ. И ИНОВ. ЗА ТРАНСПАРЕНТНОСТ И ОТЧЕТНОСТ	НЕМА	МАЛО	СРЕДНО	ТРАНСФОРМАТИВНО	НЕ Е ЗАПОЧНАТА	ОГРАНИЧЕНО	ЗНАЧИТЕЛНО	ЗАВРШЕНА
2.2: СТАНДАРДИ			✓		✓			✓			✓					✓
2.5: БАРАЊА ЗА ПОДАТОЧНИ СЕТОВИ		✓			✓			✓		✓						✓
2.6: ПЛАТФОРМА ЗА ВКРСТУВАЊЕ ПОДАТОЦИ		✓			✓			✓		✓						✓

Забелешка на авторот: Според старите критериуми за „свездени“ заложби, заложбата 2.2. ќе добиеше звезда, бидејќи е јасно релевантна за вредностите на ОВП, како што се напишани, имаше умерено потенцијално влијание и беше значително или целосно имплементирана. МНИ ги ажурираше свездените критериуми во почетокот на 2015 година.



## Што се случи?

Кластерот имаше за цел да поддржи отворени податоци во Македонија преку регулирање и специфицирање на правните, техничките и процедуралните аспекти за објавување на податоците.

Првата заложба се однесува на усвојување на подзаконскиот акт на новоусвоенитеот Закон за користење на податоците од јавниот сектор.<sup>1</sup> Владата извести дека заложбата била комплетирана со усвојување на *Правилникот за минималните технички можности на телата и институциите на јавната администрација за објавување на податоците и техничките нормативи за форматот на податоците и начинот на објавување.*<sup>2</sup> Правилникот е достапен на порталот „Отворени податоци“ (opendata.gov.mk). Во извештајот за самооценување на Владата, МИОА наведе дека спровело три иницијални обуки за државните службеници, со цел да го промовира Законот и да ги запознае со новите правила.<sup>3</sup>

Иако заложбата беше комплетирана, прегледот од МНИ откри дека тоа е направено со значително задоцнување. Временската рамка за усвојување на правилникот предвидена со Законот беше еден месец<sup>4</sup> (февруари 2014), а Националниот акциски план за ОВП предвиде дополнителни три месеци. Сепак, актот беше усвоен во јануари 2015 година, а стапи во сила во февруари 2015 година.

Втората заложба воведо процедура за барање за отворање на конкретни податочни сетови за користење. Истражувањето од МНИ потврди дека заложбата е комплетирана. Новиот портал „Отворени податоци“, пуштен во јули 2014 година,<sup>5</sup> им овозможува на засегнатите страни да поднесат барање за објавување податоци во отворени формати.<sup>6</sup> Процедурата за поднесување барање е едноставна: треба да биде доставена контакт-информација, заедно со опис на бараните податоци, имателот на информациите (доколку е познат), како и краток опис на плановите за користење на податоците, особено ако се однесуваат на развивање апликации, онлајн портали, бизнис-модел итн. Дополнително,

барателите треба да специфицираат дали продуктот ќе биде комерцијален или некомерцијален. Владата извести дека приоритет им се дава на барањата кои се користат за развој на апликации или на нови алатки, како и за унапредување на економскиот развој и креирање нови работни места.<sup>7</sup> Дополнително, барањата можат да бидат доставувани директно до МИОА или до имателите на податоци, но се очекува овие барања да бидат процесирани побавно отколку преку порталот.

Потребите на граѓаните за нови податочни сетови се процесирани и доставени до соодветните институции, но досега ниту еден податочен сет не е отворен како резултат на овие барања. МИОА извести дека причина за тоа е начинот на кој администрацијата ги собира, чува и ажурира податоците, како и недостигот на ИТ-капацитети за бараните податоци.<sup>8</sup> Не постојат податоци за вкупниот број поднесени барања (вклучувајќи го видот, форматот и обемот на бараните податоци) или пак за нивниот статус.

Третата заложба се однесува на платформата која овозможува вкрстување или комбинирање на различни податоци. Беше планирано во пилот-фазите да се вклучат 11 институции, но прегледот од МНИ откри дека заложбата била приспособена. Владата воведо функција за вкрстување податоци на порталот „Отворени податоци“, со што ја прошири примената за сите институции кои објавиле податочни сетови. Меѓутоа, системот има ограничување од максимум три податочни сетови кои можат да бидат комбинирани.<sup>9</sup> Тестирањето на истражувачката од МНИ откри дополнителни ограничувања, кои се наведени подолу.

## Дали направи разлика?

Овие заложби се темелат на препораките од првиот преглед од МНИ на претходниот Национален акциски план. Порталот „Отворени податоци“ претставува потенцијално трансформативна мерка на Владата, која заедно со неодамна усвоениот Закон за користење на податоците од јавниот сектор, дава поттик и обврски за проактивно објавување на податоците.

Сепак, дел од грижите кои претходно беа

истакнати од страна на МНИ се покажаа како валидни. Имено, претходниот извештај од МНИ сугерираше дека новите мерки треба да обезбедат заложбата да не биде ограничена во својот обем, опфаќајќи само институции кои кај себе имаат адекватен ИТ-персонал и опрема.<sup>10</sup> Спротивно на ова, неодамна усвоениот правилник предвидува дека обврската да се објавуваат отворени податоци се однесува само на институциите „кои имаат работни станици што ги поддржуваат софтвер-алатките неопходни за подготовка на податочните сетови и кои имаат организациски единици за ИКТ или барем еден вработен од таа област“.<sup>11</sup> Јавните институции кои немаат капацитети се изземени од обврската. Правната рамка не предвидува период за постепено ширење на обемот на рамката за да се покријат сите владини институции. Оттаму, оваа заложба не ја постигна највисоката оценка за потенцијално влијание, но сè уште ветува умерена, значајна промена.

Слично на тоа, грижите од претходниот извештај од МНИ во однос на објавувањето на податоците по иницијатива на корисниците продолжуваат да бидат релевантни. Имено, засегнатите страни повторно искажаа загриженост дека давањето приоритет на објавувањето податоци врз основа на намерата на корисниците да развиваат апликации претставува неправичен пристап.<sup>12</sup> Ова може негативно да влијае на маргинализираните групи и резултатите би можеле да бидат наклонети кон интересите на бизнисите, организациите за транспарентност и големите организации од Скопје. Затоа, треба да се отвори дебата за да се идентификуваат најважните приоритети базирани на општествениот и на јавниот интерес. Граѓанските организации сугерираа дека процесот треба да започне со буџетските и со банкарските податоци и да продолжи врз основа на јавниот интерес (просторни податоци, податоци за животната средина, итн.). Дополнително, засегнатите страни изразија загриженост дека поради тоа што не постои каталог на регистрите на податоци кои се поседуваат, добиените барања можат да бидат ограничени или нерелевантни.<sup>13</sup> Дополнително, граѓанското општество изрази

загриженост за тоа дека податочните сетови можат да бидат менувани или бришени од страна на институциите, без тоа да се види на платформата, што ја попречува нивната корисност. И покрај овие ограничувања, функционалноста која ја ветува оваа заложба претставува корисна алатка која има потенцијал значајно да влијае врз објавувањето на податоците во Македонија.

Во однос на функцијата за вкрстување на податоците на порталот, истражувањето од МНИ констатираше дека иако таа постои, нејзината корисност сега е многу ограничена заради две главни причини:

1. Функцијата не е оптимално дизајнирана:
  - а) Може да се споредува само една вредност по податочен сет;
  - б) Може да се споредуваат вредности од максимум три податочни сетови објавени на платформата; и
  - в) Задолжително е вредностите од податочните сетови да бидат идентични.
2. Квалитетот на податочните сетови објавени на порталот е многу низок. Мнозинството сетови можат да бидат класифицирани со една до две ѕвезди, според критериумот за пет ѕвезди за отворени податоци.<sup>14</sup> Различни податочни сетови се подготвени со кирилично и со латинично писмо, што дополнително го ограничува вкрстувањето на податоците, бидејќи разликите во синтаксата ги прават податоците неспоредливи.
3. Споредбата е единствено можна меѓу податочните сетови објавени како „бази на податоци“ (структуриран компјутерски читлив формат) и меѓу идентичните типови единици на мерливост (на пример, комбинирање на податоци за општините кои доаѓаат од различни извори).

Дел од овие ограничувања произлегуваат од неконкретноста на оригиналната заложба, која не специфицира каков било посебен аспект од функционалноста за вкрстување. Од овие причини, истражувачката од МНИ ова го смета за позитивен, но ограничен чекор напред.

## Следни чекори

Во однос на првата заложба, не се препорачува натамошна активност.

Во однос на втората заложба, истражувачката од МНИ препорачува да се усвои нова заложба која ќе се темели на сегашната имплементација и оценка на резултатите. Владата треба пред сè:

- Да разгледа начини како да им овозможи на барателите на информации да го следат статусот на нивните барања;
- Да овозможи реалистична временска рамка за отворање на податоците со кои располагаат државните и јавните власти;
- При определувањето на временската рамка, да се идентификуваат краткорочните приоритети кои се темелат на консултации со јавните власти, граѓанското општество, бизнис-заедницата и со јавноста;

- Да обезбеди дека, онолку колку што е можно, објавените податоци ги задоволуваат критериумите за пет ѕвезди за отворени податоци;
- Да ги идентификува и мапира податочните сетови кои не се собрани и складирани на начин што ги задоволува стандардите за отворени податоци и да дизајнира мерки кои ќе им помогнат на институциите во транзицијата кон овие стандарди. Овие планови треба да бидат достапни за јавноста, така што објавувањето на податоците може да биде очекувано.

Конечно, истражувачката од МНИ препорачува прифаќање на постојните меѓународно користени платформи за вкрстување податоци,<sup>15</sup> наместо инвестирање во подобрување на функционалноста на порталот „Отворени податоци“.

<sup>1</sup> Усвоен во февруари 2014 и објавен во „Службен весник на РМ“ бр. 27/2014.

<sup>2</sup> Објавен во „Службен весник на РМ“ бр. 15/2015, на 2.2.2015.

<sup>3</sup> МИОА, *Извештај за самооценување*, 14

<sup>4</sup> Ibid, Член 22.

<sup>5</sup> Медиумска покриеност на промоцијата на порталот. Нов портал за податоци од институциите за граѓаните и за бизнисмените, достапно на: <http://www.mkd.mk/makedonija/nov-portal-za-podatoci-od-instituciite-za-gragjanite-i-za-biznismenite>

<sup>6</sup> Директен линк на: <http://bit.ly/1LOEQMY>

<sup>7</sup> МИОА, *Извештај за самооценување*, 16

<sup>8</sup> Лично интервју на МНИ со г-ѓа Ирена Бојациевска, национална координаторка за ОВП, 2.9.2014, Скопје

<sup>9</sup> МИОА, *Извештај за самооценување*, 16

<sup>10</sup> Извештај од МНИ

<sup>11</sup> Член 2, Правилник за минимум стандарди

<sup>12</sup> МНИ, форум за консултации

<sup>13</sup> МНИ, форум за консултации

<sup>14</sup> Повеќе податоци може да најдете на: <http://5stardata.info>

<sup>15</sup> Како што е, на пример, софтверот за отворени податоци (<http://ckan.org/>) кој веќе го користат многу влади.

## КЛАСТЕР 6 | ОТВОРЕНИ ПОДАТОЦИ: ИНВЕНТАР И ПРОАКТИВНА ТРАНСПАРЕНТНОСТ

Текстот на мерката од Акцискиот план:

*2.1. Отворени податоци од органите и институциите од јавниот сектор во согласност со нивните технички можности кои ги создаваат при вршењето на своите надлежности што ќе ги направат достапни за користење*

Датум на започнување: 1.1.2014

Датум на завршување: 31.12.2016

*2.3. Формирање Централен каталог на податоците од јавниот сектор објавени за користење врз основа на каталог на податоци од органите и институциите од јавниот сектор на [www.otvorenipodatoci.gov.mk](http://www.otvorenipodatoci.gov.mk)*

Датум на започнување: 1.1.2014

Датум на завршување: 31.12.2016

*2.4. Воспоставување база на податоци за контакт лица во [јавните] институции [...] задолжени за техничко приспособување и објавување на [точни] податоци [...] на веб-страницата на органот и [...] каталогот на податоци [...]*

Датум на започнување: 1.7.2014

Датум на завршување: 31.7.2015

*3.4. Редовно објавување и ажурирање на Листата на информации кај имателите [и] спроведување на законската обврска [...].*

Датум на започнување: 1.4.1014

Датум на завршување: 31.12.2016

*3.5. Достапност на сите информации од јавен карактер на веб-страниците на имателите.*

Датум на започнување: 1.4.2014

Датум на завршување: 31.12.2016

Водечки институции: Министерство за информатичко општество и администрација; Комисија за заштита на правото на слободен пристап до јавните информации

Институции поддржувачи: сите иматели на информации

Забелешка на авторот: истражувачката од МНИ ги стави овие заложби во еден кластер за анализа, бидејќи сите се однесуваат на фронт-енд активностите за отворени податоци. Целосниот текст од подактивностите на заложбите се скратени, што е обележано со [...]

ПРЕГЛЕД НА ЗАЛОЖБАТА	КОНКРЕТНОСТ				РЕЛЕВАНТНОСТ ЗА ВРЕДНОСТИТЕ НА ОБП				ПОТЕНЦИЈАЛНО ВЛИЈАНИЕ				ИСПОЛНЕТОСТ			
	НЕМА	НИСКА	СРЕДНА	ВИСОКА	ПРИСТАП ДО ПОДАТОЦИТЕ	ГРАЃАНСКО УЧЕСТВО	ЈАВНА ОТЧЕТНОСТ	ТЕХ. И ИНОВ. ЗА ТРАНСПАРЕНТНОСТ И ОТЧЕТНОСТ	НЕМА	МАЛО	СРЕДНО	ТРАНСФОРМАТИВНО	НЕ Е ЗАПОЧНАТА	ОГРАНИЧЕНО	ЗНАЧИТЕЛНО	ЗАВРШЕНА
2.1: ПРОАКТИВЕН ПРИСТАП ДО ОТВОРЕНИ ПОДАТОЦИ	✓				✓					✓				✓		
2.3: КАТАЛОГ ЗА ОТВОРЕНИ ПОДАТОЦИ			✓		✓					✓			✓			
2.4: КОНТАКТ-ЛИЦА ЗА ОТВОРЕНИ ПОДАТОЦИ			✓		✓				✓				✓			
3.4: КОНТАКТ-ЛИЦА ЗА ПРИСТАП ДО ПОДАТОЦИ			✓		✓			✓					✓			
3.5 ПРОАКТИВЕН ПРИСТАП ДО ПОДАТОЦИ		✓			✓					✓			✓			

## Што се случи?

Заложбите од овој кластер имаа за цел да го подобрат проактивното онлајн објавување на информациите кои ги поседуваат јавните институции и да објават податоци во отворен формат.

Првата заложба се однесува на новиот портал на Владата „Отворени податоци“, ([opendata.gov.mk](http://opendata.gov.mk)), кој беше јавно промовиран во јуни 2014 година. Заложбата не ги специфицираше динамиката и обемот на податоците кои ќе бидат објавени, со што е тешко мерлива. Според извештајот за самооценување на Владата, биле објавени вкупно 154 податочни сетови од 24 институции. Меѓутоа, прегледот од страна на МНИ во однос на сетовите податоци што се достапни на овој портал и бројот на симнувања, сугерира дека голем број од објавените сетови податоци се од мала корист за

граѓаните. Следниве сетови податоци беа објавени и најмногу користени во текот на извештајниот период:

- Достапни биле 90 податочни сетови од 21 институција;
- 39 податочни сетови досега воопшто не биле симнувани;
- Трите најсимнувани податочни сетови се:
  - Адресарот на државни градинки (336 симнувања);
  - Амандмани на буџетот (122 симнувања);
  - Адресарот на приватни градинки (98 симнувања).

Другите податочни сетови имале значително помалку симнувања.<sup>1</sup>

Втората заложба се однесува на формирањето Централен каталог на податоци од јавниот сектор, кој би требало да биде објавен на порталот „Отворени податоци“ и би претставувал збир од каталозите изготвени од индивидуалните ентитети. Извештајот за самооценување на Владата наведува дека ова не е остварено, но дека податочните сетови можат да бидат филтрирани од страна на институциите, ублажувајќи го на тој начин недостигот од каталог. Истражувањето во рамките на МНИ констатираше дека реализацијата на оваа обврска не е започната. МИОА зависи од каталозите на одговорните јавни и државни власти. Интернет пребарувањето на владините министерства откри дека каталозите на податочните сетови не се креирани и направени за да бидат достапни, и покрај законската обврска квартално да го информираат МИОА за ажурирањата на каталогот.<sup>2</sup> Не постои централен каталог објавуван на порталот „Отворени податоци“.

Третата заложба се обиде да формира база на податоци за контакт-лица во рамките на органите кои се одговорни за управување со податочните сетови и нивно ажурирање.<sup>3</sup> Во своето самооценување, Владата извести дека била формирана работна група со претставници од 11 пилот-институции кои започнале да објавуваат податоци. Листата е проширена со вклучување на нови институции. Истражувачката од МНИ не успеа да најде докази за постоењето на оваа база на податоци и смета дека ова претставува ограничен напредок, бидејќи усвоената правна рамка се однесува на голем број од институциите, а не само на оние кои беа вклучени во пилот-проектот „Отворени податоци“.

Четвртата заложба имаше за цел да се постигнат релевантни конечни резултати, „публикувана листа од информации, во согласност со Законот за слободен пристап до информации“, но истражувачката од МНИ не беше во можност да пронајде доказ за тоа дека ова ажурирање навистина се случило. Во своето самооценување, Владата не понуди информации за напредокот. Листата на иматели на информации е достапна на веб-страницата на Комисијата за заштита на

правото на пристап до јавните информации,<sup>4</sup> но не го прикажува датумот на последното ажурирање, така што не е можно да се процени дали имателите на информации ги ажурирале своите листи во првата година од имплементацијата, која е оценувана во овој извештај. Во својот Годишен извештај, Комисијата наведе дека поради недостиг од финансиски средства, не била во можност да ја објави листата на иматели на информации.<sup>5</sup> Мониторингот од страна на граѓанското општество откри дека само една четвртина од институциите на нивните веб-страници ги објавуваат контакт-лицето и листата на информации.<sup>6</sup>

Последната обврска повторно ја нагласи проактивната транспарентност на јавните институции, т.е. ја повтори обврската на јавните институции, преку нивните веб-страници и на сопствена иницијатива, да ги направат јавни информациите што ги поседуваат.<sup>7</sup> Имено, таа имаше за цел да ја поддржи имплементацијата на членот 10 од *Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер*, кој регулира кои видови информации треба да се направат достапни без да се поднесе барање за пристап.<sup>8</sup> Извештајот за самооценување на Владата дава податоци собрани преку мониторингот направен од страна на граѓанското општество во врска со фискалната транспарентност.<sup>9</sup> (За повеќе, погледнете го Кластерот 11). Истражувањето од МНИ не констатираше каков било напредок во однос на оваа заложба. Државната комисија за заштита на правото на слободен пристап до информациите<sup>10</sup> и независниот мониторинг на граѓанското општество наведуваат дека половина од институциите воопшто немаат веб-страници.

### **Дали направи разлика?**

Обврската на сите тела и институции од јавниот сектор да ги објавуваат комплетите податоци што ги создаваат и да ги направат достапни за повторно користење за првпат беше воведена во февруари 2014 година со *Законот за користење на податоците од јавниот сектор*.<sup>11</sup> Овој закон, исто така, го предвидува формирањето на каталогот споменат погоре.<sup>12</sup> Законот ја зајакна законската рамка за отворени податоци и, иако тоа не беше дел од претходниот Национален акциски

план, можеше да ги адресира недостатоците со објавување на податоците идентификувани во претходниот извештај од МНИ. На пример, пребарувањето на архивата на порталот од страна на истражувачката од МНИ откри дека отворањето и објавувањето на 50 комплети податоци било најавено за јули 2014 година, но тие сè уште не се објавени.

Проактивната транспарентност беше еден од клучните приоритети идентификувани од страна на граѓанското општество во претходното истражување на МНИ. Сите заложби што спаѓаат во овој кластер имаа за цел да го промовираат објавувањето податоци и комплети податоци на проактивен начин. Таквите напори се многу потребни во Македонија. Како што истакнаа учесниците на состанокот организиран од МНИ со засегнатите страни, во некои делови на Владата сè уште преовладува културата на тајност, а некои институции како да немаат волја за објавување на податоците што ги поседуваат. Граѓанското општество смета дека каталозите на податоци (сите податоци што институциите ги создаваат или ги имаат создадено), дури и да се на хартија од 1946 година, се од суштинско значење за да се следи ефикасноста на трансформацијата на отворените податоци, да се оцени ефикасноста и да се утврдат „тесните грла“ и да се дизајнираат реални планови за тоа кои податоци можат да се отворат, во кој формат и кога.

Иако прореформските фактори го користат процесот на ОВП за да притиснат за поотворени и транспарентни власти, дизајнирањето јасни, специфични и реалистични заложби приспособени на сегашниот контекст и на достапните извори е од пресудно значење за постигнувањето мерливи резултати во краток временски период. Моментално, заложбите (од кои дел беа амбициозни и би можеле да доведат до потенцијално трансформативни промени) не беа реалистично и јасно дизајнирани. Неколку од нив беа толку неспецифични што истражувачката од МНИ не можеше да го согледа нивното потенцијално влијание, освен како позитивни но ограничени чекори, и покрај тоа што допираат толку значајни теми. Оваа неодреденост и

неуспехот да се земат предвид ограничувањата на сегашниот систем придонесоа за минималната имплементација на обврската.

Сепак, од податоците што ги објави Владата се дојде до некои интересни резултати. Досега, врз основа на објавените податоци, биле развиени вкупно три апликации, од кои две во извештајниот период. Првата апликација е дизајнирана во 2012 година и ги алармира возачите за потенцијалната полициска радарска контрола низ земјата. Втората објавува резултати од мерењата на квалитетот на воздухот, додека третата е мапа на активни шумски пожари во земјата.

## Следни чекори

За имплементација на заложбата и објавување на отворени податоци од пресудно значење е институциите и јавните органи да се придржуваат кон законските барања и да определат контакт-лица во рамки на институциите. Се препорачува ревидирање на заложбите за проактивна транспарентност на отворените податоци и информации, со цел да се направат поостварливи и респонзивни во сегашниот контекст. Владата би требало пред сè:

- Да дефинира мерки кои би им помогнале на имателите на информации да подготват планови за проактивно објавување на податоците во формат на отворени податоци, како што се давањето техничка поддршка, независни оценувачи или пак ИКТ-ресурси;
- Да го земе предвид прогресивното воведување програми за проактивна објава;
- Да ги дополни стратешките активности со мерки што би овозможиле трансформација на складирањето податоци во формат на отворени податоци;
- Да ја разгледа можноста за објавување на важните (барани) информации, иако тие се достапни само во затворени формати, и да дизајнира планови за нивно трансформирање во отворени податоци;
- Да дизајнира систем за мониторинг, преку транспарентна и проактивна процедура, и да ги вклучи засегнатите страни во органите за мониторинг, и

- Да го реформира годишниот извештај што се доставува до Комисијата за заштита на правото на слободен пристап до јавните информации, да собира податоци за ажурирање на листата на информации, каталогот на сетовите податоци, како и листата на податоци што ги поседува власта.

<sup>1</sup> Во повеќето случаи, помалку од 5 симнувања.

<sup>2</sup> Член 8

<sup>3</sup> Член 7, став 4

<sup>4</sup> <http://bit.ly/1UVTWnD>

<sup>5</sup> Комисија за заштита на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер. *Годишен извештај на Комисијата за заштита на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер за периодот од 1 јануари до 31 декември 2014 година* (Скопје: Комисија, март 2015), достапно на: <http://bit.ly/1UVTWnD>

<sup>6</sup> Фондација Метаморфозис. *Зголемување на употребата на gov.mk веб-страниците како алатка за транспарентност* (Скопје: Метаморфозис, 2014)

<sup>7</sup> Helen Darbshire, *Proactive Transparency: The Future of the Right To Information* (Washington DC, World Bank), 3-9, достапно на: <http://bit.ly/1p0G0ul>

<sup>8</sup> Членот предвидува да се објавуваат следниве информации: предложените програми, усвоените програми, стратегиите, ставовите, мислењата, студиите и слични документи поврзани со надлежностите на имателот; сите тендери за јавни набавки и тендерската документација; информациите за нивните надлежности, во согласност со законот; организацијата и трошокот за работа за обезбедување услуги за граѓаните во административните процедури, како и за своите активности; објавувањето информативни билтени или други видови информирање; контакт-информации; законодавството кое ја уредува работата на имателот; како и другите информации што произлегуваат од неговата работа.

<sup>9</sup> Здружение за еманципација, солидарност и еднаквост на жените во Македонија. *Оценка на напредокот на ниво на проактивна транспарентност на мониторираните јавни институции* (Скопје: ЕСЕМ, 2015), достапно на: <http://bit.ly/1H5inwf>

<sup>10</sup> Комисија, *Годишен извештај 2013*, 7-29

<sup>11</sup> Усвоен во февруари 2014 година и објавен во „Службен весник на РМ“ бр.27/2014.

<sup>12</sup> Членови 4, 7 и 8



## КЛАСТЕР 7 | СЛОБОДЕН ПРИСТАП ДО ИНФОРМАЦИИ: ЧОВЕЧКИ, ОПЕРАТИВНИ И ФИНАНСИСКИ РЕСУРСИ

Текстот на мерката од Акцискиот план:

### 2.7. Обуки за спроведување на Законот за користење на податоците од јавниот сектор

Датум за започнување: неспецифициран

Датум на завршување: неспецифициран

### 3.2. Едукација на службените и одговорните лица кај имателите на информации

Датум на започнување: 1.4.2014

Датум на завршување: 31.12.2016

### 3.3. Изработка на нова веб-страница на Комисијата

Датум на започнување: 1.4.2014

Датум на завршување: 30.4.2015

### 3.6. Унапредување на финансиските и човечките ресурси на Комисијата

Датум на започнување: 1.4.2014

Датум на завршување: 31.12.2016

Водечки институции: Комисија за заштита на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер

Институции поддржувачи: сите иматели на информации, Министерство за финансии, Министерство за информатичко општество и администрација

Забелешка на авторот: истражувачката од МНИ ги стави овие заложби во еден кластер за анализа, бидејќи сите се однесуваат на бек-енд ресурсите за правото на пристап до информации.

ПРЕГЛЕД НА ЗАЛОЖБАТА	КОНКРЕТНОСТ				РЕЛЕВАНТНОСТ ЗА ВРЕДНОСТИТЕ НА ОВП				ПОТЕНЦИЈАЛНО ВЛИЈАНИЕ				ИСПОЛНЕТОСТ			
	НЕМА	НИСКА	СРЕДНА	ВИСОКА	ПРИСТАП ДО ПОДАТОЦИТЕ	ГРАЃАНСКО УЧЕСТВО	ЈАВНА ОТЧЕТНОСТ	ТЕХ. И ИНОВ. ЗА ТРАНСПАРЕНТНОСТ И ОТЧЕТНОСТ	НЕМА	МАЛО	СРЕДНО	ТРАНСФОРМАТИВНО	НЕ Е ЗАПОЧНАТА	ОГРАНИЧЕНО	ЗНАЧИТЕЛНО	ЗАВРШЕНА
2.7: ОБУКИ ЗА КОРИСТЕЊЕ НА ПОДАТОЦИТЕ		✓			✓					✓						✓
3.2: ОБУКИ ЗА СЛОБОДЕН ПРИСТАП ДО ИНФОРМАЦИИ		✓			✓					✓					✓	
3.3: ВЕБ-СТРАНИЦА НА КОМИСИЈАТА			✓		✓		✓			✓						✓
3.6: РЕСУРСИ НА КОМИСИЈАТА		✓			✓					✓				✓		

## Што се случи?

Овие заложби имаа за цел да овозможат човечки, финансиски и технички ресурси за поддршка на имплементацијата на законската рамка за пристап до информации и објавување на отворени податоци.

Првата заложба се однесува на обуките на јавните институции за новиот Закон за користење на податоците од јавниот сектор, кој стапи во сила во февруари 2014 година, кога се подготвуваше вториот Акциски план. Извештајот за самооценување на Владата покажува дека биле спроведени голем број обуки за клучниот персонал во рамките на институциите во врска со новите барања и законски обврски за проактивно објавување на податоците. Дополнително, според интервјуата на истражувачката со МИОА, тие спровеле редовни состаноци со институциите како одговор на нивните барања и со цел да ги објаснат прашањата што произлегуваат од имплементацијата. Истражувачката од МНИ смета дека ова претставува целосно исполнување на заложбата.

Слично на тоа, втората заложба имаше за цел да ги изгради капацитетите на имателите на информации за имплементација на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер. Според резултатите од самооценувањето на Владата и интервјуата со вработените во Комисијата за заштита на правото на слободен пристап до информации,<sup>1</sup> обуките биле спроведени во текот на 2015 година и таргетираше две групи иматели на информации - судии и обвинители, како и општински функционери. Овие групи биле селектирани врз основа на нивната желба да остварат партнерски однос со Комисијата. Обуките за судии и обвинители биле организирани во партнерство со Академијата за судии и јавни обвинители во Скопје. Биле организирани вкупно три обуки, во текот на кои биле обучени 24 претседатели на судови, 18 обвинители и 46 функционери со пристап до информации од целата земја. За општините, со поддршка на Мисијата на ОБСЕ во Скопје, четири од планираните шест обуки биле одржани во јуни 2015 година. Обуките се одржале во Скопје, Гостивар, Демир Капија и Штип и опфатиле повеќе општини од овие

региони. Биле обучени вкупно 33 општински функционери.<sup>2</sup> Истражувачката од МНИ смета дека ова е значителна имплементација на заложбата, бидејќи со опфатот на обуките биле покриени локалната администрација и судството. Одложената имплементација на обуките се должела на отсуството на финансиски средства во 2014 година.<sup>3</sup>

Третата обврска беше пренесена од првиот Акциски план и ветуваше подготовка на нова веб-страница на Комисијата за заштита на правото за слободен пристап до информации од јавен карактер. Целта на новата веб-страница е да го олесни електронскиот пристап до информациите, како и да овозможи електронско поднесување на годишните извештаи од страна на имателите на информации. Истражувачката од МНИ констатираше дека оваа заложба е завршена навреме. Подготвувањето на новата веб-страница започна во 2014 година<sup>4</sup> и беше поддржано од МИОА. Постојната веб-страница нуди информации за граѓаните, вклучувајќи и каталог на сите носители на информации, и одлуки и заклучоци на Комисијата, врз основа на поднесоците коишто ги добива. Веб-страницата, исто така овозможува поврзување со релевантните веб-платформи на граѓанското општество.

Конечно, четвртата заложба се залагаше за зголемување на човечките и финансиските ресурси на Комисијата. Како што известува Комисијата во своите годишни извештаи, таа е недоволно финансирана и веќе подолго време се соочува со недостиг од персонал, при што нејзиниот буџет секоја година постепено се намалува.<sup>5</sup> Извештајот за самооценување наведува дека буџетот за плати во 2015 година бил зголемен за околу 4,1%<sup>6</sup> заради трансфер на пет службеници во Комисијата. Сепак, истражувачката од МНИ го смета ова за ограничен напредок во заложбата. Иако човечките ресурси беа зајакнати, нерестриктивното финансирање на Комисијата останува непроменето. На Комисијата ѝ е потребно финансирање за да може да ги остварува своите надлежности, но таа сега не само што зависи од финансирањето на донаторите за програмските активности, туку и извести дека сметката ѝ била блокирана во 2014 година поради неплатени режиски трошоци.<sup>7</sup>

## Дали направи разлика?

2016 година ја обележува 10-годишнината од усвојувањето и стапувањето во сила на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер. Комисијата е една од клучните институции кои го штитат ова право и ги промовираат протранспарентните реформи. Сепак, уште од основањето на Комисијата ѝ недостигаат потребните човечки и финансиски ресурси за исполнување на обврските. Во таа смисла, заложбите имаа цел да го адресираат ова прашање и да го пополнат овој важен јаз.

Сепак, граѓанското општество изрази загриженост дека заложбите по својата природа не се трансформативни и не ги адресираат корените на проблемот – перципираната култура на тајност во администрацијата.<sup>8</sup> Дека оваа култура ја поткопува имплементацијата може да се види, на пример, во честото менување на одговорните лица за процесирање на барањата за слободен пристап до информации.<sup>9</sup> Со ова, потенцијалното влијание на првите две заложби е многу ограничено, бидејќи често се случува службениците кои биле обучени да бидат прераспоредени на други задачи, со што се ограничува ефектот од обуките.

Во заложбата не беше јасно дефиниран опфатот на обуките. Овој проблем, исто така, ја ограничи можноста на истражувачката од МНИ да го оцени потенцијалното влијание на другите три заложби како повеќе од мали чекори напред. Иако опфатот на обуките сè уште останува ограничен, тоа е позитивен чекор напред. Овој пристап не е вообичаен кога се донесуваат нови закони, бидејќи администрацијата многу ретко добива специфични обуки за да се подготви за имплементација, и Владата би требало да размисли како ова ефикасно да се примени и на другите обврски од акцискиот план за ОВП, кој креира

нови правила. Граѓанското општество со години бараше издвојување на соодветни средства,<sup>10</sup> а имателите на информации бараа обуки.

## Следни чекори

МНИ препорачува натамошна работа на имплементацијата на овие мерки, а пред сè:

- Владата треба да алоцира неограничен буџет за Комисијата, за таа да може да извршува превентивни активности;
- Веб-страницата на Комисијата треба да биде подобрена за да овозможи да се создаде пребарлива база на податоци на нивните одлуки и заклучоци (законски случаи), како и да служи како алатка за електронско поднесување барања;
- Владата треба да разгледа како веб-платформата може да биде искористена за собирање информации и извештаи од имателите на информации.
- Овозможувањето проактивен пристап до индивидуалните извештаи доставени до Комисијата би требало да се земе предвид за следниот акциски план.

Како добар знак, Владата извести дека во следниот акциски план планира да вклучи заложба која ќе дозволи поднесување извештаи од имателите на информации и жалби од незадоволните баратели преку сајтот на Комисијата.

Конечно, на консултациите со МНИ, претставниците на граѓанското општество сугерираа проактивно објавување на најважните информации кои ги поседува Владата, како што се буџетските плаќања и договорите за набавки со анексите, како критичен чекор за подобрување на пристапот до информации во Македонија.

<sup>1</sup> Интервју на МНИ со г. Пеце Тошевски и г. Оливер Серафимовски

<sup>2</sup> Повеќе за обуките можете да најдете на веб-страницата на Комисијата: <http://bit.ly/1HWIPJX>

<sup>3</sup> Комисија, *Годишен извештај 2014*,

<sup>4</sup> Лично интервју на МНИ со г-ѓа. Ирена Бојаџиева, 2.9.2014.

<sup>5</sup> Комисија, *Годишни извештаи 2010-2014*

<sup>6</sup> Вкупно за 500.000 денари, или околу 8.300 евра

<sup>7</sup> Комисија, *Годишен извештај 2014*

<sup>8</sup> МНИ, форум за консултации

<sup>9</sup> Комисија, *Годишен извештај 2014*

<sup>10</sup> Фондација Отворено општество – Македонија, *Соопштение за медиумите по повод Меѓународниот ден на правото да знам* (Скопје, ФООМ, 2013)

## КЛАСТЕР 8 | СЛОБОДЕН ПРИСТАП ДО ИНФОРМАЦИИ: ЗАКОНСКИ РЕФОРМИ

Текстот на мерката од Акцискиот план:

### 3.9. Изменување и дополнувања на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер

а. Доставување предлози и анализи до Министерството за правда за тоа во која насока треба да се движат предложените законски измени (до јуни 2014);

б. Анализа на добиените предлози и утврдување на потребата од измена и дополнување на Законот [и] отпочнување на процесот на изменување [...] на Законот [...] со јавни консултации

Датум на започнување: 1.4.2014

Датум на завршување: 30.9.2015

### 3.10. Формирање на меѓуресорска работна група за утврдување на усогласеноста на Конвенцијата на Советот на Европа за пристап до јавните документи и утврдување на националните законски услови за пристапување кон оваа конвенција.

Датум на започнување: 1.9.2014

Датум на завршување: 31.3.2015

Водечки институции: Министерство за правда

Институции поддржувачи: Комисија за заштита на правото за слободен пристап до информации од јавен карактер

Забелешка на авторот: истражувачката од МНИ ги стави овие заложби во еден кластер за анализа, бидејќи сите се однесуваат на законодавните реформи на правото на пристап до информации.

Целосниот текст од подактивностите на заложбите се скратени, што е обележано со [...]

ПРЕГЛЕД НА ЗАЛОЖБАТА	КОНКРЕТНОСТ				РЕЛЕВАНТНОСТ ЗА ВРЕДНОСТИТЕ НА ОВП				ПОТЕНЦИЈАЛНО ВЛИЈАНИЕ				ИСПОЛНЕТОСТ			
	НЕМА	НИСКА	СРЕДНА	ВИСОКА	ПРИСТАП ДО ПОДАТОЦИТЕ	ГРАЃАНСКО УЧЕСТВО	ЈАВНА ОТЧЕТНОСТ	ТЕХ. И ИНОВ. ЗА ТРАНСПАРЕНТНОСТ И ОТЧЕТНОСТ	НЕМА	МАЛО	СРЕДНО	ТРАНСФОРМАТИВНО	НЕ Е ЗАПОЧНАТА	ОГРАНИЧЕНО	ЗНАЧИТЕЛНО	ЗАВРШЕНА
3.9: ИЗМЕНИ НА ЗАКОНОТ ЗА СЛОБОДЕН ПРИСТАП ДО ИНФОРМАЦИИ			✓		✓				✓						✓	
3.10: РАБОТНА ГРУПА ЗА КОНВЕНЦИЈАТА НА СОВЕТОТ НА ЕВРОПА ЗА ПРИСТАП ДО ЈАВНИТЕ ДОКУМЕНТИ				✓	✓					✓			✓			

## Што се случи?

Овие две заложби се фокусираат на натамошниот развој на законската рамка за заштита на правото на слободен пристап до информации.

Првата заложба има за цел да го подобри постојното законодавство кое го регулира слободниот пристап до јавните информации. Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер беше усвоен во 2006 година и беше менуван и дополнуван трипати - во 2008, 2010 и во 2014 година. Најзначајните измени беа направени во 2010 година и тие ги адресираа грижите на граѓанското општество. Извештајот за самооценување заклучува дека напредокот е ограничен, истовремено известувајќи дека потребата од измени е основана и дека нацрт-амандманите се испратени до Министерството за правда. Амандманите на Законот беа усвоени во август 2015 година,<sup>1</sup> во период што не е опфатен со овој извештај, што значи дека обврската беше суштински исполнета во текот на првата година. Но, измените не ги одразија потребите и приоритетите идентификувани во текот на јавните консултации од процесот за подготвување на акцискиот план за ОВП.

Втората обврска се однесува на ратификацијата на Конвенцијата на Советот на Европа за пристап до јавните документи. Иако извештајот за самооценување не содржеше информација за имплементацијата на оваа обврска, Владата извести дека ја формирала групата, но прегледот на истражувачката од МНИ не можеше да најде докази за тоа дека оваа група работела за време на извештајниот период. Консултираните функционери во Министерството за надворешни работи известија дека е малку веројатно државата да ја ратификува Конвенцијата пред таа да стапи во сила. За да се случи тоа, неопходни се најмалку 10 ратификации, а досега тоа го сториле 7 од вкупно 14 земји-потписнички.<sup>2</sup> Македонија беше една од 12-те земји кои први ја потпишаа Конвенцијата во 2009 година.

## Дали направи разлика?

Најголем дел од проблемите што се однесуваат на правото на слободен пристап до информации во Македонија повеќе се поврзани со имплементацијата на Законот, отколку со рамката што тој ја нуди, а токму целокупното спроведување на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер е она што засегнатите страни го сметаат за незадоволително. Постојат одредени хронични проблеми со имплементацијата, како што се „одбивање со молчење“, недоволното проактивно објавување на информациите и ограничувањето на пристапот и на користењето на „тестот за јавен интерес“. Сепак, законската рамка може да биде подобрена, а токму тоа се обидуваат да го направат овие заложби.

На пример, претходниот преглед на одлуките на Комисијата, направен во рамките на МНИ, откри дека кога пристапот до информациите е одбиен, имателите на информации не го спроведуваат задолжителниот тест за штета. Во оваа смисла, една од препораките во последниот извештај беше да се усвои правилник што ќе ја регулира процедурата за имплементација на тестот за штета.<sup>3</sup> Граѓанските организации, како и Комисијата за заштита на правото на слободен пристап до информации, ги идентификуваа потребните промени и ги доставија до Министерството за правда, како што е предвидено со обврската.<sup>4</sup>

Сепак, како што е наведено погоре, измените и дополнувањата на Законот не ги земаа предвид предлозите на граѓанското општество (и на другите). Заложбата не специфицираше кои би биле промените, па затоа не беше возможно да се одреди какво би било потенцијалното влијание, доколку воопшто го има. Исто така, беше нејасно зошто последниот акциски план користеше понејасни формулации во споредба со првите нацрти, кои специфицираа што треба да се промени врз основа на дотогашната имплементација.<sup>5</sup> Консултираните претставници на граѓанското општество ја искажаа својата загриженост дека Министерството за правда не е

инклузивно и дека Комисијата не е секогаш свесна за процесите што се во тек.<sup>6</sup>

Откако Македонија се приклучи кон ОВП, Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер претрпе две измени<sup>7</sup>, но процесот не ги одрази заложбите содржани во Националниот акциски план. Ова го открива ниското ниво на кохерентност на процесите на ОВП со тековните реформи и потребата од подобра координација помеѓу различните реформски стратегии и агенди. Уште повеќе, на Комисијата ѝ се потребни дополнителни човечки и финансиски ресурси за да биде способна да ги спроведува законските надлежности што ѝ се доверени.<sup>8</sup> Повеќе детали за ова се дадени во овој извештај, во Кластерот б.

Конечно, во однос на потенцијалното влијание на втората заложба во врска со усогласеноста со Конвенцијата на Советот на Европа за пристап до јавните документи, доколку биде целосно имплементирана таа би можела да биде потенцијално позитивен (но помал) чекор

напред за Македонија. На тој начин ќе се изврши проценка на постојната законска регулатива, според минималните стандарди востановени од Советот на Европа. Сепак, ефектот на заложбата надвор од Македонија е можеби повисок – македонското законодавство е прогресивно, опфаќајќи ги државната безбедност и Агенцијата за разузнавање, што не е случај во многу земји во Европа. Оттаму, постои можност процесот да биде искористен за подигање на стандардите на европско ниво.

### Следни чекори

Иако одредени граѓански организации се залагаа за промени во регулативата, општо земено законската рамка е на задоволително ниво. Истражувачката од МНИ препорачува идните заложби да бидат фокусирани на поддршка на имплементацијата и на тоа да се обезбеди дека сите институции работат во согласност со законодавството.

<sup>1</sup> Објавен во „Службен весник на РМ“ бр. 148/2015 од 31.8.2015.

<sup>2</sup> Листата на потписници и ратификации е достапна на: <http://bit.ly/QBQyIZ>

<sup>3</sup> Неда Коруновска, МНИ 2013-2014, Извештај за напредокот на Македонија, 63-65

<sup>4</sup> Интервју на МНИ со г. Оливер Спасовски, Комисија за заштита на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер; Интервју на МНИ со г-ѓа Нада Наумовска, Фондација Отворено општество – Македонија.

<sup>5</sup> Прв нацрт на вториот Акциски план за ОВП, март 2014.

<sup>6</sup> Коментар од анкетата спроведена од страна на истражувачката на МНИ.

<sup>7</sup> Еднаш во 2014, а потоа во 2015.

<sup>8</sup> Комисија за заштита на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер, Годишен извештај за работата на Комисијата во 2014 година, достапно на: <http://bit.ly/1brs4SW>

## КЛАСТЕР 9 | СЛОБОДЕН ПРИСТАП ДО ИНФОРМАЦИИ: ЈАВНА СВЕСТ И ГРАДЕЊЕ ПАРТНЕРСТВА

Текстот на мерката од Акцискиот план:

3.1. Подигање на свеста на јавноста за правото на слободен пристап до информации од јавен карактер преку [...] медиумска презентација и едукативна кампања

- а. Асистирање на новинари и невладини организации во спроведувањето на правото на пристап;
- б. Обуки на невладини организации организирани од Фондацијата Отворено општество – Македонија;
- в. Отворени денови за општините;
- г. Веб-страница за едукација на граѓаните со конкретни примери, [www.spinfo.org.mk](http://www.spinfo.org.mk) и [...] „Слободен пристап“ (<http://slobodenpristap.mk/>) [...] овозможување на електронско поднесување барања [за] информации и на жалби до Комисијата [...]
- д. Едукација на [засегнатите страни] за правото на пристап до информации од јавен карактер и фискална транспарентност и отчетност на [...] страницата на Здружението ЕСЕ - [www.esem.org.mk](http://www.esem.org.mk)

Датум на започнување: 1.4.2014

Датум на завршување: 31.12.2016

3.7. Зголемување на соработката на Комисијата со здруженијата на граѓаните и фондациите и со општините во РМ преку меморандуми за соработка.

Датум на започнување: 1.4.2014

Датум на завршување: 31.12.2016

Водечки институции: Комисија за заштита на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер

Институции поддржувачи: сите општини; Фондација Отворено општество –Македонија; Здружение за еманципација, солидарност и еднаквост на жените во Македонија; Центар за граѓански комуникации.

Забелешка на авторот: истражувачката од МНИ ги стави овие заложби во еден кластер за анализа, бидејќи сите се однесуваат на јакнењето на јавната свест и градењето партнерства за слободен пристап до информации. Целосниот текст од подактивностите на заложбите е скратен, што е обележано со [...]

ПРЕГЛЕД НА ЗАЛОЖБАТА	КОНКРЕТНОСТ				РЕЛЕВАНТНОСТ ЗА ВРЕДНОСТИТЕ НА ОВП				ПОТЕНЦИЈАЛНО ВЛИЈАНИЕ				ИСПОЛНЕТОСТ			
	НЕМА	НИСКА	СРЕДНА	ВИСОКА	ПРИСТАП ДО ПОДАТОЦИТЕ	ГРАЃАНСКО УЧЕСТВО	ЈАВНА ОТЧЕТНОСТ	ТЕХ. И ИНОВ. ЗА ТРАНСПАРЕНТНОСТ И ОТЧЕТНОСТ	НЕМА	МАЛО	СРЕДНО	ТРАНСФОРМАТИВНО	НЕ Е ЗАПОЧНАТА	ОГРАНИЧЕНО	ЗНАЧИТЕЛНО	ЗАВРШЕНА
3.1: ЈАВНА СВЕСТ ЗА ПРАВОТО НА ПРИСТАП ДО ПОДАТОЦИ			✓		✓	✓				✓					✓	
3.7: МЕМОРАНДУМ ЗА СОРАБОТКА			✓		✓	✓				✓			✓			

## Што се случи?

Кластерот на заложби е фокусиран на градењето партнерства помеѓу Комисијата за заштита на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер и граѓанското општество, во обид да се подигне свеста за правото на слободен пристап до информациите.

Првата обврска се фокусираше на различните обуки и активности за градење на капацитетите, како и на различните онлајн алатки за помош на јавноста во остварувањето на ова право или во добивањето пристап до информациите. Според извештајот за самооценување на Владата и интервјуата со вработените во Комисијата, биле спроведени вкупно 4 обуки за новинарите, 8 обуки за претставниците и активистите на граѓанското општество, 6 обуки за младите, а биле организирани и обуки на 3 универзитети.<sup>1</sup> Дополнително, Комисијата во соработка со 6 општини и со поддршка на ОБСЕ, организираше „отворени денови“ во општините и разговори со студентите и со младите на тема право на пристап до податоци. На овие настани учествувале приближно 150 млади луѓе.<sup>2</sup> Организациите на граѓанското општество, поддржани од меѓународните донатори, спроведоа обуки за граѓанското општество и за медиумите, обучувајќи приближно 200 активисти и новинари. Другите активности ги вклучуваат порталите управувани од граѓанското општество, кои имаат специфична публика (на пример, новинари<sup>3</sup>), кои се специјализирани за одредена област (на пример, „буџетска транспарентност“<sup>4</sup>) или даваат општ преглед на процедурата и нудат алатки за онлајн поднесување барања за информации.<sup>5</sup> Овие портали постоеја пред оваа заложба и се имплементирани независно од овој процес. Освен поврзувањето на порталите директно со новиот портал на Комисијата (банерите се прикажани на почетната страница), не е јасно како оваа заложба ја промени статус кво состојбата на овој план.

Втората заложба имаше за цел да ја формализира соработката меѓу Комисијата и граѓанските организации преку меморандум за соработка. Според извештајот за самооценување и интервјуата со вработените во Комисијата и

со граѓанското општество, оваа заложба не е започната во текот на периодот определен за евалуација. Во извештајот за самооценување се наведува дека во „наредниот период“ Комисијата ќе потпише меморандум за разбирање, со цел да се „продлабочи соработката со три организации од граѓанското општество“ кои се одговорни за имплементација на заложбите.

## Дали направи разлика?

Оваа група на заложби придонесе за подигање на свеста за правото на слободен пристап, давајќи корисна алатка за пристап до податоците, зголемување на јавната свест и градење партнерство со граѓанското општество. Градењето партнерство во оваа област е од суштинско значење, бидејќи значителен број граѓани сè уште не се свесни за нивното право на слободен пристап до информации чиешто иматели се јавните тела.<sup>6</sup> Со оглед на сериозноста на прашањата за правото на информации во Македонија, опфатот на овие заложби беше ограничен во поглед на нивното потенцијално влијание.

За првата заложба не постоеше евалуација на обуките или мерење на практичната употреба на вештините стекнати од страна на учесниците. Уште повеќе, ефективноста на обуките е ограничена поради тоа што институциите сè уште не одговараат на барањата за пристап до информации. Половина од барањата и натаму се игнорирани и честопати информацијата не е дадена во предвидениот рок од 30 дена. На пример, мониторингот спроведен од граѓанското општество и фокусиран на транспарентноста на набавките откри дека само за 2 од вкупно 17 барања бараната информација била доставена во задолжителниот рок. Осум институции дале само делумни одговори, додека 6 институции го надминале рокот од 3 до 106 дена.<sup>7</sup>

Што се однесува до втората заложба, општо земено, меморандумот за разбирање ја олеснува соработката меѓу јавните институции и граѓанското општество. Но, оваа конкретна заложба не е јасна и истражувачката од МНИ не можеше да согледа на кој начин меморандумот требаше да ја подобри соработката.



Комисијата за заштита на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер е традиционално многу отворена институција која соработува со граѓанското општество и со општините уште од нејзиното формирање. Претставниците на граѓанското општество тврдеа дека најголемите проблеми со пристапот до информациите не се аспектите таргетирани со овие заложби, туку многу повеќе отсуството на доверба помеѓу граѓанското општество и јавната администрација.<sup>8</sup> Од друга страна, многу претставници на граѓанското општество не веруваат дека постои вистински интерес за консултации и учество и дека, од друга страна, државните службеници критиките ги доживуваат како напад. Претстои долг пат за да се изградат значајни партнерски односи. Стратегијата за соработка со граѓанското општество со право се базира на принципите на заемна доверба, партнерство, учество и транспарентност,<sup>9</sup> но недостигот од нејзина имплементација (за повеќе, видете го Поглавје III: Кластер 3) го попречува нејзиното влијание.

## Следни чекори

Истражувачката од МНИ препорачува натамошна работа на базичната имплементација на оваа обврска. Паралелно со работата на продолжување на имплементацијата, Владата и Комисијата би требало:

1. Да го проценат влијанието на спроведените активности врз градењето на капацитетите, како и на ефективноста на постојните веб-платформи;
2. Да развијат нови мерки за да се осигурат дека резултатите од работата на граѓанското општество, вклучувајќи ги и идентификуваните предизвици, ќе бидат земени предвид од страна на власта за да ја подобрат нивната транспарентност. Комисијата би можела да го олесни овој дијалог, организирајќи заеднички состаноци и дискутирајќи за „хроничните“ проблеми со имателите на информации;
3. Да го инкорпорираат правото на пристап до информации во курикулумот за граѓанско образование, обезбедувајќи на тој начин одржлива, долготрајна мерка за подигање на свеста. Како добар знак, Владата извести дека Комисијата почнала да потпишува меморандуми за разбирање со високообразовните институции, преку кои се одржуваат лекции за да се подигне свеста кај студентите.

<sup>1</sup> Повеќе за настаните за јакнење на свеста може да се најде на веб-страницата на Комисијата: <http://bit.ly/1HWIPJX>

<sup>2</sup> Информации за секој од овие настани можат да се најдат на веб-страницата на Комисијата: [www.komspi.mk](http://www.komspi.mk)

<sup>3</sup> Слободни информации: <http://freeinfo.mk/>

<sup>4</sup> Фискална транспарентност: <http://www.fiskalntransparentnost.org.mk/>

<sup>5</sup> Слободен пристап: <http://www.slobodenpristap.mk/>

<sup>6</sup> Фондација Отворено општество - Македонија, *Надминување на принципите на тајност во работата на јавната администрација: Извештај од истражувањето за правото на слободен пристап до информации од јавен карактер во Македонија* (Скопје: ФООМ, 2013), достапно на: <http://bit.ly/1bKXK59>

<sup>7</sup> Балкан Тендер Воч [Balkan Tender Watch]. *Компаративна анализа на законските и институционалните рамки и компаративна анализа на студии на случај на јавни набавки (2014)*

<sup>8</sup> МНИ, форум за консултации

<sup>9</sup> Влада на Република Македонија. *Стратегија за соработка со граѓанското општество 2012-2017* (Скопје: 2012), 29-31

## КЛАСТЕР 10 | АНТИКОРУПЦИЈА: СТАНДАРДИ НА ИНТЕГРИТЕТ

Текстот на мерката од Акцискиот план:

*4.3. Воведување насоки за системот на интегритет и нивно натамошно спроведување како пилот-проекти во општините и во институциите на централно ниво*

Датум на започнување: 1.1.2014

Датум на завршување: 31.12.2016

*4.4. Дефинирање на методологијата за проценка на ризиците од корупција како надградба на концептот на интегритет*

Датум на започнување: 1.1.2014

Датум на завршување: 31.12.2015

*4.5. Изготвување на методологија за следење на напредокот во воведувањето на системите (индекс за интегритет) за единиците на локалната самоуправа*

Датум на започнување: 1.1.2014

Датум на завршување: 31.12.2015

*4.6. Изготвување на методологија за следење на напредокот во воведувањето на системите на интегритет од страна на граѓанското општество (преку алатки за општествена одговорност)*

Водечки институции: Државната комисија за спречување на корупција

Институции поддржувачи: единиците на локалната самоуправа, УНДП и ОБСЕ

**Забелешка на авторот: истражувачката од МНИ ги стави овие заложби во еден кластер за анализа, бидејќи сите се однесуваат на системите за интегритет.**

ПРЕГЛЕД НА ЗАЛОЖБАТА	КОНКРЕТНОСТ				РЕЛЕВАНТНОСТ ЗА ВРЕДНОСТИТЕ НА ОВП				ПОТЕНЦИЈАЛНО ВЛИЈАНИЕ				ИСПОЛНЕТОСТ			
	НЕМА	НИСКА	СРЕДНА	ВИСОКА	ПРИСТАПАДО ПОДАТОЦИТЕ	ГРАЃАНСКО УЧЕСТВО	ЈАВНА ОТЧЕТНОСТ	ТЕХ. И ИНОВ. ЗА ТРАНСПАРЕНТНОСТ И ОТЧЕТНОСТ	НЕМА	МАЛО	СРЕДНО	ТРАНСФОРМАТИВНО	НЕ Е ЗАПОЧНАТА	ОГРАНИЧЕНО	ЗНАЧИТЕЛНО	ЗАВРШЕНА
4.3: СПРОВЕДУВАЊЕ ПИЛОТ-ПРОЕКТИ НА СИСТЕМОТ ЗА ИНТЕГРИТЕТ			✓				✓			✓				✓		
4.4: МЕТОДОЛОГИЈА ЗА ПРОЦЕНКА НА РИЗИК			✓				✓		✓							✓
4.5: ИНДЕКС ЗА ИНТЕГРИТЕТ НА ЛОКАЛНАТА ВЛАСТ			✓				✓			✓					✓	
4.6: МОНИТОРИНГ НА ИНТЕГРИТЕТОТ ОД СТРАНА НА НВО			✓			✓	✓				✓				✓	

Забелешка на авторот: Според старите критериуми за ѕвездени заложби, заложбата 4.6 ќе добиеше ѕвезда бидејќи, онака како што е напишана, таа е јасно релевантна за вредностите на ОВП, има потенцијално умерено влијание и беше значително или целосно имплементирана. МНИ ги ажурираше критериумите за ѕвездени заложби во 2015.

### Што се случи?

Овие четири заложби се продолжение на претходните напори, промовирани од страна на Државната комисија за спречување на корупција, имплементирани во последниве неколку години, за воведување системи на интегритет.<sup>1</sup> Системите на интегритет би требало да дадат рамка за проценување на ризиците и за спроведување мерки за сеопфатно ублажување на овие ризици, со вклучување на засегнатите страни. Конкретно, тие се системите во организација или бирографија кои ги обединуваат алатките, актерите и процесите за да се дефинираат, следат и спроведат нормите и вредностите на јавниот интегритет.<sup>2</sup>

Воведувањето на системите на интегритет беше мерка предвидена во Националната програма за спречување и сузбивање на корупцијата (2011-2015) и во Стратегијата за реформи на јавната администрација (2010-2015). Пред почетокот на вториот Национален акциски план, системите за интегритет беа спроведени како пилот-проекти во 11 општини,<sup>3</sup> а Државната комисија за спречување на корупција разви иницијални насоки за проценка на ризикот.<sup>4</sup> Обврските се базираа на претходниот план да се усвои законска обврска за усвојување на системите на интегритет, по што би следувала методологија, самооценување и мониторинг од страна на граѓанското општество.

Истражувачката од МНИ ги констатираше следниве степени на напредок на четирите заложби од оваа група:

За заложбата 4.3., Комисијата поддржана од меѓународната заедница лансираше кампања за привлекување на општините да ги усвојат и интегрираат антикорупциските и плановите за интегритет. Граѓанското општество коментираше дека фактот што тие ја промовираат антикорупцијата како поттик за економскиот развој го прави процесот атрактивен за општините.<sup>5</sup> Досега, Декларацијата за антикорупција<sup>6</sup> ја потпишаа 47 општини (од вкупно 81). Сепак, во процесот не се приклучи ниту една национална институција на централно ниво. Ова претставува ограничен напредок на заложбата.

- За обврската 4.4., според извештајот за самооценување и интервјуата со претставниците на Државната комисија за спречување на корупција,<sup>7</sup> Заедничката рамка за проценка усвоена во 2013 година нуди процедурална рамка во која, исто така, може да биде инкорпорирана<sup>8</sup> и проценката на ризиците. Со ова е комплетирана заложбата, иако нејзиното потенцијално влијание како заложба беше непостоечко бидејќи таа беше завршена пред да биде направена заложбата.
- За обврската 4.5., системот не беше формално усвоен, и малку е веројатно институциите проактивно да усвојат такви мерки.<sup>9</sup> Сепак, Комисијата организираше обука за 35 општински службеници и го искористи меѓународниот ден за антикорупција (9 декември 2014) за уште повеќе да се заложи за ова прашање. Во извештајниот период, Комисијата - со поддршка од УНДП и граѓанските организации - разви два различни индекса. Првиот е индекс на информации кои треба да бидат проактивно достапни (на пример, сметководствените биланси) и кои ги оценуваат локалните власти наспроти мерилата за транспарентност. Вториот индекс беше развиен врз основа на концептот на интегритет, но не доби доволно повратни одговори за да овозможи проценка што би имала некакво значење. Во

интервјуто, претставниците на Комисијата наведоа дека можна причина е тоа што беше имплементирана од граѓанските организации и дека идните напори би требало да бидат направени од страна на Комисијата. Бидејќи заложбата беше само да се развијат индекси, таа е значително завршена.

- За заложбата 4.6., извештајот за самооценување на Владата наведе дека тоа е една од двете заложби кои не се започнати во текот на првата година од имплементацијата. Сепак, консултациите со граѓанското општество во рамките на МНИ открија дека е постигнат значителен напредок. Граѓанските организации веќе имаат развиено методологија и во партнерство со заинтересираните јавни претпријатија веќе ја спроведуваат методологијата како пилот-проект, обидувајќи се да го подобрат нивниот систем на интегритет.<sup>10</sup>

### Дали направи разлика?

Искоренувањето на корупцијата претставува висок приоритет на агендата за реформи во државата. Во оваа смисла, подобрувањето на рамката и на оперативната структура, како поддршка на воведувањето систем на интегритет кај локалните и државните власти, е од суштинско значење за идентификувањето на можните ризици и примената на соодветни мерки. Обврската, исто така, е во линија со Стратегијата за развој на јавната внатрешна финансиска контрола во Република Македонија за периодот 2015-2017 година.<sup>11</sup> Ова е особено важно бидејќи сегашната политика на внатрешна контрола и финансиско управување не ги покрива сите јавни ентитети и не постои доволна имплементација на Законот. Само 32% од државните институции усвоиле стратегија за управување со ризиците, но дури и кај нив тоа е направено како резултат на ревизорската контрола од страна на Државниот завод за ревизија.<sup>12</sup>

Сепак, како и со многу претходни заложби, овие четири претставуваа позитивни чекори напред, но останаа со ограничен обем или опфат:

- Кај заложбата 4.3., предизвиците од пилот-фазата не беа посебно адресирани со заложбата.

- Една од најголемите грижи искажани од страна на граѓанското општество е дека постојните иницијативи се многу зависни од донаторите,<sup>13</sup> додека Комисијата и натаму останува кадровски недоволно опремена и недоволно финансирана.<sup>14</sup>
- Исто така не е јасно дали овие пилот-проекти се фокусирани на всадување на индивидуалната сопственост и одговорност во рамките на секоја институција која го усвојува системот на интегритет. За овие системи да бидат долгорочно ефикасни, одговорноста за нив мора да добие јасно и видливо место во организациската структура.<sup>15</sup>
- Заложбата 4.4., како што е споменато погоре, беше компетирана пред да биде вклучена во акцискиот план, така што нема никакво потенцијално влијание врз акцискиот план за ОВП.
  - Сепак, ова не би требало да биде толкувано како одраз на потенцијалното влијание на Заедничката рамка за проценка, која вклучува неколку поглавја што ОЕЦД ги смета за клучни, вклучувајќи ја и екстензивната дефиниција на областите со висок ризик, процедурите и заштитата за „свиркачите“ и поглавјето за важноста на граѓанското општество и на општествениот надзор.
  - Сепак, оваа рамка може да биде зајакната. На пример, поглавјето за општествен надзор поконкретно се фокусира само на неколку веб- алатки за партиципација на локално ниво.
- За заложбата 4.5., граѓанските организации искажаа загриженост дека методологијата треба да биде приспособена и дека секоја власт треба да спроведе самооценување со цел да се детектираат ризиците и да се развијат соодветни мерки. Индексот кој е базиран на прашања кои се степенувани и обележани може да се користи само индикативно, за формално придржување, но не и за суштински подобрувања. Таквиот индекс претставува еден мал дел од еден

обемен систем на следење на интегритетот, кој би требало да вклучи активни инструменти за мониторинг „за намерно идентификување на дилеми поврзани со интегритетот, но уште повеќе за идентификување на повредите на интегритетот, со цел тие да се стопираат и да се преземат активности за поправање или казнување, доколку тоа е потребно.“<sup>16</sup>

- Од друга страна, обврската 4.6. претставува голема реформа бидејќи експлицитно дозволува граѓанското општество независно да ги следи институционалните процеси и практики и да идентификува каде постојат ризици и потенцијал за корупција и злоупотреба на моќта. Имајќи предвид дека граѓанското општество, барајќи одговорност<sup>17</sup>, има конструктивна улога во контекст на неодамнешната политичка криза, тие се добри сојузници во промоцијата на јавниот интегритет.

Покрај тоа, имплементацијата на поамбициозни заложби за антикорупција е од суштинско значење за државата, земајќи го предвид досегашното слабо влијание на Комисијата. Како што е нотирано од страна на Европската комисија, државната антикорупциска комисија треба да ја демонстрира својата независност со исполнување на својот мандат и борба со корупцијата на проактивен и неселективен начин.<sup>18</sup> Постојат обвинувања дека Комисијата не се придржувала до овие две клучни карактеристики.<sup>19</sup>

Конечно, неопходно е да се истакне зошто првите три заложби беа обележани како јасно релевантни за јавната одговорност. Согласно Упатството за процедурите на МНИ, за да се означат како релевантни за оваа вредност, заложбите мора експлицитно да „вклучат елемент на соочување со јавноста, што значи дека тие не се чисто внатрешни системи на одговорност“.<sup>20</sup> Теоретски, овие системи на интегритет би требало да бидат инклузивни и да бараат инпут од јавноста во различни фази<sup>21</sup>. Практично, рамката на системот на интегритет која постои вклучува посебно поглавје за општествениот надзор. Оттаму, истражувачката од МНИ ги обележа заложбите како релевантни за јавната отчетност.

## Следни чекори

Истражувачката од МНИ препорачува натамошна работа на основната имплементација. Владата би требало:

- Да ги земе предвид различните реформи кои имаат за цел воведување стандарди за управување со ризиците и внатрешната контрола и да ги насочи заложбите кон тоа да го поддржат постојниот процес на реформи;
- Да ги консултира и да ги вклучи клучните засегнати страни, како од државните власти, така и од граѓанското општество и бизнис-заедницата;
- Да се обиде да ги адресира ограничувањата на потенцијалното влијание за коешто се дискутираше погоре, и

- Понатаму да ги истражува постојните иницијативи имплементирани од страна на граѓанското општество, со цел знаењето, искуството и практиките да бидат вградени во активностите поврзани со обврските.

Конечно, претходно цитираното упатство од ОЕЦД нуди корисен список врз основа на кој може да се подготвуваат идните заложби. Неколку од овие препораки би можеле да поддржат заложба која би била потенцијално трансформативна за јавниот систем на интегритет во Македонија. На пример, постојните рамки за следење на интегритетот се ограничени, како што беше споменато претходно. Четвртото поглавје од ОЕЦД, посветено на мониторинг на интегритетот, оцртува неколку конкретни алатки и структури за мониторинг кои би можеле да ги подобрат постојните рамки во Македонија.

<sup>1</sup> Група автори. *Промовирање транспарентност и отчетност во јавните институции* (Скопје: ОБСЕ, 2012), достапно на: <http://bit.ly/1uFd7Et>

<sup>2</sup> *Кон здрав систем за интегритет: Инструменти, процеси, структури и услови за имплементација*. Организација за економска соработка и развој (ОЕЦД), Париз 2009, достапно на: <http://bit.ly/214PZB8>

<sup>3</sup> Повеќе информации и линк до усвоените општински политики можат да се најдат на: <http://bit.ly/1QaNtW2>

<sup>4</sup> Мирјана Димовска и Владимир Георгиев, *Прирачник за интегритет и конфликт на интереси* (Скопје: Државна комисија за спречување на корупција и УНДП, 2013), 11-14, достапно на: <http://bit.ly/1PuMoH2>

<sup>5</sup> МНИ, национален форум за консултации

<sup>6</sup> Интервју на МНИ со службениците од Државната комисија за спречување на корупција и национални вести кои го покриваа меѓународниот ден за борба против корупција, 9 декември 2014, видете, на пример: <http://bit.ly/1PzUWxS>

<sup>7</sup> Лично интервју на МНИ со Владимир Георгиев

<sup>8</sup> Воведено во 2013, со усвојувањето на Законот за воведување на систем за управување со квалитетот и заедничка рамка за оценување, објавен во „Службен весник на РМ“ бр.69 од 14.5.2013. Законот предвиде обврска за сите државни органи да почнат да го имплементираат ЗРО од 1.1.2014

<sup>9</sup> Горица Атанасова Ѓоревска, *Промовирање на соработката преку добро владеење во имплементација на политиката за антикорупција* (Скопје: Државна комисија за спречување на корупција и ОБСЕ, 2014), 266-272, достапно на: <http://bit.ly/1RESxjC>

<sup>10</sup> МНИ, национален форум за консултации

<sup>11</sup> Министерство за финансии, *Стратегија за развој на јавната интерна финансиска контрола во Република Македонија*, 2014, достапно на: <http://bit.ly/1MFSW0f>

<sup>12</sup> Државен завод за ревизија, *Годишен извештај за 2014* (Скопје: Државен завод за ревизија, 2015), 60-77, достапно на: <http://bit.ly/1Oy4GZf>

<sup>13</sup> Главно поддржано од ЕУ, ОБСЕ и УНДП

<sup>14</sup> Центар за граѓански комуникации, 2014. МНИ, Извештај за напредокот, јавна презентација, 28.2.2014

<sup>15</sup> *Здрав систем за интегритет*, ОЕЦД, 64.

<sup>16</sup> *Здрав систем за интегритет*, ОЕЦД, 52

<sup>17</sup> ЕК, *Извештај за напредокот за 2015 година*, 5

<sup>18</sup> ЕК, *Извештај за напредокот за 2015 година*, 54

<sup>19</sup> Во Извештајот за човековите права за 2013, Стејт департаментот на САД известува дека: „Во октомври, потпретседателката на опозицискиот Социјалдемократски сојуз на Македонија, Радмила Шеќеринска, јавно го повикала Премиерот и Директорот на службата за разузнавање, Сашо Мијалков, да го објаснат значителното зголемување на имотот на Мијалков. Владејачката партија ВМРО-ДПМНЕ пак ја обвини Шеќеринска дека не пријавила зголемување на нејзиниот приватен и семеен имот. Антикорупциската комисија најави дека ќе преземе мерки за да ги верификува имотите на Шеќеринска и објасни дека Управата за јавни приходи ќе го разгледа имотот на Мијалков.“ Подоцна беше кажано дека станувало збор за ненамерна грешка која беше поправена [<http://1.usa.gov/1M7ieE8>]; Исто така, во верзијата за 2014: „Државната комисија за спречување на корупција и конфликт на интереси... не даде целосна системска верификација на имотот и пријавите на државните службеници, нивните сопружници или зависни деца.“ Достапно на: <http://1.usa.gov/18BOn4u>

<sup>20</sup> МНИ, *Прирачник за процедури, верзија 2.0*, 31: <http://www.opengovpartnership.org/irm/about-irm>

<sup>21</sup> *Здрав систем за интегритет*, ОЕЦД, 32.

## КЛАСТЕР 11 | АНТИКОРУПЦИЈА: ЗАКОНИ, СИСТЕМИ И „СВИРКАЧИ“

Текстот на мерката од Акцискиот план:

### 4.1. Донесување измени на Законот за спречување на корупцијата во насока на:

- а) воведување на систем на интегритет во јавниот и во приватниот сектор, и
- б) воведување системска заштита на [укажувачите] кои пријавуваат сомневање или сознание за корупција и друго незаконско или недозволиво однесување [...]

Датум на започнување: 1.1.2014

Датум на завршување: 31.12.2014

### 4.2. Спроведување на активностите за подигање на свеста на јавната администрација и граѓаните за пријавување на корупција и друго незаконско и недозволиво постапување

Датум на започнување: 1.1.2014

Датум на завршување: 31.12.2016

### 4.7. Континуирано промовирање на примената на ИТ-алатки за општествена одговорност во општините и другите институции

Датум на започнување: 1.1.2014

Датум на завршување: 31.12.2016

### 4.9. Дефинирање на опфатот на избраните и именуваните лица кои имаат обврска да достават анкетен лист за имотната состојба и изјава за интереси - подготовка на Регистар

Датум на започнување: 1.1.2015

Датум на завршување: 31.12.2016

Водечки институции: Државна комисија за спречување на корупција

Институции поддржувачи: Министерство за правда; единиците на локалната самоуправа; УНДП; ОБСЕ; граѓански организации<sup>1</sup>

**Забелешка на авторот: истражувачката од МНИ ги стави овие заложби во еден кластер за анализа, бидејќи сите се однесуваат на антикорупциските закони и системи. Целосниот текст од подактивностите на заложбите се скратени, што е обележано со [...]**

ПРЕГЛЕД НА ЗАЛОЖБАТА	КОНКРЕТНОСТ				РЕЛЕВАНТНОСТ ЗА ВРЕДНОСТИТЕ НА ОВП				ПОТЕНЦИЈАЛНО ВЛИЈАНИЕ				ИСПОЛНЕТОСТ			
	НЕМА	НИСКА	СРЕДНА	ВИСОКА	ПРИСТАП ДО ПОДАТОЦИТЕ	ГРАЃАНСКО УЧЕСТВО	ЈАВНА ОТЧЕТНОСТ	ТЕХ. И ИНОВ. ЗА ТРАНСПАРЕНТНОСТ И ОТЧЕТНОСТ	НЕМА	МАЛО	СРЕДНО	ТРАНСФОРМАТИВНО	НЕ Е ЗАПОЧНАТА	ОГРАНИЧЕНО	ЗНАЧИТЕЛНО	ЗАВРШЕНА
4.1: СИСТЕМИ ЗА ИНТЕГРИТЕТ И ЗАШТИТА НА „СВИРКАЧИ“				✓			✓				✓	✓				
4.2: ЗАЈАКНУВАЊЕ НА СВЕСТА ЗА АНТИКОРУПЦИЈА		✓			✓		✓			✓			✓			
4.7: ИТ-АЛАТКИ ЗА ОПШТЕСТВЕНА ОДГОВОРНОСТ		✓					✓			✓			✓			
4.9: ОПФАТ НА ПРИЈАВУВАЊЕ ИМОТ			✓		✓					✓						✓

## Што се случуи?

Законот за спречување на корупцијата беше усвоен во 2002 година и оттогаш претрпе седум промени. Првата заложба во оваа група се обиде да ја адресира главната грижа околу системот на спречување на корупцијата, преку воведување на систем на интегритет што ќе обезбеди да се реализираат проценките на ризикот и да се развијат соодветни мерки за нивно ублажување, и тоа како законски обврски, вклучително и со воведување систем за заштита на „свиркачите“.<sup>2</sup>

Министерството за правда го започна процесот на измени на Законот во ноември 2013 година, но додека се подготвуваше овој извештај тој сè уште беше означен како „во подготовка“<sup>3</sup>, и покрај тоа што предлогот за законски промени беше повлечен од Собранието во јуни 2014 година, како резултат на критиките што ги доби од граѓанското општество и од експертската заедница.<sup>4</sup> Самооценувањето што го спроведе Владата не дава информации за каков било напредок. Сепак, во него е нотирани тековниот процес што е отпочнат за усвојување на нова рамка во јули

2015 година. Ова произлезе од политичкиот договор од јули 2015, кој постави патоказ за усвојување на ново законодавство за заштита на „свиркачи“. Иако Законот беше донесен на нетранспарентен начин<sup>5</sup> во ноември 2015,<sup>6</sup> тој произлезе од политичкиот договор потпишан во јули 2015. Владата извести дека Комисијата и Министерството за правда во моментов работат на развивање и приспособување на неопходните подзаконски акти. Сепак, заложбата не стартуваше во првата година од имплементацијата на акцискиот план.

Втората заложба се однесува на активностите за подигање на свеста кои треба да бидат спроведени од страна на граѓанското општество. Извештајот за самооценување споменува еден настан организиран во април 2015 година и две статии во медиумите.<sup>7</sup> Истражувачката од МНИ го смета ова за ограничен напредок.

Што се однесува до третата обврска, според самооценувањето, УНДП го поддржал развојот на алатка која ги собира реакциите од граѓаните



користејќи ИКТ. Тие развија пилот-проект и лансираа платформа „Мојата општина“ (<http://moja-opstina.mk>), преку која граѓаните можат да реагираат со своја оценка за отвореноста и одговорноста на општината. Екрани на допир беа поставени во општините, кои исто така се поврзани со алатката. Бидејќи се работи за новововедена алатка,<sup>8</sup> граѓанското општество наведе дека е прерано да се оцени нејзината ефикасност. Прегледот од МНИ утврди дека во периодот за кој се известува, платформите се нефункционални во сите 15 општини опфатени со проектот. Во моментов, таа само дозволува корисниците да гласаат и да изберат три приоритетни услуги.

Последната обврска се однесува на регистарот на имотната состојба и нивното спојување со податоците на именуваните и избраните функционери. Според самооценувањето што го направи Владата и интервјуата со претставниците на Комисијата за спречување на корупцијата, измените во законодавството во јуни 2015 година<sup>9</sup> ги зголемија надлежностите на Комисијата и поставија рамка за создавање централен регистар на сите избрани и именувани функционери и нивната имотна состојба. Со ова е исполнета заложбата. Иако Законот предвидуваше период од 6 месеци за усвојување на правилник, Комисијата го усвои веќе во јули 2015 година.

### Дали направи разлика?

Корупцијата продолжува да биде сериозен проблем во земјата.<sup>10</sup> Иако беа воведени различни механизми за известување за корупцијата,<sup>11</sup> досега борбата против корупцијата е неефикасна.<sup>12</sup> Експертската мисија на Европската комисија испратена во земјата по наводното незаконско прислушување објавено од страна на опозицијата во 2015 година идентификуваше очигледно директно мешање на високи владини и партиски функционери во нелегални активности, вклучувајќи и изборна измама, корупција, злоупотреба на моќта и на власта, конфликт на интереси, уцена, изнудување, како и тешки повреди на процедурите за набавка со цел да се стекне нелегален профит.<sup>13</sup>

Оттаму, поддржувањето на граѓаните да известуваат за случаите на корупција би можело да биде голем чекор напред.<sup>14</sup> Сепак, ефектите од овие мерки во голема мера останаа ограничени и нивното вклучување во акцискиот план за ОВП не се потврди како доволно за да се зајакне борбата против корупцијата.

Подигањето на свеста, ветено во втората заложба, беше многу неодредено, така што истражувачката од МНИ не беше во можност да оцени дали обврската би претставувала повеќе од позитивен, но мал чекор напред. Уште повеќе, заложбата не го адресираше коренот на проблемот, а тоа е довербата во институциите и верувањето дека упатувањето жалба до Комисијата ќе има некаков ефект. Жалбите што ги добива Комисијата од граѓаните со години се намалуваат:<sup>15</sup> Бројот на добиени барања се намали од 201 (2013) на 141 (2014), а бројот на случаи на корупција кои ги поднесува Комисијата се намали од 27 на 17. Од страна на Комисијата, во последниве две години<sup>16</sup> до јавниот обвинител се упатени вкупно 14 иницијативи. Претставниците на граѓанското општество наведуваат дека повеќе случаи им се пријавени ним, отколку на државните институции.<sup>17</sup>

Недостигот од специфичност, исто така, беше проблем во однос на третата заложба во групата. Иако произведената алатка можеби има значајни ефекти, заложбата како што е напишана не ѝ овозможи на истражувачката од МНИ да го оцени ова важно потенцијално влијание.

Конечно, прерано е да се оцени дали креирањето регистар ќе ја зајакне надзорната улога на Комисијата, но нејзината работа досега е многу ограничена и изјавата за имотната состојба е една од клучните компетенции на Државната комисија за спречување на корупција. Заложбата дава добра иницијална рамка за напредок во оваа област.<sup>18</sup> Тврдењата за селективно работење и политичко влијание во оваа област опстојуваат.<sup>19</sup> Во времето на отпочнувањето на имплементацијата сериозни корупциски скандали ја тестираа компетентноста на Комисијата, особено во областа на пријавувањето на имотната состојба.<sup>20</sup> Независниот мониторинг од страна на граѓанското општество

беше финансиран од страна на ЕУ во август 2014 година, обезбедувајќи независен поглед во имплементацијата.<sup>21</sup> Претставниците на граѓанското општество се пожалија дека не биле консултирани при реализацијата на залошбата и дека Комисијата не успева да ги провери пријавите за имотната состојба, така што регистарот е претежно збир на лично наведени податоци. Тие, исто така, забележаа дека следењето на пријавите открива дека сопственоста и приходите на функционерите се зголемиле непропорционално во споредба со официјалната заработка и дека се чини дека тие намерно го регистрираат својот имот на име на нивните роднини, за да ја избегнат обврската да го докажат потеклото на парите.<sup>22</sup> Пребарувањето на регистарот од страна на истражувачката од МНИ утврди дека тој може да се пребарува по име, функција и по институција.<sup>23</sup> Сепак, податоците не се повторно употребливи бидејќи се објавени во затворен формат, а многу од понудените информации се нецелосни. Оттаму, неопходно е да се зајакне независноста и способноста за дејствување на Комисијата и на другите контролни тела.<sup>24</sup>

Отстранувањето на овие ограничувања е првата залошба во групата. Тоа, исто така, беше предвидено со Националната програма за усвојување на правото на Европската унија (НПАА) за 2014-2015 година.<sup>25</sup> Пред усвојувањето на вториот Национален акциски план, „свиркачите“ беа делумно покриени со Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер<sup>26</sup> и со Законот за спречување на корупцијата<sup>27</sup>. Сепак, ниту еден случај не бил пријавен во согласност со овие закони.<sup>28</sup> Граѓанското општество изрази загриженост за тоа дека процесот на развивање

на законодавството нема да биде инклузивен,<sup>29</sup> затоа што прашањето стана многу исполитизирано во текот на 2015 година. Сепак, воведувањето „системска заштита“ за „свиркачите“ може потенцијално да ја трансформира статус кво состојбата.

## Следни чекори

Земајќи ги предвид новите предизвици, истражувачката од МНИ препорачува ревидирање на залошбата, земајќи ги предвид следниве специфични препораки:

- Да се искористи формираната работна група за да се осигури дека процесот на законската ревизија ќе биде инклузивен и партиципативен;
- Да се развие план со специфични мерки, одговорни органи и очекувани постигнувања. Планот да ги таргетира приоритетните и системските предизвици идентификувани од страна на високата експертска група на ЕУ;
- Да се зајакне системот на пријави на имотната состојба, консултирајќи ги граѓанските организации кои се активни во однос на оваа проблематика и овозможувајќи целосна искористеност на стандардите и насоките во поглавјето од Водичот за отворена влада, кој се однесува на објавувањето на имотната состојба;<sup>30</sup>
- Да се разгледа вклучувањето на ратификацијата на Конвенцијата на ОЕЦД за борба против поткупот на странските јавни функционери во меѓународните деловни трансакции, како една од следните залошби.

- 
- <sup>1</sup> Целосната листа на поддржувачки организации: Центар за истражување и креирање политики - ЦИКП, Здружение на граѓаните за локален и рурален развој - Тетово (ЗЛРР), Бујрум - Тетово, Зелена сила, Центар за европски развој и интеграција - Битола (ЦЕРИ), Локална развојна агенција - Струга (ЛДА), Едукативно-хуманитарна организација - Штип (ЕХО), Македонски центар за меѓународна соработка (МЦМС), Коалиција - Сите за правично судење, ТИ Македонија, ИДЦС, Институт за економски стратегии и меѓународни односи Охрид, Скопје, Институт за демократија - Социетас Цивилис (ИДЦС).
- <sup>2</sup> Европска комисија, *Извештај за напредокот за 2013 година* (Брисел: 2013)
- <sup>3</sup> Министерство за правда, *Листа на закони во подготовка*, достапно на: <http://bit.ly/1MR57hb>
- <sup>4</sup> Транспарентност Македонија, *Писмени коментари поднесени до МНИ*
- <sup>5</sup> Не беше објавен на ЕНЕР
- <sup>6</sup> Усвоен на 10 ноември и објавен во „Службен весник на РМ“ бр. 196/2015
- <sup>7</sup> Видете, на пример, статија за системите на интегритет на локално ниво: <http://bit.ly/1luCF8A>
- <sup>8</sup> Оваа иницијатива е дел од еден поширок проект „Отворена општина“, имплементиран од релевантните државни органи, меѓу кои и Комисијата за спречување на корупција и Министерството за локална самоуправа
- <sup>9</sup> Закон за изменување и дополнувања на Законот за спречување на корупцијата, усвоен на 12 јуни 2015 и објавен во „Службен весник на РМ“ бр. 97/2015
- <sup>10</sup> Transparency international, *Corruption Perception Index 2014* (Berlin: Transparency International, 2014), достапно на: <http://bit.ly/1GSjGyK>
- <sup>11</sup> Разни форми се достапни на повеќе нивоа, од телефонски линии до линии наменети конкретно за случаи на корупција и веб-страници.
- <sup>12</sup> Коалиција „Сите за правично судење“, *Мониторинг на судски случаи за корупција и организиран криминал* (Скопје: 2013)
- <sup>13</sup> Висока експертска група за системски проблеми со владеењето на правото, *Извештај за пресретнатите комуникации откриени пролетта 2015* (Брисел: Европска комисија, 2015), 6, достапно на: <http://bit.ly/1MGxl2q>
- <sup>14</sup> Министерството за внатрешни работи дека еден од главните корупциски скандали бил решен по пријава од граѓани: <http://bit.ly/1qubme6>
- <sup>15</sup> Емина Нурединовска, Марија Саздовски и Борјан Ѓузелов, *Извештај за оценката на корупција во Македонија* (Скопје: МЦМС, 2015), 51-54
- <sup>16</sup> Државна комисија за спречување на корупција, *Годишни извештаи за 2013 и 2014*
- <sup>17</sup> Видете, на пример, белешки од конференцијата - „Биди храбар, пријави корупција“, покриено од медиумите: <http://bit.ly/1LACMz>
- <sup>18</sup> Државна комисија за спречување на корупција, *Годишен извештај за 2013* (Скопје: 2014), достапен на: <http://bit.ly/1WHD4oW>
- <sup>19</sup> Европска комисија, *Извештај за напредокот за 2014 година*, 11
- <sup>20</sup> Парламентарните прашања за големите разлики во пријавувањето на имотот од страна на високи функционери беа решени како фактички грешки во декларациите, кои беа прифатени од Комисијата.
- <sup>21</sup> <http://bit.ly/1qG4t89>
- <sup>22</sup> Транспарентност Македонија, *Писмени коментари поднесени до МНИ*
- <sup>23</sup> Достапно на: <http://bit.ly/1SbmLu9>
- <sup>24</sup> Нурединовска, Саздовски и Ѓузелов, *Извештај за корупција*, 63
- <sup>25</sup> Секретаријат за европски прашања, *НПАА 2014-2015*
- <sup>26</sup> Член 22, Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер
- <sup>27</sup> Членови 4 и 19, Закон за спречување на корупцијата
- <sup>28</sup> Со исклучок на еден случај, пред да биде усвоено соодветното законодавство
- <sup>29</sup> МНИ, национален форум за консултации
- <sup>30</sup> Водичот за ОВП беше подготвен од Иницијативата за пристап. Поглавјето за објавување на имотот е достапно на: <http://www.opengovguide.com/topics/assets-disclosureconflicts-of-interest/>

## КЛАСТЕР 12 | ТРАНСПАРЕНТНОСТ: ЗДРАВСТВО И ОПШТИ БУЏЕТИ

Текстот на мерката од Акцискиот план:

3.8. Објавување информации за (...) здравствените буџети, со посебен фокус на буџетската и финансиската имплементација на превентивните програми на Министерството за здравство, добиени преку постапката за пристап до информации од јавен карактер ([www.esem.org.mk](http://www.esem.org.mk)).

Датум на започнување: не е определен Датум на завршување: не е определен

### 5.2. Спроведување на Иницијативата за отворен буџет:

а. Министерството за финансии секоја година на својата интернет страница го објавува Буџетот на Република Македонија и (евентуалните) измени и дополнувања [...], во отворен формат;

б. Министерството за финансии ќе подготви и на својата интернет страница ќе објави Граѓански буџет по донесувањето на Буџетот [...] за соодветната фискална година;

в. Министерството за здравство ќе ја разгледа можноста за објавување на реализацијата на здравствените програми (финансиски и наративно)

Датум на започнување: не е определен

Датум на завршување: 31.12.2016

7.5. Анализа (...) за спроведување на програмата (за рано откривање и превенција на болестите на репродуктивните органи кај жените).

а. Мониторинг на спроведување на програмата;

б. Истражување за согледување на проблемите и потребите во (спроведувањето);

в. Лобирање до МЗ и другите релевантни институции за прифаќање на конкретни промени добиени од истражувањето и нивно вклучување во програмата за наредната година.

Датум на започнување: 1.1.2014

Датум на завршување: 31.12.2016

7.6. Информирање на жените за правата и услугите што им се достапни од Програмата (за здравјето на жената преку информативна кампања...)

Датум на започнување: 1.1.2014

Датум на завршување: 31.12.2016

Водечки институции: Министерство за финансии; Министерство за здравство

Институции поддржувачи: Здружение за еманципација, солидарност и еднаквост на жените во Македонија

**Забелешка на авторот: истражувачката од МНИ ги стави овие заложби во еден кластер за анализа, бидејќи сите се однесуваат на буџетската транспарентност. Целосниот текст од подактивностите на заложбите се скратени, што е обележано со [...]**

ПРЕГЛЕД НА ЗАЛОЖБАТА	КОНКРЕТНОСТ				РЕЛЕВАНТНОСТ ЗА ВРЕДНОСТИТЕ НА ОВП				ПОТЕНЦИЈАЛНО ВЛИЈАНИЕ				ИСПОЛНЕТОСТ			
	НЕМА	НИСКА	СРЕДНА	ВИСОКА	ПРИСТАП ДО ПОДАТОЦИТЕ	ГРАЃАНСКО УЧЕСТВО	ЈАВНА ОТЧЕТНОСТ	ТЕХ. И ИНОВ. ЗА ТРАНСПАРЕНТНОСТ И ОТЧЕТНОСТ	НЕМА	МАЛО	СРЕДНО	ТРАНСФОРМАТИВНО	НЕ Е ЗАПОЧНАТА	ОГРАНИЧЕНО	ЗНАЧИТЕЛНО	ЗАВРШЕНА
3.8: ТРАНСПАРЕНТЕН БУЏЕТ ЗА ЗДРАВСТВО		✓			✓					✓				✓		
5.1: ИНИЦИЈАТИВА ЗА ОТВОРЕН БУЏЕТ				✓	✓	✓	✓	✓			✓			✓		
7.5: АНАЛИЗА НА ПРОГРАМАТА ЗА ЗДРАВЈЕ НА ЖЕНАТА			✓		✓	✓	✓			✓					✓	
7.6: ЗАЈАКНУВАЊЕ НА СВЕСТА ЗА ПРОГРАМАТА ЗА ЗДРАВЈЕ НА ЖЕНАТА		✓			✓					✓				✓		

## Што се случи?

Оваа група на обврски имаше за цел да ја промовира буџетската транспарентност, со посебен фокус на здравствените буџети.

Првата заложба ги поддржува напорите на граѓанското општество да бара и да ги објавува добиените информации (доколку пристапот е овозможен) од Министерството за здравство (МЗ). Според извештајот за самооценување на Владата, МЗ креирала нова апликација која ги дава сите неопходни јавни информации што се предмет на барањата на граѓанското општество. Сепак, Здружението за еманципација, солидарност и еднаквост на жените во Македонија наведе дека ова е всушност нивна активност и дека тие ги објавуваат информациите што ги добиле преку формални барања за слободен пристап до информации. Нивните напори во 2013 година покажаа дека тие морале да поднесат жалби за 60% од 433 поднесени барања до здравствените

институции, поради недобивање одговори<sup>1</sup> Сепак, ситуацијата е нешто подобрена во 2014 и 2015 година. Прегледот од МНИ утврди дека вклучувањето на оваа мерка во планот за ОВП помогна со проактивно објавување на некои податоци, иако голем број информации се сè уште недостапни, дури и кога се поднесени формални барања. Ова е показател за ограниченото завршување на обврската од страна на Владата.

Втората обврска вети отворен буџет и граѓански буџет, јасно и едноставно резиме посебно развиено за јавноста, кое според Меѓународниот монетарен фонд треба да биде широко дистрибуирано со годишниот буџет.<sup>2</sup> Според извештајот за самооценување и претставниците на Министерството за финансии, HTML-верзијата на буџетот за 2015 година била објавена на интернет страницата на Министерството, додека граѓанскиот буџет е сè уште во фаза на подготовка. Министерството наведува дека склучило договор

со давател на услуги за печатење и обликување и дека ја добило првата нацрт-верзија. Прегледот од МНИ утврди дека билансот за Буџетот за 2014 година беше објавен во отворен формат во септември 2015 година.<sup>3</sup> Сепак, Буџетот за 2015 година е достапен само онлајн во PDF,<sup>4</sup> а корисноста од билансните податоци за 2014 година е ограничена, со отсуство на објаснувања за различните варијабли, со што е тешко да се споредува. Дополнително, граѓанското општество се жалеше дека граѓанскиот буџет треба да биде објавен заедно со Буџетот за да има значење, а доцнењето веќе ја прави мерката неефикасна.

Третиот дел од втората заложба не забележа никаков напредок од страна на Владата. Граѓанските организации бараат информации и спроведуваат мониторинг за тоа дали МЗ одговара на барањата. Досега е објавен само Буџетот.<sup>5</sup> Со оглед на изнесеното, истражувачката од МНИ ја сметаше заложбата за ограничено реализирана.

Последните две заложби се однесуваат на независниот мониторинг на здравствените програми и нивното разгледување од страна на релевантните власти за подобрување на нивните услуги, вклучувајќи го и подигањето на свеста и буџетските издвојувања. Извештајот за самооценување не содржеше информација за напредокот на оваа мерка. Сепак, Здружението за еманципација, солидарност и еднаквост на жените во Македонија извести дека е направен значителен напредок во соработка со Министерството за здравство, барем кај првата од двете заложби.<sup>6</sup>

### **Дали направи разлика?**

Буџетот и фискалната транспарентност продолжуваат да бидат ограничени во земјата. Како што извести Европската комисија, „буџетска транспарентност не е обезбедена, бидејќи сеопфатни, навремени и сигурни буџетски информации не се јавно достапни.“<sup>7</sup> Еден извештај од мониторинг спроведен од страна на граѓанското општество утврди недоволна примена на законски пропишаните обврски за транспарентност. На пример, само една од 60 институции кои биле мониторираны објавила полугодишен извештај за трошењето.<sup>8</sup>

Уште повеќе, ниту една институција не дала поедноставена или визуелна верзија на буџетот, за да го направи достапен и попривлечен за граѓаните. Дополнително, достапните информации се објавени во затворени формати, на тој начин ограничувајќи ја можноста за користење на буџетските податоци. Овој недостаток би требало да биде адресиран како дел од заложбата. Во времето на усвојување на вториот Национален акциски план, само една промена во буџетот беше достапна на порталот „Отворени податоци“,<sup>9</sup> но не е јасно за која година, освен дека е достапна од 1 јануари 2014 година.

Оттаму, овие обврски се многу релевантни и одразуваат еден од клучните приоритети на граѓанското општество идентификуван за време на претходниот преглед од МНИ,<sup>10</sup> како и еден од клучните краткорочни приоритети идентификувани од страна на Европската комисија во нејзиниот последен извештај за 2015 година.

Во однос на првата обврска, иако таа се однесуваше на клучна и релевантна тема, не беше јасно одредено кои активности се обврзува да ги преземе Владата. Оттаму, истражувачката од МНИ не можеше да претпостави дали тоа ќе биде нешто повеќе од мал, но позитивен чекор.

Во однос на втората обврска, првиот граѓански буџет беше изготвен во 2013 година, од страна на независна организација на граѓанското општество (ГО),<sup>11</sup> која ја дефинираше методологијата и му ја достави на Министерството за финансии<sup>12</sup>, заедно со алатките и соодветна обука во случај на потреба. Владата ја поддржа оваа иницијатива и ја вклучи одредбата за граѓански буџет како нова обврска во новиот Акциски план за ОВП, за да ја адресира загриженоста на граѓаните во однос на недостигот од достапни податоци за буџетските трошења.<sup>13</sup> Оттаму, оваа обврска имаше потенцијал за трансформативно влијание.

Во однос на последните две заложби, процесот е сè уште во рана фаза и програмите сè уште се носат од страна на Министерството за здравство. Сепак, се чини дека вклучувањето на заложбите од ОВП произведе додадена вредност и го олесни процесот на соработка меѓу различните засегнати

страни.<sup>14</sup> Во таа смисла, овие две заложби ќе бидат добар почетен чекор, иако без позначајни промени на статус кво состојбата.

Сепак, гледано во целина, вклучувањето на заложбите за буџетска транспарентност во Националниот акциски план сè уште не влијае на промена на статус кво состојбата. Индексот на отворен буџет за 2015 годна заклучи дека не беа направени подобрувања и дека на јавноста<sup>15</sup> ѝ се дадени само минимални буџетски информации. За 2014 година нема граѓански буџет и фискалната транспарентност останува загрижувачка.

## Следни чекори

МНИ препорачува натамошна работа на базичната имплементација и ревидирање на заложбата со цел да биде поконкретна. Потребни се значителни напори за да се оствари транспарентност на јавното трошење, што претставува еден од

највисоките приоритети за засегнатите страни.<sup>16</sup>

Владата треба:

- Да направи достапни повеќе видови информации. Поконкретно, Владата треба да објави предбуџетска изјава, граѓански буџет, како и тековни извештаи во годината со детални податоци, и
- Да го подобри квалитетот на информациите за трошењата и буџетските резултати.

Граѓанското општество, исто така, препорача Владата да ја разгледа можноста за воведување механизми кои ќе овозможат граѓанското општество и јавноста да му помогнат на Државниот завод за ревизија во ревизорските истраги, особено кога ќе се дизајнира неговата работна програма и ќе се идентификуваат приоритетните области за ревизија.

<sup>1</sup> <http://esem.org.mk>

<sup>2</sup> За повеќе, погледнете: International Budget Project, *The Power of Making It Simple: Governments Guide to Citizens' Budget*, достапно на: <http://bit.ly/1Y2d34o>

<sup>3</sup> Достапно на: <http://bit.ly/YnRBdw>

<sup>4</sup> Достапно на: <http://www.finance.gov.mk/mk/node/4105>

<sup>5</sup> За повеќе информации, видете на: <http://bit.ly/1NDxtG6>

<sup>6</sup> Дарко Антиќ, Здружение за еманципација, солидарност и еднаквост на жените во Македонија, писмен придонес за МНИ

<sup>7</sup> ЕК, *Извештај за напредокот за 2015 година*, 12

<sup>8</sup> Борче Треновски, *Извештај од мониторингот на транспарентноста и отчетноста на корисниците на буџетот* (Скопје: Центар за економски анализи, 2014), 9, достапен на: <http://bit.ly/1QoKWa1>

<sup>9</sup> За повеќе информации, видете на: <http://bit.ly/YnRBdw>

<sup>10</sup> Неда Коруновска, МН, *Извештај за напредокот 2013-2014*, 112

<sup>11</sup> Центар за економски анализи, веб-страница: <http://www.mkbudget.org/>

<sup>12</sup> Лично интервју на МНИ со Марјан Николов, претседател на Центарот за економски анализи, 4.9.2014

<sup>13</sup> Европска комисија *Извештај за напредокот за 2013 година*

<sup>14</sup> [http://edlog.mk/?page\\_id=413](http://edlog.mk/?page_id=413)

<sup>15</sup> International Budget Partnership, *Open Budget Survey 2015: Macedonia* (Washington DC: IBP, 2015), достапно на: <http://bit.ly/1L63On3>

<sup>16</sup> МНИ, национален форум за консултации

## КЛАСТЕР 13 | ТРАНСПАРЕНТНОСТ: ЈАВНИ НАБАВКИ

Текстот на мерката од Акцискиот план:

### 5.2. Јавни набавки:

а. Препорака за објавување на годишните планови за јавни набавки, склучените договори за јавни набавки и известувањата за реализиран договор за јавна набавка;

б. Изработка и примена на стандарди за транспарентност со листа на минимум информации кои треба да ги објавува секоја институција којашто спроведува јавни набавки, за да се обезбеди одредено ниво на транспарентност во согласност со добрите практики, на интернет-страниците на договорните органи.

Датум на започнување: 1.1.2015

Датум на завршување: 31.12.2016

Водечка институција: Министерство за финансии

Институции поддржувачи: сите институции (во консултација со Бирото за јавни набавки)

ПРЕГЛЕД НА ЗАЛОЖБАТА	КОНКРЕТНОСТ				РЕЛЕВАНТНОСТ ЗА ВРЕДНОСТИТЕ НА ОВП				ПОТЕНЦИЈАЛНО ВЛИЈАНИЕ				ИСПОЛНЕТОСТ			
	НЕМА	НИСКА	СРЕДНА	ВИСОКА	ПРИСТАП ДО ПОДАТОЦИТЕ	ГРАЃАНСКО УЧЕСТВО	ЈАВНА ОТЧЕТНОСТ	ТЕХ. И ИНОВ. ЗА ТРАНСПАРЕНТНОСТ И ОТЧЕТНОСТ	НЕМА	МАЛО	СРЕДНО	ТРАНСФОРМАТИВНО	НЕ Е ЗАПОЧНАТА	ОГРАНИЧЕНО	ЗНАЧИТЕЛНО	ЗАВРШЕНА
			✓		✓							✓		✓		

### Што се случи?

Бирото за јавни набавки поседува софистициран систем за е-Набавки кој ги објавува податоците за набавките (<https://e-nabavki.gov.mk/PublicAccess/Home.aspx#/home>). Податоците дозволуваат анализа на информациите и мониторинг од страна на граѓанското општество и другите заинтересирани засегнати страни.<sup>1</sup>

Според третиот квартален извештај за имплементација на акцискиот план за ОВП, иницијалниот состанок за развивање на стандардите за транспарентност, со вклучување на листа на минимум информации кои треба да бидат проактивно објавени се одржал на 29 јуни 2015 година.<sup>2</sup> Состанокот послужил како подготвителна средба, а првиот консултативен состанок беше

закажан за 15 јули 2015 година. Извештајот за самооценување содржи информација за резултатите од состанокот. Сепак, тие се надвор од периодот опфатен со овој извештај. Бидејќи имплементацијата на оваа заложба штотуку започна, направен е ограничен напредок.

Прегледот на интернет-платформите на министерствата и пребарувањето на интернет од страна на истражувачката од МНИ откри дека националните власти ретко ги објавуваат и/или ажурираат плановите за набавки. Во исто време, постои проактивно објавување меѓу различните институции на локално ниво. Сепак, ова би можело да се должи на проектот на граѓанското општество кој ги собира овие податоци и ги објавува на посебни интернет-платформи развиени за да



им помогнат на бизнисите.<sup>3</sup> Договорите за јавни набавки, општо земено, сè уште не се објавуваат проактивно.

### Дали направи разлика?

Заложбата има за цел да обезбеди поголема транспарентност во постапките за јавни набавки и да ги направи податоците поблиски до јавноста. Таа ја одразува загриженоста идентификувана од страна на граѓанското општество,<sup>4</sup> ги зема предвид нивните препораки<sup>5</sup> и е многу релевантна, бидејќи транспарентноста на јавните набавки се смета за клучна област на која ѝ се потребни подобро таргетираните политики за сузбивање на корупцијата.<sup>6</sup>

Една од најголемите грижи на засегнатите страни беше отсуството на достапни податоци за актуелните договори за набавка и нивните анекси.<sup>7</sup> Европската комисија, исто така, препорача дека земјата треба да ја зголеми транспарентноста на јавното трошење, со навремено објавување информации за сите договори за набавки.<sup>8</sup> Оваа заложба имаше за цел да ги адресира овие грижи. Сепак, таа е предвидена како необврзувачка препорака за транспарентност. Дополнително, зајакнувањето на законската обврска за проактивно објавување на информациите за набавки од страна на самите договорни органи отвора нови патишта за јавна отчетност. Граѓанското општество побара јавните власти, исто така, сами да ги објавуваат податоците за набавките, бидејќи интуитивно граѓаните и заинтересираните страни бараат такви податоци на интернет-страниците на конкретните институции, но често не знаат дека постои специјален портал е-Набавки.<sup>9</sup> Дополнително, дел од претставниците на граѓанското општество се пожалија дека порталот е-Набавки е премногу сложен и бара посебни вештини за навигација и за откривање информации. Оттаму, обидите информациите да се направат поблиски до корисникот би требало да се покажат како корисни. Пред вториот Национален акциски план, јавните органи и институции само нудеа линк до порталот е-Набавки и не беше достапна никаква друга информација.

Обврската, исто така, е на линија со неодамнешните законски реформи кои бараат проактивно објавување на тендерската документација. Според проценката на Бирото за јавни набавки, овие промени имаат позитивно влијание врз конкуренцијата.<sup>10</sup> Сепак, мониторингот од страна на граѓанското општество открива дека конкуренцијата е намалена во периодот што е опфатен со овој извештај. Една третина од договорите за јавни набавки се сè уште со еден понудувач.<sup>11</sup> Уште повеќе, беа идентификувани големи разлики во плаќањата за исти или слични производи и услуги, како и за фаворизирана и доминантна позиција на одделни компании, што ја зголемува загриженоста за можна корупција или злоупотреба на функцијата.<sup>12</sup> Буџетската транспарентност, вклучувајќи го и јавното трошење, продолжува да биде приоритет за граѓанското општество,<sup>13</sup> како и за граѓаните. Најголемиот број жалби кои ги има добиено Комисијата за заштита на правото до слободен пристап до информации од јавен карактер се однесуваат на документи за јавни набавки.<sup>14</sup>

Оттаму, доколку обврската е спроведена во целост, таа би можела да ја трансформира статус кво состојбата и да даде цврста рамка за поголема отчетност. Сепак, заложбата може да се зајакне уште повеќе, особено ако се земе предвид дека препораките се однесуваат на необврзувачки подзаконски акти и обично не се имплементирани или се имплементирани неконзистентно.<sup>15</sup>

### Следни чекори

Истражувачката од МНИ препорачува натамошно основно спроведување на потенцијално трансформативните мерки. Различни организации на граѓанското општество ги следат јавните набавки, така што веќе постојат продлабочени знаења и експертиза кои би можеле да ја олеснат имплементацијата. Продолжувајќи со спроведувањето, Владата би требало:

- Да ги земе предвид сознанијата на граѓанското општество и нивните препораки при дизајнирањето на минималните стандарди за транспарентност на јавните набавки;

- Да дизајнира систем за мониторинг и евалуација на препорачаните стандарди за да се обезбеди дека податоците се собрани на ниво на имплементација. Ова ќе ја информира Владата за ефектот и потенцијално би можело да доведе до правна рамка којашто гарантира целосно отворање на набавките и плаќањата;
- Да започне со целосно откривање на најзначајните договори за набавки, на пример на оние над милион евра, и да работи на примена на системот за проактивно откривање на сите договори и на нивните анекси.

Конечно, Партнерството за отворени набавки (<http://www.open-contracting.org>) би можело да понуди технички насоки и поддршка на реформи за отворени набавки. Секретаријатот на ОВП има блиска соработка со Партнерството за отворени набавки и би можел да ја олесни оваа врска.

<sup>1</sup> Видете, на пример, квартални извештаи од мониторингот на јавните набавки подготвени од Центарот за граѓански комуникации, достапно на: <http://ccc.org.mk>

<sup>2</sup> МИОА, *Трет квартален извештај*, 8

<sup>3</sup> За набавки: <http://zanabavki.mk/>

<sup>4</sup> Центарот за граѓански комуникации, водечка граѓанска организација која работи на транспарентност на јавните набавки, објавува квартални извештаи од 2008 и имплементира разни проекти за обезбедување податоци за јавните набавки, до стимулирање на истражувачко новинарство во оваа област, и нуди правна помош и консултира микро- и мали претпријатија за постапките за јавни набавки.

<sup>5</sup> Центар за граѓански комуникации, *Препораки за олеснување на пристапот до јавните набавки за микропретпријатијата* (Скопје: ЦГК, 2015-второ изменето издание), 13, достапно на: <http://bit.ly/1WJMNpA>

<sup>6</sup> ЕК, *Извештај за напредокот за 2014 година*, 11

<sup>7</sup> Европска комисија, *Извештај за напредокот за 2013 година* (Брисел: 2013), 24-25, достапно на: <http://bit.ly/1Nj7Biz>

<sup>8</sup> ЕК, *Извештај за напредокот за 2015 година*, 35

<sup>9</sup> Неда Коруновска, МНИ, *Извештај за Македонија, 2013-2014*, 88-90

<sup>10</sup> Биро за јавни набавки, *Годишен извештај на БЈН за функционирањето на системот за јавни набавки во 2014* (Скопје: 2015), 99-102, достапно на: <http://bit.ly/1LZZgCL>

<sup>11</sup> Центар за граѓански комуникации, *Прв полугодишен извештај од мониторингот на имплементацијата на јавните набавки 2015* (Скопје: ЦГК, 2015), 8-15, достапно на: <http://bit.ly/1MipPKB>

<sup>12</sup> Центар за граѓански комуникации, *Индекс на рационалност бр.13* (Скопје: ЦГК, 2015), достапно на: <http://bit.ly/1SBDEz0>

<sup>13</sup> МНИ, национален форум за консултации

<sup>14</sup> Комисија за заштита на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер, *Годишен извештај за 2014*, 11

<sup>15</sup> На пример, видете ги извештаите на ОЕЦД/СИГМА за оценка на земјата во однос на реформата на јавната администрација, достапно на: <http://bit.ly/1RFyq4j>

## КЛАСТЕР 14 | ТРАНСПАРЕНТНОСТ: СТРАНСКА ПОМОШ

Текстот на мерката од Акцискиот план:

### 5.3. Странска помош и странски инвестиции.

а. Објавување документи за странските инвестиции во Република Македонија, и

б. Објавување податоци за добиената и планираната странска помош (билатерална помош и фондови на ЕУ)

Датум на започнување: 1.1.2014

Датум на завршување: 31.12.2016

Водечки институции: Министерство за финансии, Секретаријат за европски прашања

Институции поддржувачи: Агенција за странски инвестиции

ПРЕГЛЕД НА ЗАЛОЖБАТА	КОНКРЕТНОСТ				РЕЛЕВАНТНОСТ ЗА ВРЕДНОСТИТЕ НА ОВП				ПОТЕНЦИЈАЛНО ВЛИЈАНИЕ				ИСПОЛНЕТОСТ			
	НЕМА	НИСКА	СРЕДНА	ВИСОКА	ПРИСТАП ДО ПОДАТОЦИТЕ	ГРАЃАНСКО УЧЕСТВО	ЈАВНА ОТЧЕТНОСТ	ТЕХ. И ИНОВ. ЗА ТРАНСПАРЕНТНОСТ И ОТЧЕТНОСТ	НЕМА	МАЛО	СРЕДНО	ТРАНСФОРМАТИВНО	НЕ Е ЗАПОЧНАТА	ОГРАНИЧЕНО	ЗНАЧИТЕЛНО	ЗАВРШЕНА
		✓			✓		✓			✓			✓			

### Што се случи?

Оваа заложба имаше за цел да ја зголеми транспарентноста преку проактивно објавување на податоци за странските инвестиции во Македонија и за добиената странска помош. Заложбата претставува продолжување на слична мерка предвидена со првиот Акциски план, која имаше ограничена имплементација.<sup>1</sup> Пред ОВП, Агенцијата за странски инвестиции не даваше податоци за странските инвестиции во земјата.<sup>2</sup> Од друга страна, Секретаријатот за европски прашања (СЕП) една декада ја одржуваше Централната база на податоци за донаторска помош.<sup>3</sup>

Според извештајот за самооценување и добиените информации од СЕП, не е направен никаков напредок во насока на натамошно подобрување на базата на податоци за странската донаторска помош. Пребарувањата на интернет-архивата од страна на истражувачката од МНИ утврди дека последната објавена информација е од октомври 2014 година,

така што не е јасно дали ажурирањата се навремени. Дополнително, извештајот за самооценување се осврнува само на напорите на граѓанското општество да се здобие со одредени информации кои се однесуваат на странската помош. Но не е објавена никаква информација во врска со барањето доставено во јануари 2015 година. Прегледот од МНИ утврди дека податоците содржани во базата не можат повторно да се искористат.

Извештајот за самооценување не содржи информации за другите достигнувања – објавување податоци за јавното инвестирање – и наведува дека имплементацијата не е започната. Интернет-пребарувањето на Агенцијата за странски инвестиции во рамките на МНИ потврди дека во текот на периодот опфатен со овој извештај не се објавени никакви податоци.

Засегнатите страни кои учествуваа во консултациите од МНИ, исто така, не беа свесни дека е направен каков било напредок во однос на оваа обврска.<sup>4</sup>

## Дали направи разлика?

Претходниот преглед во рамките на МНИ предложи проширување на видот и количеството податоци што се даваат - како за странските инвестиции, така и за странската помош. Но, оваа ревидирана заложба не појасни кој проблем се обидува да го реши или како ќе се помести статус кво состојбата во оваа област. Овој недостаток на конкретност го ограничи потенцијалното влијание на заложбата.

Од друга страна, земајќи предвид дека странските инвестиции се контроверзна и дебатирана тема во земјата,<sup>5</sup> подобрувањето на пристапот до таквите податоци е од важност за јавноста. Засега, Народната банка на Македонија дава само збирни податоци.<sup>6</sup>

## Следни чекори

Овие прашања имаат одредена важност за земјата, но земајќи ја предвид ограничената реализација на вториот Акциски план, истражувачката од МНИ препорачува натамошна работа во овој сектор со оглед на тоа дека се ветени специфични, конкретни и мерливи чекори кои ќе ја помогнат вистинската имплементација во третиот Акциски план. Инаку, Владата би требало да се фокусира на другите приоритетни обврски.

Доколку Владата продолжи со имплементацијата, таа би требала да обезбеди:

- Засегнатите страни да бидат консултирани во однос на опфатот и видот на податоците што се објавуваат за странската помош и за странските инвестиции, и
- Обврската да биде ревидирана и да вклучи мапа со конкретни достигнувања, идентификувани одговорни органи, јасни временски рокови и индикатори за успех.

Неколку влади-учеснички во ОВП, кои се исто така значајни извори на странска помош за Македонија, ја вклучија транспарентноста на помошта како приоритет во нивните активности, како на пример САД. Ова може да претставува можност за соработка меѓу двете влади. Доколку се побара тоа, Секретаријатот на ОВП би можел да го овозможи дијалогот меѓу двете страни.

<sup>1</sup> Неда Корунувска, МНИ, *Извештај за напредокот на Македонија 2013-2014*, 90-91

<sup>2</sup> <http://www.investinmacedonia.com/>

<sup>3</sup> <http://cdad.sep.gov.mk/>

<sup>4</sup> МНИ, национален форум за консултации

<sup>5</sup> Видете ја, на пример, статијата, Странски инвестиции - многу врева, малку резултати, Нова ТВ, 2.5.2015, достапна на: <http://bit.ly/1Pwk86O>

<sup>6</sup> Национална банка на РМ: [www.nbrm.mk](http://www.nbrm.mk)

## КЛАСТЕР 15 | ОТВОРЕНА ЛОКАЛНА ВЛАДА: ГРАДЕЊЕ НА КАПАЦИТЕТИТЕ

Текстот на мерката од Акцискиот план:

6.1. Развивање на капацитетите на локално ниво за имплементација на механизмите за проактивна комуникација со граѓаните.

а. Евалуација на капацитетите на општините за остварување проактивна комуникација со граѓаните;

б. Развивање на Програма за зајакнување на капацитетите на општините;

в. Подготовка и имплементација на обука за обучувачите;

г. Подготовка на курикулум и на материјали за обука, и

д. Имплементација на програмата и на план за обуки.

Датум на започнување: 1.1.2014

Датум на завршување: 31.12.2016

Водечки институции: Министерство за локална самоуправа

Институции поддржувачи: општините; Здружение на единиците на локалната самоуправа на Република Македонија - ЗЕЛС; УНДП; локалните заедници; организации на граѓанското општество<sup>1</sup>

ПРЕГЛЕД НА ЗАЛОЖБАТА	КОНКРЕТНОСТ				РЕЛЕВАНТНОСТ ЗА ВРЕДНОСТИТЕ НА ОВП				ПОТЕНЦИЈАЛНО ВЛИЈАНИЕ				ИСПОЛНЕТОСТ			
	НЕМА	НИСКА	СРЕДНА	ВИСОКА	ПРИСТАП ДО ПОДАТОЦИТЕ	ГРАЃАНСКО УЧЕСТВО	ЈАВНА ОТЧЕТНОСТ	ТЕХ. И ИНОВ. ЗА ТРАНСПАРЕНТНОСТ И ОТЧЕТНОСТ	НЕМА	МАЛО	СРЕДНО	ТРАНСФОРМАТИВНО	НЕ Е ЗАПОЧНАТА	ОГРАНИЧЕНО	ЗНАЧИТЕЛНО	ЗАВРШЕНА
			✓		✓	✓					✓			✓		

### Што се случува?

Пред усвојувањето на вториот Национален акциски план<sup>2</sup> постоеја различни форми на ангажмани на засегнатите страни на локално ниво. Оваа заложба предвидува натамошно јакнење на локалните капацитети за проактивна комуникација со граѓаните. Обврската е конкретна и ги опишува клучните достигнувања коишто треба да бидат постигнати: 1) проценка на потребите; 2) развивање на програма за обука; 3) развивање на материјали за обука и обука на обучувачите, и 4) имплементација на активностите за градење

на капацитетите за поддршка на проактивните консултации и комуникации со граѓаните.

Извештајот за самооценување на Владата покажа дека постојат мониторинг-активности спроведени од страна на граѓанското општество. Сепак, истражувачката од МНИ утврди дека овие активности се повеќе фокусирани на анализа на сегашните трендови во учеството, отколку на остварување проценка на потребите на локалните власти.

Дополнително, извештајот за самооценувањето содржи информации за напорите на

програмата „Форуми во заедницата“ (<http://www.forumivozaednicata.com.mk>) која уште од 2006 година континуирано даваше поддршка за партиципативно креирање на политиките и буџетско планирање. Обуката за процесот на спроведување на форумите беше вклучена во годишниот план за обуки на Заедницата на единиците на локалната самоуправа во 2015 година и беше одржана во мај 2015 година.<sup>3</sup> Планот беше базиран на проценката на потребите и за првпат вклучува модул за обука за инклузивни политики и буџетско планирање.<sup>4</sup> Интернет пребарувањето на архивата на Форумот во рамките на МНИ утврди дека во програмата за 2014/2015 година се вклучени вкупно 10 општини и дека во извештајниот период општините поддржани преку Форумите во заедниците организирале вкупно 52 консултативни седници со граѓаните.

За време на консултациите со засегнатите страни, граѓанските организации изразија загриженост дека иако се имплементираат многу разновидни активности за промоција на партиципативното креирање на политиките на локално ниво,<sup>5</sup> повеќето од овие активности се зависни од донаторите, па оттука се покренува прашањето за посветеноста и сопственоста врз овој процес од страна на локалните влади. Активностите се дисперзирани и постои недостиг од координација и трансфер на знаења. Ова беше забележано на првиот состанок на работната група за ОВП, па Министерството за локална самоуправа (МЛС) во јануари 2014 година испрати прашалник за да ги мапира иницијативите на локално ниво. Сепак, ова продолжува да биде предизвик и неопходни се натамошни напори за да се координираат различните иницијативи што се имплементираат на локално ниво.

Извештајот за самооценување на Влада покажа дека остатокот од достигнувањата се планирани за наредниот период, што упатува на ограничено завршување на обврската во текот на првата година. Тој извештај, исто така, укажа на ризикот од недостиг од финансиски средства за имплементација на активностите. Сепак, една позитивна забелешка е тоа што мерките од

обврските се зајакнати со неодамна усвоената Програма за локален развој и децентрализација.<sup>6</sup>

### Дали направи разлика?

Заложбата се фокусира на промовирањето инклузивна и проактивна работа на локалните влади. Сепак, недостигот од доверба во локалните влади му штети на влијанието на активностите преземени од страна на граѓанското општество и властите. На пример, неодамнешното истражување за граѓанското учество покажа дека и покрај големата желба за учество и чувството на одговорност кон заедницата, сепак постои песимизам меѓу граѓаните кога станува збор за можноста да се влијае врз донесувањето на одлуките во локалната заедница. Повеќе од половина (57%) од граѓаните веруваат дека тие не можат да влијаат на начинот на кој работат локалните влади, а дополнителни 19% веруваат дека тие можат да имаат само ограничено влијание. Еден од пет граѓани верува дека може на некој начин да влијае врз работата на локалните влади, а само 5% се уверени дека нивниот збор има важност и дека, всушност, може да се влијае врз локалните влади.<sup>7</sup>

Програмата „Форуми во заедницата“ продолжува да претставува еден од најзначајните и добро организирани консултативни процеси во земјата. Заложбата може да помогне да се овозможи систематско вклучување на овие практики во начинот на кој работат локалните влади. Ова ќе биде од суштинско значење, бидејќи програмата е финансирана до 2017 година. Во оваа смисла, заложбата би можела да има значајно и потенцијално умерено влијание.

### Следни чекори

Со продолжувањето на работата на локалните влади и на Министерството за локална самоуправа во оваа област, истражувачката од МНИ предлага да се земе предвид следново:

- Постои недостиг од кохерентност и јасност во поглед на различните напори што се преземаат на локално ниво. Се чини дека понекогаш постои преклопување или недостиг од информации. Со цел да ја олесни размената на знаења, би можело да се развие база

на податоци или т.н. „clearing house“ за посредување меѓу различните иницијативи;

- Треба да се идентификува како најдобро да се инкорпорираат коментарите добиени од јавноста и од засегнатите страни. Засегнатите страни изразија загриженост дека иницијативите се мотивирани однадвор и дека постои потреба за зголемена сопственост врз тие процеси, со цел да се обезбеди практиката да се искачи на повисоко ниво од сегашното;
- Одржливоста на иницијативата е под ризик поради недостиг од средства. Владата треба или да ја зголеми финансиската поддршка или да утврди приоритетни обврски, во консултации со локалните влади, граѓанското општество, бизнисите и другите засегнати страни.

---

<sup>1</sup> Целата листа на граѓански организации наведени како поддржувачки организации е следнава: Центар за граѓански комуникации (ЦГК), Центар за истражување и креирање политики (ЦИКП), Здружение за развој на ромската заедница во Република Македонија (СУМНАЛ), Центар за европски развој и интеграција - Битола (ЦЕРИ), Едукативно-хуманитарна организација-Штип (ЕХО-Штип), Грин Пауер-Велес, Институт за економски стратегии и меѓународни односи - Охрид, Скопје, Македонски центар за меѓународна соработка (МЦМС) и КСР - Единица за координација на форумите

<sup>2</sup> Најважни и најраспространети се месните заедници, форуми на заедницата, одделенија за комуникација

<sup>3</sup> Заедницата на единиците на локалната самоуправа, *План за обука за 2015* (Скопје: ЗЕЛС, 2015), достапно на: <http://bit.ly/1WK6wFv>

<sup>4</sup> МИОА, *Трет квартален извештај за напредокот, 9*

<sup>5</sup> МНИ, национален форум за консултации

<sup>6</sup> Усвоен во 2015, документот не е јавно достапен

<sup>7</sup> Реактор – Истражување во акција, *Граѓаните и нивните заедници: Граѓанско учество и активизам 2012-2014* (Скопје: Реактор, 2015), 12-18, графичкиот приказ на клучните наоди е достапен на: [www.civicengagement.mk](http://www.civicengagement.mk)

## КЛАСТЕР 16 | ОТВОРЕНА ЛОКАЛНА ВЛАДА: ОТВОРЕН БУЏЕТ И СИСТЕМ ЗА МОНИТОРИНГ

Текстот на мерката од Акцискиот план:

### 6.2. Воспоставување на електронска платформа (dashboard) со показатели (индикатори) за буџетот и испорачување на локални услуги

- а. Селекција на пилот-единиците на локалната самоуправа, областите од локална надлежност и локалните услуги во соодветната област;
- б. Анализа на достапната локална статистика, [...] документи и легислатива и идентификување на [...] рамка за [...] подготовка на прототип на [...] платформа;
- в. Подготовка на [...] показателите за Буџетот и објавување на предлог- буџет и статус на реализација на Буџетот;
- г. Подготовка на листа на релевантни показатели за локалните услуги;
- д. Организирање на партиципативен процес;
- ѓ. [мапирање и планирање за вклучување] на клучните засегнати страни - фактори за секоја услуга [...];
- е. Заедничко (со засегнатите страни) дизајнирање на прототип на електронска платформа (dashboard) со показатели (индикатори) за испорачување на една или повеќе локални услуги;
- ж. Подготовка на Прирачник за корисници и Прирачник за одржување на платформата
- з. Поддршка за [...] социјалната ревизија [...] заснована на објавените и континуирано ажурирани податоци

Датум на започнување: 1.7.2014

Датум на завршување: 31.12.2016

Водечки институции: Министерство за локална самоуправа

Институции поддржувачи: општините, УНДП

Забелешка на авторот: Целосниот текст од подактивностите на заложбите се скратени, што е обележано со [...]

ПРЕГЛЕД НА ЗАЛОЖБАТА	КОНКРЕТНОСТ				РЕЛЕВАНТНОСТ ЗА ВРЕДНОСТИТЕ НА ОВП				ПОТЕНЦИЈАЛНО ВЛИЈАНИЕ				ИСПОЛНЕТОСТ			
	НЕМА	НИСКА	СРЕДНА	ВИСОКА	ПРИСТАП ДО ПОДАТОЦИТЕ	ГРАЃАНСКО УЧЕСТВО	ЈАВНА ОТЧЕТНОСТ	ТЕХ. И ИНОВ. ЗА ТРАНСПАРЕНТНОСТ И ОТЧЕТНОСТ	НЕМА	МАЛО	СРЕДНО	ТРАНСФОРМАТИВНО	НЕ Е ЗАПОЧНАТА	ОГРАНИЧЕНО	ЗНАЧИТЕЛНО	ЗАВРШЕНА
			✓		✓	✓	✓	✓				✓		✓		



## Што се случи?

Ова е нова заложба која имаше за цел да го подобри начинот на давање услуги на локално ниво, вклучително и транспарентност на локалните буџети. Во своето самооценување, Владата пријави ограничен напредок за оваа заложба. Досега, е-платформа е воспоставена само во Општина Гевгелија, претставувајќи клучни индикатори за зачувување на животната средина<sup>1</sup>. Најголем дел од другите активности се планирани да се остварат во преостанатиот период од периодот на имплементација. Меѓутоа, извештајот за самооценување на Владата сепак предизвика загриженост дека имплементацијата на активностите би можела да биде во ризик поради алокација на недоволно ресурси.

Консултираните засегнати страни досега немаа информации за процесот поради ограничениот опфат (само во една општина). Меѓутоа, тоа што општината започнала со собирање податоци за зачувување на животната средина се сметаше за позитивен сигнал и прв чекор во публикувањето на индикаторите. Податоците за загадувањето на животната средина, особено на водата, се приоритет за граѓанското општество во Гевгелија. Прегледот на е-платформата од страна на истражувачката од МНИ покажа дека се развиваат индикатори во 13 области. Индикаторите се однесуваат на бројот на мерките што ги презема општината, но нема податоци за наодите или за влијанието што го имале.

## Дали направи разлика?

Заложбата имаше за цел да го трансформира начинот на распределба на буџетите, дизајнот на давањето услуги и да ја оцени ефикасноста и влијанието на тие услуги, со специфичен фокус на засегнатите страни. Заложбите се продолжение на претходните успешни практики воспоставени во повеќе општини и, исто така, промовираат иновативни начини за инклузија, како што е социјалната ревизија.<sup>2</sup> Имајќи предвид дека постои општа недоверба кон начинот на кој општините ги носат буџетите, заложбите имаат за цел да се справат со проблемот што им е важен на македонските граѓани. Имено, половина од граѓаните веруваат дека општинските тендери се доделуваат на нефер начин, додека пак само еден од пет граѓани смета дека набавките во нивните општини се фер.<sup>3</sup> Слично, половина од граѓаните се согласуваат дека во тендерските постапки секогаш се фаворизирани компаниите блиски до локалните власти.

Во таа смисла, оваа заложба има потенцијал да ја трансформира статус кво состојбата.

## Следни чекори

Истражувачката од МНИ препорачува исполнување на оваа заложба и вклучување на значително ревидирана верзија на истиот во следниот акциски план. Следниот план треба да вклучи консултации со засегнатите страни, кои се неопходни за да се дефинира видот на податоците и услугите на кои треба да им се даде приоритет. Во оваа смисла, резултатите од другите заложби треба да се сметаат за носечки столбови.

<sup>1</sup> Платформата е достапна на: <http://gevgelijazagragjanite.gov.mk/>

<sup>2</sup> За краток преглед на различните пристапи, видете Manuela Garza, *Social Audits as a Budget Monitoring Tools* (Mexico: International Budget Partnership, 2012), достапно на: <http://bit.ly/1GQMTtW> или пак за насоки за алатката, видете, на пример, Gerardo Berthin, *A Practical Guide to Social Audit as a Participatory Tool to Strengthen Democratic Governance, Transparency, and Accountability* (New York: UNDP, 2011), достапно на: <http://bit.ly/1OxhQps>

<sup>3</sup> Јован Близнаковски и Миша Поповиќ, Судир на интереси и корупција на локално ниво: истражување на јавното мислење од февруари-март 2015 (Скопје: ИДЦС, 2015), 7

## КЛАСТЕР 17 | ОТВОРЕНА ЛОКАЛНА ВЛАДА: ЗГОЛЕМУВАЊЕ НА ГРАЃАНСКОТО УЧЕСТВО

Текстот на мерката од Акцискиот план:

### 6.3. Подобрување на локалните услуги преку директна соработка со граѓаните.

- а. [Надградба и реплицирање] на добрите практики (Форуми во заедниците) и поддршка за [...] иновативните практики (микрограѓански лаборатории и сл.);
- б. Поддршка на иницијативите генерирани од страна на граѓаните во рамките на процесот на соработка;
- в. Евалуација на постигнатите резултати. Изработка на клаузула за стандардна транспарентност на институциите на локално ниво;
- г. Реплицирање на моделот во другите единици на локалната самоуправа;
- д. [Модел] на општински интерен акт за транспарентност [вклучувајќи и информации што треба јавно да се објават и начинот на кој треба да се направи тоа за да се осигури минимум транспарентност], на пример: најава на дневен ред на седниците на Советите на општините; список на финансиски поддржани граѓански организации, со износ на доделени средства, краток опис на поддржаната активност [...]

Датум на започнување: 1.1.2014

Датум на завршување: 31.12.2016

### 6.5. Партиципативно креирање политики на локално ниво - Задолжително спроведување на консултативен процес со граѓаните за донесување/измена на најважните акти и документи во единиците на локалната самоуправа (буџет, стратегии, урбанистички планови, статут)

- а. Подготовка на модел на интерен акт за спроведување на консултативен процес и креирање и примена на информатички алатки, и
- б. Промоција на граѓанските организации како олеснувачи на консултативниот процес.

Датум на започнување: 1.1.2014

Датум на завршување: 31.12.2016

Водечки институции: Министерство за локална самоуправа

Институции поддржувачи: видете во забелешката.<sup>1</sup>

**Забелешка на авторот: истражувачката од МНИ ги стави овие заложби во еден кластер за анализа, бидејќи сите тие се однесуваат на локалното учество. Целосниот текст од подактивностите на заложбите се скратени, што е обележано со [...]**

ПРЕГЛЕД НА ЗАЛОЖБАТА	КОНКРЕТНОСТ				РЕЛЕВАНТНОСТ ЗА ВРЕДНОСТИТЕ НА ОБП				ПОТЕНЦИЈАЛНО ВЛИЈАНИЕ				ИСПОЛНЕТОСТ			
	НЕМА	НИСКА	СРЕДНА	ВИСОКА	ПРИСТАПАДО ПОДАТОЦИТЕ	ГРАЃАНСКО УЧЕСТВО	ЈАВНА ОТЧЕТНОСТ	ТЕХ. И ИНОВ. ЗА ТРАНСПАРЕНТНОСТ И ОТЧЕТНОСТ	НЕМА	МАЛО	СРЕДНО	ТРАНСФОРМАТИВНО	НЕ Е ЗАПОЧНАТА	ОГРАНИЧЕНО	ЗНАЧИТЕЛНО	ЗАВРШЕНА
6.3: УЧЕСТВО ВО ЛОКАЛНИТЕ УСЛУГИ				✓	✓	✓					✓			✓		
6.5: ПАРТИЦИПАТИВНО ДОНЕСУВАЊЕ НА ЛОКАЛНИТЕ ПОЛИТИКИ			✓		✓	✓	✓				✓	✓				

## Што се случува?

Овој кластер од заложби има за цел да осигури дека постојат системски политики и практики за да се овозможи инклузивно и партиципативно донесување на одлуките на локално ниво.

Првата заложба вклучуваше пет достигнувања, со цел да се обезбеди општините да усвојат правила за транспарентност, да ги вклучат граѓанските организации во работата и да поддржуваат иницијативи што се идентификувани како приоритет, преку процес на соработка. Во извештајот за самооценување на Владата е објавено дека во три плански региони се донесени инклузивни партиципативни структури и дека годишните состаноци за координирана работа и трансфер на знаења меѓу различните засегнати групи се одржувале редовно. Дополнително, 57 општини веќе го предвидуваат „Форумите во заедниците“ како средство за партиципативно креирање на политиките во нивните статuti.<sup>2</sup> Меѓутоа, прегледот на истражувачката од МНИ откри дека овие механизми постоеле и пред да се донесе вториот Акциски план. Според тоа, напредокот е ограничен.

Слично на првата, втората заложба ветуваше дека ќе обезбеди задолжителни консултации на локално ниво. Меѓутоа, нема напредок во исполнувањето

на оваа обврска. Владата известува за мал напредок, прикажувајќи ги консултациите преку „Форумите на заедниците“. Меѓутоа, обврската имаше за цел да доведе до промени во статутите на општините, за да обезбеди задолжителни консултации, а тие не се случиле.<sup>3</sup>

## Дали направи разлика?

Заложбата имаше за цел да го трансформира начинот на донесување одлуки и креирање политики на локално ниво. Ова е многу важна обврска за државата, бидејќи локалните власти сè уште немаат капацитет да осигурат соработка со граѓанските организации.<sup>4</sup> Студија од 2014 година, изработена од Реактор, покажува дека повеќето граѓани би сакале да бидат повеќе вклучени во донесувањето на одлуките на локално ниво.<sup>5</sup> Дополнително, студијата докажува дека граѓанското учество и вклученоста се во корелација со степенот на задоволство на граѓаните од животот, сугерирајќи дека спроведувањето на овие обврски би можело да значи зголемена благосостојба на заедниците на локално ниво.

Во оваа смисла, заложбите се многу релевантни и важни. Првата заложба има потенцијално умерено влијание, бидејќи - иако е важна - таа претпоставува дека граѓаните се мотивирани

и дека ќе дадат свој придонес штом ќе имаат шанса. Активностите за поддршка на граѓанската вклученост, особено на ранливите групи, се неопходни за да се обезбеди широка партиципација. Втората заложба има потенцијално поголемо влијание. Доколку се имплементира во следниот период, би можело целосно да го трансформира начинот на донесување одлуки на локално ниво, со посебен фокус на „најважните акти и документи“.

Меѓутоа, сè додека не се распределени потребните ресурси за имплементација на заложбите, ова останува само на ниво на потенцијал за промена.

## Следни чекори

МНИ препорачува дополнителна работа за имплементација на заложбите. Министерството за локална самоуправа, во соработка со општините, граѓанското општество и засегнатите страни, треба да дефинира патоказ за имплементацијата на овие заложби, за да се обезбеди постепен напредок. Притоа, Владата треба:

- Да ги идентификува најважните политички одлуки (акти и документи) на локално ниво, кои би требало да поминат консултативен процес, и подобрување на оние кои се веќе задолжителни, но се со лош квалитет (како, на пример, урбанистичкото планирање);
- Да избере минимум стандарди за учество кои ќе се спроведат во сите општини на краток рок;
- Да соработува со општините кои се заинтересирани да инвестираат во поколаборативни консултации, и
- Да го мери влијанието од консултативните средби за креирање политики за да може да се прикаже нивниот успех и резултати.

<sup>1</sup> Целосна листа на поддржувачки организации: општини, Комисија за слободен пристап до информации од јавен карактер, Дирекција за заштита на личните податоци, Министерство за информатичко општество и администрација, други министерства, други надлежни државни органи и институции, Заедница на единиците на локалната самоуправа на Република Македонија - ЗЕЛС, УНДП; граѓански организации: Центар за граѓански комуникации (ЦГК), Центар за истражување и креирање политики (ЦИКП), Здружение за развој на ромската заедница во Република Македонија (СУМНАЛ), Центар за европски развој и интеграција - Битола (ЦЕРИ), Едукативно-хуманитарната организација - Штип (ЕХО-Штип), Грин Пауер-Велес, Институт за економски стратегии и меѓународни односи Охрид, Скопје, Македонски центар за меѓународна соработка (МЦМС), месни заедници, КСР - Единица за координација на Форумите.

<sup>2</sup> За повеќе, Види Кластер 16 од овој извештај

<sup>3</sup> Преглед на статутите на општините направен од истражувачката од МНИ

<sup>4</sup> ЕК, Извештај за напредокот за 2015 година, 9

<sup>5</sup> Реактор, *Истражување за граѓанското учество*, достапно на: [www.civicengagement.mk](http://www.civicengagement.mk)

## КЛАСТЕР 18 | ОТВОРЕНА ЛОКАЛНА ВЛАДА: ВОВЕДУВАЊЕ Е-УСЛУГИ

Текстот на мерката од Акцискиот план:

### 6.4. Трансформирање на дел од локалните услуги во е-Услуги

- а. Анализа на можностите за [трансформација на дел] од локалните услуги во е-Услуги;
- б. Подготовка на критериуми и создавање листа на приоритетни услуги за трансформирање [...];
- в. Дизајнирање на интерактивни веб-решенија;
- г. Евалуација на степенот на ефикасност и ефективност во поглед на подготовката и испораката на услугите од квантитативен и квалитативен аспект;
- д. Анализа на степенот на искористување на постојните можности на мобилната телефонија и бројот на корисници на овие услуги за подобар пристап до информации и користење на локалните услуги;
- ѓ. Анализа на локалните услуги кои - целосно или како сегменти - можат да бидат испорачани преку развој и примена на соодветни апликации, и
- е. Програма за развој на приоритетни апликации за мобилни телефони поврзани со локалните услуги [и оценување на степенот на нивната искористеност...];

Датум на започнување: 1.7.2014

Датум на завршување: 31.12.2016

Водечки институции: Министерство за локална самоуправа

Институции поддржувачи: УНДП; општините Карпош, Тетово, Велес, Дојран и Чешиново-Облешево; Здружение на единиците за локална самоуправа (ЗЕЛС); МИОА

**Забелешка на авторот: Целосниот текст од подактивностите на заложите е скратен, што е обележано со [...]**

ПРЕГЛЕД НА ЗАЛОЖБАТА	КОНКРЕТНОСТ				РЕЛЕВАНТНОСТ ЗА ВРЕДНОСТИТЕ НА ОВП				ПОТЕНЦИЈАЛНО ВЛИЈАНИЕ				ИСПОЛНЕТОСТ			
	НЕМА	НИСКА	СРЕДНА	ВИСОКА	ПРИСТАП ДО ПОДАТОЦИТЕ	ГРАЃАНСКО УЧЕСТВО	ЈАВНА ОТЧЕТНОСТ	ТЕХ. И ИНОВ. ЗА ТРАНСПАРЕНТНОСТ И ОТЧЕТНОСТ	НЕМА	МАЛО	СРЕДНО	ТРАНСФОРМАТИВНО	НЕ Е ЗАПОЧНАТА	ОГРАНИЧЕНО	ЗНАЧИТЕЛНО	ЗАВРШЕНА
		✓			✓					✓					✓	

### Што се случи?

Иако заложите вклучуваат повеќе достигнувања, јазикот не обезбедува мерливи варијабли. Исто така, не е јасно како оваа заложба ги надополнува

постојните напори за воспоставување е-Влада, кои се веќе имплементирани на централно ниво.<sup>1</sup> Пред усвојувањето на вториот Акциски план, беа претставени четири главни сервиси:

1. е-Катастар: <http://www.katastar.gov.mk/en>
2. е-Набавки: <https://e-nabavki.gov.mk/PublicAccess/Home.aspx>
3. е-Даноци: <https://etax-fl.ujp.gov.mk/>
4. е-Царина: <http://bit.ly/Yo4Bje>

Меѓутоа, на локално ниво не се воведени значајни е-услуги, со исклучок на неколку јавни претпријатија. Главните услуги, идентификувани како приоритет од страна на Европската унија, сè уште не се достапни.<sup>2</sup> Локалните е-услуги остануваат недоволно развиени.<sup>3</sup>

Според Владата, Министерството за локална самоуправа, со поддршка од УНДП, изготвило нацрт-студија за локални е-услуги, а препораките биле искористени за Стратегијата за одржлив локален развој и децентрализација 2015-2020.<sup>4</sup> Анкетата е базирана на одговори добиени од 37 општини. Дополнително биле одржани три консултативни работилници за потврдување на резултатите и за собирање коментари за нацрт-стратегијата. Од друга страна, Владата препознава дека имплементацијата на овие обврски зависи од донаторите,<sup>5</sup> со што се доведува во прашање навременото завршување на заложбата и нејзината одржливост во иднина. Ова, исто така, се потврди и во интервјуата со претставниците од Министерството за локална самоуправа.

## Дали направи разлика?

Заложбите имаа за цел да ги трансформираат локалните услуги во е-услуги. Меѓутоа, сите е-Влада реформи не ја зголемуваат отвореноста на Владата. Кога веќе е направена една заложба за е-Влада, таа треба да објасни како исполнува барем една од вредностите на ОВП: слободен пристап до информации, граѓанско учество или јавна отчетност.<sup>6</sup> Оваа заложба не го прави тоа на јасен начин, па така нејзината релевантност за отворена влада беше оценета како нејасна.

Дополнително, поради недостигот од информации за конкретните услуги коишто треба да бидат поддржани, истражувачката од МНИ не беше во можност да го оцени потенцијалното влијание на обврските како малку поголем, но позитивен чекор. Меѓутоа, консултираните засегнати страни изразија загриженост за перцепцијата дека реформите се водени „одгоре надолу“ од страна на националната влада и меѓународната заедница и дека доколку општините не им дадат приоритет на овие проблеми,<sup>7</sup> напредокот ќе остане ограничен во однос на обемот и опфатот.

## Следни чекори

Истражувачката од МНИ препорачува ревидирање на овие заложби за да се дообјасни како реформите за е-Влада ќе опфатат една од вредностите на ОВП. Во спротивно, заложбите би требало да се повлечат од Акцискиот план за ОВП. Доколку оваа заложба се вклучи во некој иден акциски план, со аспекти што се релевантни за отворена влада, треба да се земат предвид изразените загрижености на засегнатите страни, наведени погоре.

<sup>1</sup> Стратегија за е-Влада, 2012-2020

<sup>2</sup> Европска комисија, *Онјалн достапност на јавните услуги: Како напредува Европа?* (Брисел: ЕК, 2013)

<sup>3</sup> Марјан Ангелески, Пеце Митревски, Славица Рочевска и Ане Лачкоска, *Регионална пилот-студија за оценување на е-подготвеноста и локалните е-влада услуги*, International Journal of Managing Public Sector Information and Communication Technologies, вол. 5, бр. 2, јуни 2014, достапно на: <http://bit.ly/1IdUClv>

<sup>4</sup> МИОА, *Втор квартален извештај*, 14-15

<sup>5</sup> МИОА, *Прв квартален извештај*, 15

<sup>6</sup> Отворено владино партнерство, *Прирачник за процедурите на МНИ* (Вашингтон: 2014), 32

<sup>7</sup> Организација на обединетите нации. *E-Government Survey 2014: E-Government for the Future We Want* (Њу Јорк: ООН, 2014). Достапно на: <http://bit.ly/1o3xTf8>

## КЛАСТЕР 19 | ОТВОРЕНА ВЛАДА ЗА ПОТРОШУВАЧИТЕ

Текстот на мерката од Акцискиот план:

### 7.1. Зголемување на одговорноста и промовирање на концептот на информирани потрошувачи и граѓани корисници на услуги и права преку:

- а. [Таргетирано подигање на свеста] во одделните домени на заштитата на потрошувачите;
- б. Значително зголемена поддршка на граѓанскиот сектор кој работи во доменот на едукацијата, советување и информирање на потрошувачите (го вклучува и задолжителното образование);
- в. Одржани редовни седници на Советот на потрошувачите на Владата на РМ по конституирањето [на новиот состав и јавно објавување] на заклучоците и препораките;
- г. Одржани работилници со сите заинтересирани страни заради согледување на [...] законската регулатива и потребата од дорегулирање. Одржани средби со [...] Советите на потрошувачите на ниво на локалната самоуправа, заради соработка во едукацијата, информирањето и советувањето на граѓаните;
- д. Одржани средби со постојните и со новоформираните Совети на потрошувачите на ниво на локалната самоуправа заради соработка во едукацијата, информирањето и советувањето на граѓаните.

Датум на започнување: 1.7.2014

Датум на завршување: 31.12.2016

Водечки институции: Совет за заштита на потрошувачите на Владата на РМ и Организација на потрошувачите на Македонија

Институции поддржувачи: Министерство за економија

Забелешка на авторот: Целосниот текст од подактивностите на заложбите е скратен, што е обележано со [...]

ПРЕГЛЕД НА ЗАЛОЖБАТА	КОНКРЕТНОСТ				РЕЛЕВАНТНОСТ ЗА ВРЕДНОСТИТЕ НА ОВП				ПОТЕНЦИЈАЛНО ВЛИЈАНИЕ				ИСПОЛНЕТОСТ			
	НЕМА	НИСКА	СРЕДНА	ВИСОКА	ПРИСТАПАДО ПОДАТОЦИТЕ	ГРАЃАНСКО УЧЕСТВО	ЈАВНА ОТЧЕТНОСТ	ТЕХ. И ИНОВ. ЗА ТРАНСПАРЕНТНОСТ И ОТЧЕТНОСТ	НЕМА	МАЛО	СРЕДНО	ТРАНСФОРМАТИВНО	НЕ Е ЗАПОЧНАТА	ОГРАНИЧЕНО	ЗНАЧИТЕЛНО	ЗАВРШЕНА
				✓	✓	✓					✓			✓		

### Што се случи?

Заложбата го поддржа спроведувањето на изменетата правна рамка за заштита на потрошувачите, која - меѓу другото - ги зајакна оперативните структури.

Ниту извештајот за самооценување на Владата, ниту кварталните извештаи не содржат информации за оваа мерка. Според интервјуата со претставниците на Организацијата за заштита на потрошувачите, нивните активности најмногу се концентрирале на подигањето на свеста,

едукацијата и советодавните активности, но се ограничени поради недостигот од финансии.<sup>1</sup> Се одржале четири регионални семинари на тема „Правата на потрошувачите“, четири работилници за алтернативно разрешување на споровите, четири работилници за градење на капацитетите на граѓанските организации и еден јавен настан во 2014 година.<sup>2</sup>

Истражувачката од МНИ утврди ограничен напредок во имплементацијата на заложбите:

- Во неколку општини, вклучувајќи го и Скопје,<sup>3</sup> беа воспоставени локални потрошувачки совети, но нивната работа е ограничена, особено кај малите продавачи и помалку развиените општини;
- Националниот совет на потрошувачите се состанал само еднаш во 2014 година;<sup>4</sup>
- Министерството за економија го спроведе годишниот јавен повик за поддршка на организациите кои ги заштитуваат потрошувачите во јануари 2015 година.<sup>5</sup> Со повикот беа собрани околу 10.000 американски долари, меѓутоа, министерот најави дека овие средства не се доволни и дека во 2015 година овие средства мора да бидат тројно зголемени.

Консултираните засегнати страни немаа информации за имплементацијата на оваа заложба, но генерално имаа став дека активностите се повеќе концентрирани на подигање на свеста, отколку на заштита на правата. Ова се случува и покрај тоа што ОЗП изјавила дека добила 497 поплаки само во првиот квартал од 2015 година. Повеќето од поплаките се во врска со техничка опрема, квалитетот и испораката на мебел, враќањето на купена стока, како и проблемите со кабелските телевизии. Проблемите со режиските трошоци и натаму се едни од најпроминентните.<sup>6</sup>

Нов проект за заштита на правата на потрошувачите<sup>7</sup> финансиран од Европската унија беше започнат во 2015 година и тој би можел значително да го поддржи постигнувањето на заложбата во иднина.<sup>8</sup> Конкретно, проектот се фокусира на поддржување и отстранување на бариерите за активно вклучување на граѓанското општество во формулирањето на политиките и заштитата на правата на потрошувачите.

### Дали направи разлика?

Заложбата имаше за цел да ја поддржи и да ја унапреди заштитата на потрошувачите во државата, вклучувајќи транспарентност и учество на граѓаните. Земајќи го предвид фактот дека од граѓанското општество и експертската јавност беа препорачани законски реформи, како и тоа дека беше идентификуван недостиг од ефективна заштита на потрошувачите, заложбата е многу релевантна. Всушност, таа може да има големо влијание врз заштитата на потрошувачите, и покрај тоа што нејзиниот обем останува ограничен.

Народниот правобранител нотира зголемен број поплаки за повреда на правата на потрошувачите. Тие се вториот најчест тип повреди (486 поплаки поднесени во 2014 година).<sup>9</sup> Ограничените финансиски средства и слабата организациска структура за заштита на правата на потрошувачите продолжува да го попречува натамошниот развој.<sup>10</sup>

Недостигот од доверба во ефективноста на системот за заштита на правата на потрошувачите, исто така, ја спречува неговата искористеност од страна на граѓаните, како и фактот дека Организацијата за заштита на потрошувачите не е многу видлива. На пример, во 2014 година имаше голем инцидент со бактерија во храната, што резултираше со смртни случаи на неколку од потрошувачите, но немаше никаква реакција од страна на Организацијата за заштита на потрошувачите, ниту пак беа преземени некакви мерки.<sup>11</sup>



## Следни чекори

Потребни се дополнителни напори за основната имплементација на заложбата. Истражувачката од МНИ особено препорачува:

- Единиците на локалната самоуправа да формираат Совети за заштита на потрошувачите, да работат со нив за да ги зајакнат капацитетите и да воспостават солидни механизми за учество;
- Да се распределат доволно средства, со времено усвојување на двегодишни програми за заштита на потрошувачите;
- Владата да ги разгледа можностите за правни реформи врз основа на препораките на граѓанските организации и законодавството на ЕУ;
- Владата да ја следи ефективностa на правните решенија за заштита на потрошувачите заради откривање на аномалии и да предложи реформи на системот. Приоритет треба да им се даде на решенијата за веќе идентификуваните проблеми, како што се, на пример, задолжителното плаќање на јавните даноци за осветлување дури и во областите каде што не е предвидено јавно осветлување.

---

<sup>1</sup> Интервју на МНИ со Мирјана Лончар Велкова и Иво Костовски, Организација на потрошувачите на Македонија

<sup>2</sup> Организација за заштита на потрошувачите, *Годишен извештај за 2014* (Скопје: ОЗП, 2015), 4-8, достапен на: <http://bit.ly/1L5211A>

<sup>3</sup> ЕК, *Извештај за напредокот за 2014 година*, 56

<sup>4</sup> На 17-18 декември

<sup>5</sup> Министерство за економија, Соопштение за јавноста, 3.2.015

<sup>6</sup> ОЗП, Годишен извештај за 2014 и најава за 2015, достапни на: <http://bit.ly/1WKhlrc>

<sup>7</sup> Краток преглед на проектот е достапен на: <http://bit.ly/1ldO5gZ>

<sup>8</sup> Соопштение за јавноста на министерот за економија, достапно на: <http://www.economy.gov.mk/vesti/4262.html>

<sup>9</sup> Народен правобранител на РМ, *Годишен извештај за 2015* (Скопје: 2015), 147, достапен на: <http://bit.ly/1XYcm8l>

<sup>10</sup> ОЗП, *Годишен извештај за 2014*, 57

<sup>11</sup> Видете, на пример, медиумска покриеност на настанот: <http://bit.ly/212k9Fb>



# V | ПРОЦЕС: САМООЦЕНУВАЊЕ

Извештајот за самооценување на Владата беше објавен на порталот е-Демократија (<http://www.e-demokratija.gov.mk>) на 27 септември 2015 година и беше даден период од две недели за јавни коментари. Нема информација за тоа дали Владата добила каков било коментар, а доколку има, тие не се јавни. Самооценувањето се темели на три квартални извештаи објавени во јануари, мај и во август 2015 година и, општо земено, ја следи структурата препорачана од ОВП.

## Список за проверка за самооценување

Дали годишниот извештај за напредокот беше објавен?	Да
Дали беше објавен според распоредот?	Да
Дали извештајот е достапен на службениот јазик/службениците јазици?	Да
Дали извештајот е достапен на англиски јазик?	Да
Дали Владата обезбеди период од две недели за јавни коментари на нацрт-извештајот за самооценување?	Да
Дали беа добиени јавни коментари?	Не
Дали извештајот е доставен на порталот на ОВП?	Да
Дали самооценувањето вклучува и преглед на напорите за консултација за време на подготвувањето на акцискиот план?	Да
Дали самооценувањето вклучува преглед на напорите за консултација за време на имплементацијата на акцискиот план?	Да
Дали самооценувањето вклучува и опис на периодот за јавно коментирање за време на подготвувањето на самооценувањето?	Да
Дали извештајот ги покрива сите заложби?	Не
Дали ја оценува комплетираноста на секоја заложба според временската рамка и достигнувањата од акцискиот план?	Не
Дали извештајот одговори на клучните препораки на МНИ (само за 2015+)?	Да

## Резиме на дополнителни информации

Извештајот за самооценување содржи ажурирани податоци за шест од седумте приоритетни области. Во самооценувањето не е дадено објаснување за тоа зошто некои од заложбите не се опфатени. Тој извештај содржи добар дел од информациите коишто недостигаа во акцискиот план, како што се: местата за контакт и деталите поврзани со нив и поврзаноста со големите предизвици и амбиции на ОВП. Сепак, на извештајот му недостига аналитичка проценка на достигнувањата и честопати содржи информации кои се надвор од определениот период. Ова беше истакнато на форумите за консултации.

Општо земено, извештајот за самооценување е повеќе дескриптивен, отколку рефлективен. Не е направен напор да се оцени дали ОВП ги прошири владините напори за транспарентност, отвореност и учество. Ова беше главната забелешка истакната од страна на граѓанското општество.

## Осврт на претходните препораки од МНИ

Самооценувањето се осврнува на две од четирите општи препораки на МНИ изнесени во претходниот извештај. Имено, Владата презеде иницијатива да ја подигне свеста за ОВП, и тоа како кај државната администрација, така и меѓу граѓанското општество. Исто така, Владата ја зајакна институционалната рамка за ОВП, со формирањето на работни групи.

Сепак, Владата не ги следеше другите две општи препораки.

Првата се однесуваше на амбициите на заложбите. МНИ заклучи дека голем број мерки во акцискиот план не бараа нови активности кои би ги прошириле владините практики подалеку од реформите што постоеја пред ОВП. Слична практика може да се забележи и со вториот Акциски план, кој исто така вклучуваше тековни активности на граѓанското општество. Иако ОВП не бара нови заложби, македонската влада не успеа да ги идентификува заложбите кои ќе остварат придобивка или пак ќе ја подобрат статус кво состојбата преку нивното вклучување во процесот на ОВП. Независната оценка на вториот Акциски план од страна на граѓанското општество заклучи дека повеќето обврски ќе беа имплементирани и во случај да не постоеше акциски план.

Заштитата на просторот за граѓанското општество во Македонија и натаму останува од суштинско значење, како што утврди првиот извештај на МНИ. За жал, во извештајниот период ситуацијата уште повеќе се влоши. Поглавјето што следува подетално ја опишува ситуацијата.

# VI | КОНТЕКСТ ВО ЗЕМЈАТА

Ова поглавје ги сместува заложбите од акцискиот план во поширок национален контекст и ги разгледува конкретните чекори за следниот акциски план. Периодот опфатен со овој преглед беше еден од најтурбулентните периоди во историјата на земјата, кога се открија системски проблеми со објавувањето на снимките од незаконското прислушување и беа идентификувани сериозни недостатоци во областите релевантни за ОВП.<sup>1</sup>

## Главни прашања

- **Се појави проблемот со нелегалното прислушување.** Објавените снимки од незаконското прислушување на наводно 15.000 граѓани придонесоа за влошување на и онака ниското ниво на доверба во државните институции. Многу засегнати страни сметаат дека надзорот над безбедносните служби е неадекватен и неефикасен.<sup>2</sup> Барањето на граѓаните до мобилните оператори да ги добијат податоците за бројот на граѓани кои биле прислушувани беше одбиено.<sup>3</sup> Европската комисија забележа дека „македонската влада, Парламентот и телата кои се релевантни за надзор не успеаја да реагираат адекватно на откритијата“.<sup>4</sup> Масовното прислушување е во остар контраст со пошироката агенда за отворена влада.
- **Довербата во институциите еродираше.** Постои растечка загриженост поради постоењето на селективна правда.<sup>5</sup> Актуелната политичка криза создаде перцепција дека партиските интереси сè повеќе ги надвладуваат националните интереси.<sup>6</sup> Објавените снимки само го потврдија широко распространетото мислење дека јавната администрација е политизирана и дека ѝ недостига транспарентност<sup>7</sup>. ЕК извести дека „обемот на скроени, политички и арбитражни вработувања бил голем“.<sup>8</sup>
- **Просторот за граѓанското општество е стеснет.** Граѓанските организации „продолжија да изразуваат сериозна загриженост поради лошата клима во којашто дејствуваат, упатувајќи остра критика до политичарите и провладините медиуми, како и до Владата, поради ограничената посветеност на дијалогот“.<sup>9</sup> Скандалот со прислушувањето беше протолкуван како сериозен удар врз темелните права, вклучувајќи го и правото на учество во јавните работи.<sup>10</sup> Селективната заштита на слободата на собирање со прекумерна употреба на сила и притворање на мирољубиви демонстранти кои се критични кон власта беше честа практика во текот на последната година.<sup>11</sup>
- **Медиумските слободи продолжија да се влошуваат.** Во текот на последната година беше искажана сериозна загриженост во врска со владината контрола врз медиумите, вклучително и во контекст на изборите. На пример, ОБСЕ/ОДИХР искажаа загриженост за независноста на медиумите, тврдејќи дека истакнат централен медиум е контролиран од страна на владејачките партии преку државно финансирано рекламирање.<sup>12</sup> Постои назадување во однос на медиумските слободи и во 2014 година е забележано најниско ниво на рангирање на индексот на „Репортери без граници“ од независноста на земјата.
- **Отсуствуваа консултации за некои важни реформи.** Во минатата година е забележано исклучување на јавноста од важните предложени реформи, вклучувајќи ги и промените на Уставот. Како резултат на тоа, групите од граѓанското општество и спонтаните народни движења беа многу активни, спротивставувајќи им се на бројните законски мерки поддржани од Владата.<sup>13</sup> Масовните протести на студентите, професорите и учениците, како и на опозицијата, доведоа до повлекување на повеќето од политиките, дури и кога веќе беа усвоени.

## Приоритети на засегнатите страни

Слично на првиот преглед од МНИ, партиципативното креирање на политиките и борбата против корупцијата, вклучувајќи го и пристапот до податоци и информации, остануваат клучни приоритети на засегнатите страни. Недостигот од аналитичка оценка на постигнувањата направени пред процесот на подготовка на Акцискиот план за ОВП, како и недостигот од воспоставени јасни врски меѓу активностите и целите кои се стремат да ги постигнат, беа искажани како загриженост во текот на овој преглед на МНИ. Конечно, граѓанските организации во повеќе наврати се залагаа за издвојување на адекватни средства, вклучувајќи и буџетски средства, за да се осигури имплементација на заложбите. Конкретно, следниве мерки беа идентификувани како најзначајни:

1. Заштита на „свиркачите“;
2. Буџетска транспарентност, вклучувајќи ја и транспарентноста на јавното трошење;
3. Институционални механизми за јавно учество.

Областите кои придонесоа за зголемена загриженост се следниве:

1. Неадекватните буџетски издвојувања за имплементација на заложбите од ОВП и доцнењето со имплементацијата на повеќето од заложбите;
2. Недостигот од искрен интерес и одзив на јавните консултации;
3. Преовладувачката култура на затвореност кај владините институции;
4. Неефикасноста на внатрешните контролни механизми и на независните контролни тела, и
5. Недостиг од квалитетни податоци објавени во отворен формат, како и нивниот ограничен обем.

Засегнатите страни посочија голем број приоритетни области коишто не се рефлектирани во сегашниот акциски план, за кои сугерираат да бидат вклучени во следниот акциски план. Новите области на политики преточени во заложби опфаќаат:

1. Надзор врз полицијата, вклучувајќи и надзор од страна на граѓанското општество;
2. Право на собирање и други форми на директно учество, и
3. Квалитетот на управување со податоците и чување на архивата во рамките на државните и јавните институции.

## Опфат на акцискиот план во однос на националниот контекст

Водечките принципи на ОВП препознаваат дека отворена влада претставува процес што бара тековна и постојана посветеност. Оттаму, од суштинско значење е заложбите да бидат ажурирани кога ќе се појават нови предизвици или можности. Сегашната криза и нејзиното решение налагаат вклучување на нови обврски кои ќе вршат мониторинг на потребните системски реформи, како што беше забележано во Извештајот на високата експертска група на ЕК и во препораките содржани во него.<sup>14</sup>

Охрабрувачки е тоа што македонскиот акциски план вклучи неколку заложби за клучните прашања кои беа национални приоритети и приоритети на засегнатите страни. Сепак, општо земено, акцискиот план е ограничен во својот опфат и амбиции. Многу од заложбите беа премногу нејасни за да можат да се мерат или вклучуваа само помали чекори за адресирање на сериозните прашања.

---

<sup>1</sup> Европска комисија, *Препораки на високата експертска група*

<sup>2</sup> Неда Коруновска, *Парламентарна контрола врз Владата* (Скопје: ФООМ, 2013)

<sup>3</sup> Индивидуални барања беа поднесени и одбиени. Комисијата на го заштити правото на пристап до статистичките податоци. Случаите се донесени пред Управниот суд.

<sup>4</sup> ЕК, *Извештај за напредокот за 2015 година*, 6

<sup>5</sup> Видете ги, на пример, месечните извештаи од мониторингот на Хелсиншкиот комитет за човековите права, достапни на: [www.mhc.org.mk](http://www.mhc.org.mk)

<sup>6</sup> ЕК, *Извештај за напредокот за 2014 година*, 2

<sup>7</sup> ЕК, *Извештај за напредокот за 2014 година*, 11

<sup>8</sup> ЕК, *Извештај за напредокот за 2015 година*, 10

<sup>9</sup> Ibid, 9

<sup>10</sup> Европска комисија, *Препораки на високата експертска група*, 5

<sup>11</sup> Заклучни забелешки на ICCPR, 2015, достапни на: <http://bit.ly/1OzYwbl>

<sup>12</sup> ОБСЕ/ОДИХР. *Мисија за набљудување на изборите: Финален извештај* (Варшава: ОИДХР, 2014), 16, достапен на: <http://bit.ly/1H6vvQL>

<sup>13</sup> Марија Ристеска, *НИТ Македонија*, 431

<sup>14</sup> Достапно на: <http://bit.ly/1MGx2q>





# VII | ОПШТИ ПРЕПОРАКИ

Ова поглавје пред сè ги препорачува следните чекори за македонскиот процес на ОВП, како и специфичните заложби.

## Да се продолжи практиката на широки консултации

Подготвувањето на вториот Акциски план подразбираше вистински консултативен процес, со објавување на временската рамка и вклучување на засегнатите страни надвор од главниот град. Владата би требало да продолжи да соработува со граѓанското општество и да осигури дека консултациите се широки, навремени и транспарентни. Потребно е да се вложат напори за да се прошири опфатот, со вклучување на бизнисите, локалните влади, академската заедница и медиумите.

## Да се направат амбициозни и специфични заложби

Отсуството на нови, иновативни и потенцијално трансформативни заложби продолжи да ја отежнува ефикасноста на процесот на ОВП во земјата. Како што беше случај со првиот Акциски план, многу од заложбите во вториот Акциски план не ги прошируваа владините практики надвор од постојните реформи пред ОВП, ниту пак ја променија статус кво состојбата во релевантните политички области. Дополнително, голем број од заложбите не беа конкретни или мерливи и, уште повеќе, вкупниот број заложби и индивидуални активности можеби претставуваше предизвик за имплементацијата при ограничени ресурси. Затоа, во следниот акциски план Владата треба да се фокусира на помалку, но поспецифични и трансформативни мерки. Треба да се избегне „зграпчи сè“ пристапот за правење на акцискиот план, како крпеница од многу владини напори и напори на граѓанското општество, без јасна кохерентност, меѓусебна поврзаност и унифицирана визија.

## Да се поддржат реформски-водените институции и агенти

Прегледот на МНИ утврди дека некои од институциите вклучени во процесот на ОВП се лидери во нивните напори да ги придвижат реформите понатаму, да мобилизираат поддршка и да го поместат системот подалеку од „вообичаената практика“. Оттаму, Владата би требало да обезбеди дека процесот на ОВП ќе воспостави врски меѓу овие актери и ќе овозможи трансфер на знаење меѓу институциите. Агентите на промена би требало да бидат идентификувани, мобилизирани и поддржани во тој процес.

## Да се интегрираат напорите за зголемување на нивната ефикасност

Прегледот на истражувачката од МНИ за имплементирањето на заложбите идентификуваше дека во многу случаи постојат слични напори, така што активностите се преклопуваат, па дури и се повторуваат. Владата би требало стратешки да се фокусира и да ги интегрира напорите и ресурсите преку поврзување и насочување на овие мерки, за да се избегне „хиперинфлација“ на регулативи, платформи или механизми со слични намени и цели. Примерите вклучуваат спојување на слични платформи или избегнување истото прашање да се регулира во различни закони.

## Да се обезбеди овозможувачка средина за граѓанското општество

Граѓанското општество е обележје на демократиите. За ОВП да биде успешно, правната рамка и имплементацијата мора да ја стимулираат работата на активистите и експертите на граѓанското општество и да овозможат нивна целосна партиципација. Владата би требало да размисли за поддршка на различните форми на граѓанско ангажирање, вклучувајќи и градење врз успехите од овој акциски план, идентификувани во Погоглавје IV.

## Да се вклучи Парламентот

Голем број од постојните обврски се поврзани со Парламентот. Сепак, Парламентот досега не беше вклучен директно во Иницијативите за отворена влада. Имајќи предвид дека Парламентот е традиционално една од најотворените институции во Македонија, која дозволува директна партиципација на граѓанското општество и на засегнатите страни во неговата работа, би било од корист во следниот акциски план да се вклучи и Парламентот. Ова може да го олесни усвојувањето на потребните законски реформи, но и да придонесе за создавање средина со поголема соработка, преку повеќепартиски форуми кои постојат во Парламентот. Фактот дека некои од

членовите на Парламентот веќе учествувале во Иницијативите за отворен парламент (<http://openingparliament.org/>) ја потврдува нивната подготвеност, која би можела и понатаму да се испитува, да се поддржи агендата за отворена влада на национално ниво.

## Главни SMART препораки

Имајќи ги предвид наодите и контекстот погоре, истражувачката од МНИ ги презентираше следниве пет препораки. Таа вложи напор да ги обликува во согласност со „SMART“ критериумите – специфични, мерливи, остварливи, релевантни и временски ограничени.

### ТОП ПЕТ „SMART“ ПРЕПОРАКИ

1. Третиот Национален акциски план треба да се фокусира на суштинските проблеми кои се веќе идентификувани во претходните години од процесот на ОВП во Македонија. На овие проблеми треба да се одговори со трансформативни, но реални заложби кои можат да се постигнат со двегодишен акциски план.
2. Процесот на подготвување на следниот акциски план треба да биде исто толку или уште поинклузивен од оној што бил применет за вториот Акциски план. Процесот треба да продолжи да биде транспарентен и да остави простор за учество на различни засегнати страни. Притоа, треба да се земе предвид примената на партиципативните и делиберативните методи за да се осигури дека се утврдува соодветен приоритет на заложбите и дека Акцискиот план е фокусиран.
3. Да се алоцираат ресурси, вклучувајќи и буџетски алокации, за имплементација на Акцискиот план за ОВП. Ако ресурсите се ограничени, да се утврдат приоритетни заложби.
4. Следниот акциски план треба да се фокусира на заложби кои ќе обезбедат реформи во следниве клучни области, кои засегнатите страни и истражувачката во својата анализа ги идентификуваат како потенцијално трансформативни приоритети за националниот контекст:
  - Буџетска транспарентност, вклучувајќи и транспарентност во јавното трошење и исплатите;
  - Квалитет на управувањето со податоците и чувањето регистри во државните и во јавните институции;
  - Подобрување на ефективноста на институционалните механизми за јавно учество, и
  - Заштита на правото на слободно изразување, слобода на медиумите и правото на собирање.
5. Вклучувањето на Парламентот во процесот за да се надомести недостигот на доверба во институциите. Да се земе предвид учеството во Иницијативата за отворени парламенти, доколку таквата поддршка се смета за корисна.

# VIII | МЕТОДОЛОГИЈА И ИЗВОРИ

Како дополнување на владиното самооценување, познати истражувачи од областа на владеењето, по можност од секоја од земјите-учеснички во ОВП, подготвија независен извештај во рамките на МНИ.

Овие експерти користат заеднички независен прашалник и водич за ОВП<sup>1</sup>, базирани на комбинација од интервјуа со локалните засегнати страни и деск-анализи. Овој извештај е даден на преглед на мал Меѓународен експертски панел (именуван од Управувачката комисија на ОВП), за да се обезбеди дека биле применети највисоките стандарди на истражување и длабинска анализа.

Анализата на напредокот на акциските планови за ОВП е комбинација од интервјуа, деск-истражување и коментари од состаноците со невладините засегнати страни. Извештајот на МНИ се гради врз наодите од извештајот за самооценување на Владата и други проценки на напредокот изнесени од страна на граѓанското општество, приватниот сектор или меѓународните организации.

Секој од локалните истражувачи одржува состаноци со засегнатите страни за да добие јасна слика за настаните. Ако се земат предвид буџетските и календарските ограничувања, МНИ не е во можност да ги консултира сите заинтересирани или засегнати страни. Следствено, МНИ се стреми кон методолошка транспарентност, па затоа секогаш кога е тоа можно го прави јавен процесот на вклучување на засегнатите страни во истражувањето (детално објаснето подолу во ова поглавје). Во овие национални контексти каде што е потребна анонимност на информаторите – владини или невладини, МНИ ја задржува можноста да ја заштити анонимноста на информаторот. Дополнително, заради неопходните ограничувања на методот, МНИ силно ги охрабрува коментарите на јавните нацрти на секој национален документ.

## Вовед

Овој извештај се базира на мешан методолошки пристап користен за прегледот на МНИ. При подготовката на овој извештај беа користени следниве инструменти: интервјуа со одговорните институции и со засегнатите страни, форуми за консултации, деск-анализи, набљудувања и анкети. Беа интервјуирани 13 поединци, одржани се два форума со засегнатите страни и добиени се 46 одговори преку анкети. Дополнително, четири граѓански организации доставија пишани коментари до истражувачката од МНИ.

## Набљудување

Собирањето на податоците беше надополнето со методи на набљудување на учесниците. Водечката истражувачка и еден помошник на истражувачката лично присуствуваа на шест состаноци на работните групи за ОВП. Членовите на работните групи беа свесни дека се набљудувани. Се оценуваа групната динамика, односите на моќ, донесувањето одлуки, како и инклузивноста на процесот. Притоа, беа сугерирани клучните теми, како и мерките што треба да следуваат. Дополнително, водечката истражувачка ја набљудуваше комуникацијата по електронска пошта и консултациите што се одржаа меѓу состаноците или како замена за состаноците. Прегледот на документите беше направен за да се оцени до кое ниво тие ги одразуваат дискусиите.

## Интервјуа и фокус групи

Интервјуата беа спроведени со секој од координаторите на приоритетните области. Беа интервјуирани вкупно 11 службеници. Дополнително, беа организирани два форума со засегнатите страни - еден за организациите од Скопје и еден за оние што доаѓаат надвор од главниот град. Заради слабиот одзив на учесниците, фокус групите имаа форма на групно интервју, а секое од нив траеше 90 минути. На

форумите на засегнатите страни беа вклучени следниве учесници:

- Ибедетка Чупеска (Ромски центар „Састипе“, Берово)
- Ване Андонов (Здружение „Дистрофија“, Струмица)
- Миша Поповиќ (Институт за демократија, Скопје)
- Константин Атанасовски (Екоскоп, Скопје)
- Марија Саздевски (Македонски центар за меѓународна соработка, Скопје)

Дополнително, пишани коментари беа доставени од Дарко Антиќ (Здружение за еманципација, солидарност и еднаквост на жените, Скопје), Ана Јаневска (Транспарентност Македонија, Скопје), Јасмина Трајчева (Женска организација „Свети Николе“, Свети Николе), Нада Наумовска (Фондација Отворено општество - Македонија), и Виолета Ѓорѓиевска (Интернет хотлајн провајдер Македонија).

### Анкети

Во обид да стаса до што повеќе засегнати страни, како и да се пристапи до различните делови од процесот на ОВП, беа спроведени три посебни анкети. Одговорите на анкетите беа вградени во дискусиите за сите релевантни поглавја или заложби.

Првата анкета беше спроведена во септември 2014 година, со цел да се процени процесот на подготовка на вториот Национален акциски план. Онлајн анкетата беше испратена до 124 учесници од консултативните работилници. Беа добиени вкупно 13 одговори. Анкетата се фокусираше на прашањата кои се однесуваат на смислата на консултациите и беа поставени широк круг прашања – од тоа како беа донесени одлуките, до тоа кој беше присутен и дали беше дозволено да бидат споделени различни мислења.

Втората анкета имаше за цел да ја оцени ефективноста на работните групи. Индивидуални покани за комплетирање на анкетата беа испратени до сите листи на контакти на работните групи. Прашалникот се фокусираше на практичните аспекти на работата (т.е. покани за сесии), носењето одлуки, како и партнерството меѓу различните засегнати страни. Членовите, исто така, требаше да го оценат севкупното задоволство од работата што ја оствари нивната работна група, како и да дадат свој коментар за тоа дали сметаат дека работните групи претставуваат ефикасен механизам за координација на ОВП во земјата. Беа добиени вкупно 18 одговори.

По објавувањето на извештајот за самооценување, третата анкета беше испратена до сите засегнати страни кои учествуваа на иницијалните консултации, како и до општата листа за дистрибуција на граѓанското општество, како што е онаа администрирана од TASCО, користена од Делегацијата на ЕУ во Скопје, како и постојните мрежи (ИПА механизам, Платформа за родова еднаквост, Национален младински совет, итн.). Беа добиени вкупно 15 одговори.

<sup>1</sup> Целосните насоки можат да се најдат во Прирачникот за процедури на ОВП, достапен на <http://www.opengovpartnership.org/about/about-irm>

### За Механизмот за независно известување

МНИ е клучно средство преку кое Владата, граѓанското општество и приватниот сектор можат да го следат развојот и имплементација на акциските планови за ОВП од страна на владите, на двегодишна основа. Дизајнот на истражувањето и контролата на квалитетот на таквите извештаи се врши од страна на панел од меѓународни експерти, составен од експерти за транспарентност, учество, отчетност и истражувачки методи во општествените науки.

Во моментот, Меѓународниот експертски панел го сочинуваат:

- Yamini Aiyar (Јасмини Аијар)
- Debbie Budlender (Деби Бандлендер)
- Hazel Feigenblatt (Хазел Фајгенблат)
- Jonathan Fox (Џонатан Фокс)
- Hille Hinsberg (Хиле Гинсберг)
- Anuradha Joshi (Анударада Јоши)
- Liliane Klaus (Лилиан Клаус)
- Rosemary McGee (Розмари Мекги)
- Gerardo Munck (Герардо Мунк)
- Ernesto Velasco (Ернесто Веласко)

Мал тим со седиште во Вашингтон, во тесна координација со истражувачката, го следи процесот на подготовка на извештаите во рамките на МНИ.. Прашањата и коментарите за овој извештај може да се достават до вработените на следнава адреса: [irm@opengovpartnership.org](mailto:irm@opengovpartnership.org)



# IX | АНЕКС: УСЛОВИ ЗА УЧЕСТВО

Во септември 2012 година, ОВП одлучи да започне со силно охрабрување на владите-учеснички да усвојат амбициозни заложби во однос на нивните остварувања во врска со критериумите на подобност за ОВП.

Одделението за поддршка на ОВП ги обединува критериумите на подобност на годишна основа. Овие резултати се претставени подолу.<sup>1</sup> Кога е соодветно, во извештаите од МНИ се дискутира за контекстот што го опкружува напредокот или назадувањето во однос на одредени критериуми во Поглавјето: Контекст во земјата.

2011	Моментално	Промена	Објаснување
<b>БУЏЕТСКА ТРАНСПАРЕНТНОСТ<sup>2</sup></b>			
4	4	Нема промена	4 = Објавени предлог-буџет и ревизорски извештај 2 = Еден е објавен 0 = Ниту еден не е објавен
<b>ПРИСТАП ДО ИНФОРМАЦИИ<sup>3</sup></b>			
4	4	Нема промена	4 = Закон за слободен пристап до информации (ПДИ) 3 = Одредба во Уставот за пристап до информации 1 = Нацрт-закон за пристап до информации 0 = Нема Закон за пристап до информации
<b>ПРИЈАВУВАЊЕ НА ИМОТ<sup>4</sup></b>			
3	4	↑	4 = Закон за пријавување имот, податоците се јавни 2 = Закон за пријавување имот, податоците не се јавни 0 = Нема закон
<b>ГРАЃАНСКО УЧЕСТВО (ГРУБА ОЦЕНКА)</b>			
4 (7,94) <sup>5</sup>	4 (7,65) <sup>6</sup>	Нема промена	<i>EIU Индекс на граѓанско учество - груба оценка:</i> 1 > 0 2 > 2.5 3 > 5 4 > 7.5
<b>ВКУПНО/МОЖНО (ПРОЦЕНТ)</b>			
15/16 (94%)	16/16 (100%)	↑	75% од можните поени за да биде подобна

---

<sup>1</sup> За повеќе информации, видете на: <http://www.opengovpartnership.org/how-it-works/eligibility-criteria>

<sup>2</sup> За повеќе информации, видете табела 1 на: <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/>. За ажурирани оценки, видете на: <http://www.obstracker.org/>

<sup>3</sup> Двете бази на податоци се уставни одредби: <http://www.right2info.org/constitutional-protections> и законите и нацрт- законите: <http://www.right2info.org/access-to-information-laws>

<sup>4</sup> Simeon Djankov, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, and Andrei Shleifer, "Disclosure by Politicians," (Tuck School of Business Working Paper 2009-60, 2009). [://bit.ly/19nDEfK](http://bit.ly/19nDEfK); Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), "Types of Information Decision Makers Are Required to Formally Disclose, and Level Of Transparency," in *Government at a Glance 2009*, (OECD, 2009). [://bit.ly/13vGtqS](http://bit.ly/13vGtqS); Ricard Messick, "Income and Asset Disclosure by World Bank Client Countries" (Washington, DC: World Bank, 2009). [://bit.ly/1cloyf](http://bit.ly/1cloyf); За понови податоци, видете на: <http://publicofficialsfinancialdisclosure.worldbank.org>. Во 2014 Управувачката комисија за ОВП направи измена во мерењето за пријавување имот. Постоенето на Законот и де факто јавниот пристап до објавените податоци ги заменува старите мерки за објавување од страна на политичарите и високорангираните функционери. За повеќе информации, видете ги 2014, Услови за подобност на ОВП: <http://bit.ly/1EjLJ4Y>

<sup>5</sup> Economist Intelligence Unit, "Democracy Index 2010: Democracy in Retreat" (London: Economist, 2010). Достапно на: [://bit.ly/eLC1rE](http://bit.ly/eLC1rE)

<sup>6</sup> Economist Intelligence Unit, "Democracy Index 2014: Democracy and its Discontents" (London: Economist, 2014). Достапно на: <http://bit.ly/18kEzCt>







**Independent Reporting Mechanism  
Open Government Partnership  
c/o OpenGovHub  
1110 Vermont Ave NW  
Suite 500  
Washington, DC 20005**

