

МЕХАНИЗМОТ ЗА НЕЗАВИСНО ИЗВЕСТУВАЊЕ (МНИ):

МАКЕДОНИЈА

ЗАВРШЕН ИЗВЕШТАЈ

2014–2016

Неда Коруновска
Реактор-Истражување во акција
Прв завршен извештај
First End-of-Term Report



REACTOR
research in action

INDEPENDENT REPORTING MECHANISM (IRM): MACEDONIA END-OF-TERM REPORT 2014-2016

During the implementation of the second OGP national action plan, released recordings of illegal surveillance revealed significant shortcomings in areas relevant to OGP. Despite this, the government completed one third of its commitments, and the OGP framework set up a model for best practices in broad participation and collaboration with civil society.

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 Independent Reporting Mechanism (IRM) carries out a review of the activities of each OGP-participating country. This report summarizes the results of the period July 2014 to June 2016, and includes some relevant developments up to September 2016.

Macedonia began formally participating in OGP in August 2011. Initially, the lead coordinating agency was the Ministry of Foreign Affairs (MFA) but, in 2012, the government transferred responsibility for OGP to the Ministry for Information, Society, and Administration (MISA).¹ The government also established working groups for each of the seven priority areas beginning in January 2015.² The lead agency for each priority area chairs the corresponding working group. The working groups represented a multi-stakeholder forum on OGP implementation.

Macedonia adopted its third national action plan in June 2016, following a collaborative participation process in the first half of 2016. MISA and the working groups were key to ensuring inclusion and collaboration during deliberation of the action plan. This confirmed the positive trend in OGP processes at the national level. The government published its end-of-term self-assessment report in September 2016.

The new action plan contains 35 commitments and 100 milestones in eight areas. While the priority areas remain the same (with the addition of climate change and public services), the commitments differ significantly. Overall, the new commitments build on IRM comments and the priorities of different stakeholders, hence, the new action plan is more ambitious and many of the commitments (or milestones) are potentially transformative.

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

TABLE 1: AT A GLANCE

NUMBER OF COMMITMENTS: 51

LEVEL OF COMPLETION

	MIDTERM	END-OF-TERM
COMPLETED:	9 (18%)	16 (31%)
SUBSTANTIAL:	8 (16%)	7 (14%)
LIMITED:	23 (45%)	18 (35%)
NOT STARTED:	11 (22%)	10 (20%)

NUMBER OF COMMITMENTS WITH:

CLEAR RELEVANCE TO OGP VALUES:	51 (100%)	51 (100%)
TRANSFORMATIVE POTENTIAL IMPACT:	6 (12%)	6 (12%)
SUBSTANTIALLY OR COMPLETE IMPLEMENTATION:	17 (33%)	23 (45%)
ALL THREE (☺):	0	3

DID IT OPEN GOVERNMENT?

MAJOR:	N/A	1 (2%)
OUTSTANDING:	N/A	0

MOVING FORWARD

NUMBER OF COMMITMENTS CARRIED OVER TO NEXT ACTION PLAN:	23 (45%)
---	----------

¹ Government of the Republic of Macedonia, Government's conclusion following Information about activities towards Becoming Full Member of the Open Government Initiative, 46th Government Session held on 2 December 2012.

² These areas are: 1) Participatory policy-making; 2) Open data; 3) Freedom of information; 4) Prevention of corruption and promotion of the good governance principles; 5) Efficient public resource management (fiscal transparency); 6) Openness at the local level; and 7) Improved services and protection of consumers and of the citizens—users of services and rights. The decision to establish the working groups was adopted in 2014 (see Government of the Republic of Macedonia, Conclusion on point 45, from the 260th Government meeting held 20 May 2014), but the groups were established in 2015 (MISA, Decision for the establishment of working groups of all stakeholders for implementation of the Action plan for OGP 2014-2016, 6 February 2015).

Table 2: Overview: Assessment of Progress by Commitment

COMMITMENT OVERVIEW	SPECIFICITY				OGP VALUE RELEVANCE (as written)				POTENTIAL IMPACT				COMPLETION		MIDTERM END-OF-TERM		DID IT OPEN GOVERNMENT?				
	None	Low	Medium	High	Access to Information	Civic Participation	Public Accountability	Technology & Innovation for Transparency & Accountability	None	Minor	Moderate	Transformative	Not started	Limited	Substantial	Complete	Worsened	Did not change	Marginal	Major	Outstanding
CLUSTER I. PARTICIPATION: IMPROVING ENER																					
1.1 Technical improvements				X		X		X		X						X					
																X			X		
1.2 Legal Improvements			X			X		X		X				X							
														X				X			
1.3 Publishing results of ENER				X	X	X	X	X		X					X						
																X			X		
CLUSTER II. PARTICIPATION: PARTICIPATORY POLICYMAKING																					
1.4 Assessing impact of government mirror				X	X	X	X			X				X							
																X			X		
1.7 Use of e-democracy by stakeholders		X				X		X		X				X							
														X				X			
✪ 1.8 Civil Society Council			X			X						X		X							
																X	X				
1.9 Code of Good Practice				X		X				X				X							
														X				X			
1.10 Strategy for Cooperation with Civil Society			X			X					X			X							
														X					X		
7.2 Publication of citizens' assessment of public services			X		X	X	X		X				X								
													X					X			
CLUSTER III. PARTICIPATION: CAPACITY BUILDING FOR CIVIL SOCIETY ORGANIZATIONS																					
1.5 Capacity-building for civil society		X					X			X				X							
																X			X		

COMMITMENT OVERVIEW	SPECIFICITY				OGP VALUE RELEVANCE <i>(as written)</i>				POTENTIAL IMPACT				COMPLETION		MIDTERM		DID IT OPEN GOVERNMENT?					
	None	Low	Medium	High	Access to Information	Civic Participation	Public Accountability	Technology & Innovation for Transparency & Accountability	None	Minor	Moderate	Transformative	Not started	Limited	Substantial	Complete	Worsened	Did not change	Marginal	Major	Outstanding	
																						END-OF-TERM
1.6 OGP awareness raising		X				X				X				X		X				X		
4.8 Anti-corruption research & LOTOS study		X				X	X			X						X			X			
CLUSTER IV. PARTICIPATION: EDUCATION, CYBER SAFETY AND THE ENVIRONMENT																						
7.3 Inclusive education Capacity-building for civil society			X			X				X				X				X				
7.4 Center for Safer Internet Action Plan			X			X				X			X					X				
7.7 Participation in environmental protection study			X		X	X				X			X					X				
CLUSTER V. OPEN DATA: STANDARDS AND PLATFORM																						
2.2 Technical Standards			X		X		X			X						X			X			
2.5 Datasets Requests		X			X		X			X						X		X				
2.6. Data Mashup Platform		X			X		X			X						X		X				
CLUSTER VI. OPEN DATA: INVENTORIES AND PROACTIVE TRANSPARENCY																						
2.1 Proactive open data access	X				X					X				X					X			
2.3 Open data catalog			X		X					X			X					X				
2.4 Open data contact persons			X		X					X			X						X			
3.4 Access to information contact persons			X		X				X				X						X			

COMMITMENT OVERVIEW	SPECIFICITY				OGP VALUE RELEVANCE (as written)				POTENTIAL IMPACT				COMPLETION		MIDTERM END-OF-TERM		DID IT OPEN GOVERNMENT?				
	None	Low	Medium	High	Access to Information	Civic Participation	Public Accountability	Technology & Innovation for Transparency & Accountability	None	Minor	Moderate	Transformative	Not started	Limited	Substantial	Complete	Worsened	Did not change	Marginal	Major	Outstanding
3.5 Proactive access to information		X			X						X		X	X			X				
CLUSTER VII. FOI: HUMAN, OPERATIONAL AND FINANCIAL RESOURCES																					
2.7 Trainings on use of data		X			X					X						X			X		
3.2 FOI trainings		X			X					X					X			X			
3.3 Commission website			X		X			X		X						X			X		
3.6 Commission resources		X			X					X				X				X			
CLUSTER VIII. FOI: LEGAL REFORM																					
3.9 Amending FOI Law			X		X				X						X			X			
3.10 Working group on CoE FOI Convention				X	X					X			X					X			
CLUSTER IX. FOI: PUBLIC AWARENESS AND PARTNERSHIP BUILDING																					
3.1 Public awareness about right to information				X	X	X				X					X				X		
3.7 Memo of Cooperation			X		X	X				X			X					X			
CLUSTER X. ANTI-CORRUPTION: INTEGRITY STANDARDS																					
4.3 Integrity system pilots			X				X			X				X					X		
4.4 Methodology for risk assessment			X				X		X							X		X			

COMMITMENT OVERVIEW	SPECIFICITY				OGP VALUE RELEVANCE (as written)				POTENTIAL IMPACT				COMPLETION		MIDTERM	END-OF-TERM	DID IT OPEN GOVERNMENT?				
	None	Low	Medium	High	Access to Information	Civic Participation	Public Accountability	Technology & Innovation for Transparency & Accountability	None	Minor	Moderate	Transformative	Not started	Limited	Substantial	Complete	Worsened	Did not change	Marginal	Major	Outstanding
4.5 Local self-government integrity index			X				X			X					X				X		
4.6 CSO integrity monitoring			X			X	X				X				X				X		
CLUSTER XI. ANTI-CORRUPTION: LAWS, SYSTEMS AND WHISTLEBLOWING																					
4.1 Integrity systems and whistleblower protections				X			X					X	X						X		
4.2 Anti-corruption awareness-raising		X			X		X			X				X				X			
4.7 IT tools for social responsibility		X					X			X				X				X			
4.9 Scope of asset declaration			X		X					X						X			X		
CLUSTER XII. ANTI-CORRUPTION: HEALTH AND GENERAL BUDGETS																					
3.8. Transparent health budget		X			X					X				X					X		
5.1 Open Budget Initiative				X	X	X	X	X				X		X				X			
7.5 Analysis of women's health program			X		X	X	X			X					X				X		
7.6 Awareness-raising on women's health program		X			X					X				X					X		
CLUSTER XIII. TRANSPARENCY: PUBLIC PROCUREMENT																					
5.2 Public procurement			X		X							X		X					X		

COMMITMENT OVERVIEW	SPECIFICITY				OGP VALUE RELEVANCE (as written)				POTENTIAL IMPACT				COMPLETION		MIDTERM END-OF-TERM		DID IT OPEN GOVERNMENT?				
	None	Low	Medium	High	Access to Information	Civic Participation	Public Accountability	Technology & Innovation for Transparency & Accountability	None	Minor	Moderate	Transformative	Not started	Limited	Substantial	Complete	Worsened	Did not change	Marginal	Major	Outstanding
CLUSTER XIV. TRANSPARENCY: FOREIGN AID																					
5.3 Foreign aid and foreign investment		X			X		X			X			X					X			
													X								
CLUSTER XV. LOCAL OPEN GOVERNMENT: CAPACITY BUILDING																					
6.1 Developing capacities at local level			X		X	X				X				X					X		
													X								
CLUSTER XVI. LOCAL OPEN GOVERNMENT: OPEN BUDGET AND MONITORING SYSTEM																					
6.2 Open budget and monitoring system				X	X	X	X	X				X		X				X			
													X								
CLUSTER XVII. LOCAL OPEN GOVERNMENT: INCREASING CIVIC PARTICIPATION																					
6.3 Participation in local services				X	X	X				X				X					X		
													X								
6.5 Participation in local policy-making			X		X	X	X					X	X					X			
													X								
CLUSTER XVIII. LOCAL OPEN GOVERNMENT: INTRODUCING E-SERVICES																					
6.4 Transforming the part of local services in e-services		X			X					X					X				X		
															X						
CLUSTER XIX. OPEN GOVERNMENT FOR CONSUMERS																					
7.1. Open Government for Consumers				X	X	X				X				X				X			
													X								

МЕХАНИЗМОТ ЗА НЕЗАВИСНО ИЗВЕСТУВАЊЕ (МНИ): МАКЕДОНИЈА ЗАВРШЕН ИЗВЕШТАЈ ЗА 2014-2016

Во текот на имплементацијата на вториот национален акциски план за ОВП, објавените снимки од нелегалното прислушување открија значителни недостатоци во области кои се релевантни за ОВП. И покрај тоа, Владата исполни една третина од заложбите, а рамката на ОВП постави модел на најдобри практики за широко учество и соработка со граѓанското општество.

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, да се борат против корупцијата и да користат нови технологии за зајакнување на доброто владеење. Механизмот за независно известување (МНИ) прави преглед на активностите на секоја држава-учесничка во ОВП. Овој извештај дава сумарен преглед на резултатите постигнати во периодот јули 2014 - јуни 2016 година и ги опфаќа релевантните случувања заклучно со септември 2016 година.

Македонија официјално се приклучи на ОВП во август 2011 година. На почетокот, водечка агенција за координација на активностите во рамките на ОВП беше Министерството за надворешни работи (МНР), но во 2012 година Владата ја префрли надлежноста за ОВП на Министерството за информатичко општество и администрација (МИОА).¹ Почнувајќи од јануари 2015 година, Владата формираше работни групи за секоја од седумте приоритетни области.² Водечката агенција во секоја од приоритетните области претседава со соодветната работна група. Работните групи претставуваа мешовити форуми на засегнатите страни во имплементацијата на ОВП.

Македонија го усвои третиот национален акциски план во јуни 2016 година, по процес на колаборативно учество во првата половина од 2016 година. МИОА и работните групи беа клучни за обезбедување вклученост и соработка за време на дискусиите за акцискиот план. Тоа го потврди позитивниот тренд во процесот на ОВП на национално ниво. Владата ја објави својата завршна самооценка во септември 2016 година.

Овој извештај е подготвен од Неда Коруновска, Реактор-истражување во акција.

ТАБЕЛА 1: НА ПРВ ПОГЛЕД

БРОЈ НА ЗАЛОЖБИ: 51

НИВО НА ИСПОЛНЕТОСТ (ЧЕКОРИ)

	СРЕДЕН РОК	КРАЈ НА ПЕРИОДОТ
ЗАВРШЕНИ:	9 (18%)	16 (31%)
ЗНАЧИТЕЛНО:	8 (16%)	7 (14%)
ОГРАНИЧЕНО:	23 (45%)	18 (35%)
НЕ СЕ ЗАПОЧНАТИ:	11 (22%)	10 (20%)

БРОЈ НА ЗАЛОЖБИ СО:

ЈАСНА РЕЛЕВАНТНОСТ ЗА ВРЕДНОСТИТЕ НА ОВП:	51 (100%)	51 (100%)
ПОТЕНЦИЈАЛНО ТРАНСФОРМАТИВНО ВЛИЈАНИЕ:	6 (12%)	6 (12%)
ЗНАЧИТЕЛНА ИЛИ ЦЕЛОСНА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА:	17 (33%)	23 (45%)
СИТЕ ТРИ (☑):	0	3

ДАЛИ ЈА ОТВОРИ ВЛАДАТА?

ЗНАЧИТЕЛНО:	N/A	1 (2%)
ИЗВОНРЕДНО:	N/A	0

ПРЕНЕСЕНО

БРОЈ НА ЗАЛОЖБИ ПРЕНЕСЕНИ ВО СЛЕДНИОТ АКЦИСКИ ПЛАН:	23 (45%)
--	----------

Новиот акциски план содржи 35 заложби и 100 чекори во осум области. Иако приоритетните области остануваат исти (и се дополнети со климатските промени и јавните услуги), заложбите во новиот акциски план значително се разликуваат. Земено во целина, новите заложби се надградуваат врз коментарите на МНИ и приоритетите на различните засегнати страни, па оттаму новиот акциски план е поамбициозен и голем број од заложбите (или чекорите) имаат потенцијално трансформативно влијание.

КОНСУЛТАЦИИ СО ГРАЃАНСКОТО ОПШТЕСТВО ЗА ВРЕМЕ НА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈАТА

Државите-учеснички во ОВП применуваат процес на консултации за време на развивањето и имплементацијата на нивните акциски планови за ОВП. Во првата половина на 2015 година беа формирани седум работни групи, по една во секоја од приоритетните области. Граѓанското општество учествуваше во овие групи на рамноправна основа.

Позитивниот тренд во консултациите продолжи и за време на вториот и на третиот акциски план. Во текот на имплементацијата на вториот акциски план, процесот на консултации се одвиваше во рамките на работните групи и преку Интернет. Во тој период функционираа сите работни групи, освен една. Работната група за подобрени услуги и заштита на потрошувачите и на граѓаните не одржа ниту една средба, но нејзините членови разменуваа коментари и пишани препораки преку електронска пошта.

Организацијата на консултациите им беше препуштена на претседавачите на работните групи (кои во сите групи се службеници од водечката институција), а претставниците на граѓанското општество не бараа состаноци или дополнителни консултации. Оттаму, работата на овие групи беше ограничена на размена на извештаи за имплементацијата на мерките од акцискиот план меѓу Владата и претставниците на граѓанското општество.

Работните групи континуирано го следеа напредокот во текот на имплементацијата и изготвија пет квартални извештаи. Три од овие извештаи беа објавени во првата година, а два извештаи беа објавени во втората година. Исто така, групите изготвија среднорочен и завршен извештај за самооценување, кои потоа беа усвоени од Владата. Сите извештаи беа јавно објавени на порталот е-демократија (e-demokratija.gov.mk).

По добивањето на кварталните извештаи, Владата усвои еден заклучок и ги овласти водечките институции да се сретнат со релевантните претставници на граѓанското општество за да се договорот за потенцијалните чекори за забрзување на имплементацијата на две мерки. Сепак, ова не резултирало со подобрена имплементација, па работните групи главно служеа како платформа за размена на информации и за подигање на свеста за ОВП.

Работните групи беа од клучно значење за координацијата на различните активности и придонеси во развивањето на новиот акциски план. Министерството за информатичко општество и администрација (МИОА) создаде многу инклузивен процес, кој ефективно резултирало со вклученост на јавноста како соучесник во создавањето на третиот акциски план за ОВП.

Процесот беше навремено најавен на веб-страницата на МИОА и на порталот е-демократија и беше споделен со работните групи и со другите заинтересирани страни преку електронска пошта. Тој вклучуваше „онлајн“ и „офлајн“ консултации, кои опфатија широк круг засегнати страни (489 учесници), вклучувајќи ги и претставниците на националната и на локалните власти, како и претставниците на граѓанското општество, академијата, медиумите и деловната заедница.³ Беа организирани пет отворени состаноци на кои беа добиени 87 предлози. Новина во процесот беше фактот дека Владата за првпат ги објави резимето на сите добиени препораки и нејзината одлука да ги вклучи во новиот акциски план.⁴

Од добиените 87 предлози, 27 не беа вклучени во новиот акциски план. Владата даде објаснување на причините за својата одлука,⁵ но претставниците на граѓанското општество изразија загриженост заради неприфаќањето на дел од релевантните заложби.⁶ Владата го усвои новиот акциски план во јуни 2016 година. Повеќе детали за овој процес ќе бидат презентирани во следниот извештај на МНИ за периодот 2016-2017 година.

Табела 2: Процес на консултации за акцискиот план

ФАЗА НА АКЦИСКИОТ ПЛАН	ПРЕДУСЛОВИ ОД ПРОЦЕСОТ ЗА ОВП (ЧЛЕНОВИ ОД ГРУПАТА ЗА ДОБРО ВЛАДЕЕЊЕ)	ДАЛИ ВЛАДАТА ГИ ИСПОЛНИ ОВИЕ ПРЕДУСЛОВИ?
Во текот на имплементацијата	Редовен форум за консултации во текот на имплементацијата?	да
	Консултации: отворени или само на покана?	отворени
	Консултации за ИАП2 спектарот	соработува

¹ Влада на Република Македонија, Заклучок на Владата по информацијата за активностите за станување полноправна членка на Иницијативата за Отворено владино партнерство, 46-та седница на Владата, 2 декември 2012 година.

² Приоритетните области се: 1) партиципативно креирање на политиките; 2) отворени податоци; 3) слободен пристап до информации; 4) спречување на корупцијата и промоција на принципите на добро 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. Одлуката за формирање на работните групи беше усвоена во 2014 година (види: Влада на Република Македонија, Заклучок по точка 45 од 260-та седница на Владата, одржана на 20 мај 2014 година), но групите беа формирани во 2015 година (МИОА, Одлука за формирање на работни групи од сите засегнати страни за имплементација на Акцискиот план за ОВП 2014-2016, 6 февруари 2015 година).

³ Меѓународна асоцијација за јавно учество, достапно на: <https://www.iap2.org/>. Министерство за информатичко општество и администрација (МИОА), Предлог за нов национален акциски план за Отворено владино партнерство 2016-2018 (Скопје: МИОА, 2016), стр. 6-10.

⁴ Достапно на македонски јазик на: <http://e-demokratija.gov.mk/web/guest/dokumenti>.

⁵ Ибид.

⁶ Отворено писмо на група претставници на граѓанското општество кои учествуваат во процесот на ОВП.

НАПРЕДОК ВО ИМПЛЕМЕНТАЦИЈАТА НА ЗАЛОЖБИТЕ

Сите показатели и методот кои беа користени во истражувањето на МНИ можат да се најдат во Упатството за постапки на МНИ, достапно на: <http://www.opengovpartnership.org/about/about-irm>. Една од мерките заслужува дополнително објаснување, поради посебниот интерес на читателите и корисноста за поттикнување „трка до врвот“ меѓу државите-учеснички во ОВП, а тоа е т.н. „свездена“ заложба (☼). За свездени заложби се сметаат заложбите од ОВП кои се издвојуваат како пример за другите држави. За да добие свезда, заложбата мора да исполни неколку критериуми:

1. Мора да биде доволно конкретна за да може да се направи проценка на нејзиното потенцијално влијание. Свездените заложби треба да имаат „средна“ или „висока“ конкретност.
2. Јазикот на заложбата треба да ја направи јасна нејзината релевантност за отворена влада. Конкретно, таа мора да се однесува на најмалку една од вредностите на ОВП за пристап до информации, граѓанско учество или јавна отчетност.
3. Заложбата да има потенцијално „трансформативно“ влијание доколку се имплементира во целост.
4. Конечно, заложбата мора да оствари значителен напредок во текот на имплементацијата на акцискиот план, добивајќи оценка „значителна“ или „завршена“ имплементација.

Врз основа на овие критериуми, македонскиот акциски план не содржеше ниту една „свездена“ заложба по првата година. На крајот од периодот на имплементацијата, заради промените во нивото на исполнетост, македонскиот акциски план содржеше три „свездени“ заложби.

Конечно, графиконите во ова поглавје претставуваат само дел од огромното количество податоци што ги собра МНИ во процесот на известување за постигнатиот напредок. За целокупната база на податоци за Македонија, консултирајте го „пребарувачот на ОВП“ (OGP Explorer), достапен на www.opengovpartnership.org/explorer.

ЗА АСПЕКТОТ „ДАЛИ ЈА ОТВОРИ ВЛАДАТА?“

Честопати, заложбите од ОВП не се доволно јасно формулирани или пак не се јасно поврзани со отворената влада, а сепак постигнуваат значајни политички реформи. Во други случаи, заложбите со значителен напредок можеби се чинат релевантни и амбициозни, но не успеваат да ја отворат владата. Во обид да ги доловат овие суптилни нијанси и, уште поважно, вистинските промени во владините практики, завршните извештаи на МНИ воведоа нова варијабла „дали ја отвори владата?“ Оваа варијабла се обидува да оди подалеку од мерењето на излезните податоци и резултати за да види како се промениле владините практики како резултат на имплементацијата на заложбата. Ова може да се постави како контраст на свездените заложби на МНИ, кои го опишуваат потенцијалното влијание.

Истражувачите од МНИ ја оценуваа варијаблата „дали ја отвори владата?“ во однос на секоја од вредностите на ОВП кои се релевантни за заложбата. Па оттука, тие се обидуваа да одговорат на прашањето дали заложбата ги проширила владините практики надвор од вообичаеното дејствување? Скалата за оценување е следнава:

- **влошување:** отвореноста на владата е влошена како резултат на мерките преземени со заложбата;
- **непроменето:** владините практики остануваат непроменети (статус кво);
- **ограничено:** мала промена која е незначителна во однос на нејзиното влијание врз нивото на отвореност;
- **значително:** чекор напред во насока на поголема отвореност на владата во релевантната област на политики, но останува ограничена во однос на опфатот или степенот;
- **извонредно:** реформа што го трансформирала вообичаеното дејствување во релевантната област на политики, и со тоа ја отворила владата.

За да ја оценат оваа варијабла, на самиот почеток од акцискиот план истражувачите утврдуваат што претставува статус кво. Подоцна, тие ги оценуваат резултатите *онака како што се имплементирани* во однос на промените што настанале од аспект на отвореноста на владата.

Сепак, читателите треба да бидат свесни и за ограничувањата. Завршните извештаи на МНИ се подготвуваат само неколку месеци по завршувањето на периодот на имплементација. Варијаблата се фокусира на резултатите кои можат да бидат воочени во владините практики за отвореност на крајот од двогодишниот период на имплементација. Извештајот и варијаблата немаат за цел да го оценат влијанието, заради сложените методолошки импликации и временската рамка на извештајот.

ОПШТ ПРЕГЛЕД НА ЗАЛОЖБИТЕ

Во рамките на ОВП, од владите се бара да формулираат заложби во двогодишен акциски план. Завршните извештаи вклучуваат и оценка на една дополнителна варијабла - „дали ја отвори владата?“ Табелите што следуваат подолу даваат сумарен преглед на нивото на исполнетост на крајот од периодот за имплементација и напредокот постигнат во однос на оваа варијабла. Сепак, треба да се има предвид дека кај заложбите што биле исполнети уште на средниот рок од периодот за имплементација, овој извештај дава само анализа во однос на прашањето „дали ја отвори владата?“ За дополнителни информации во врска со претходно исполнетите заложби, погледнете го извештајот на МНИ за напредокот на Македонија во првата година од спроведувањето на националниот акциски план за ОВП 2014-2016.

Македонскиот акциски план за ОВП вклучуваше 51 индивидуална заложба, групирани според следниве седум приоритетни области:

1. партиципативно креирање на политиките;
2. отворени податоци;
3. слобода на пристап до информации;
4. спречување на корупцијата и унапредување 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 права и услуги.

Имплементацијата на мерките им беше доверена на 43 државни и локални институции. Исто така, неколку граѓански организации и меѓународни организации се појавија во улога на водечки спроведувачи или партнери. Иако бројот на заложбите значително се зголеми (од 35 во првиот акциски план на 51 во вториот акциски план), истражувачката од МНИ ги оцени како помалку амбициозни. Само шест заложби имаа потенцијално трансформативно влијание.

Овој завршен извештај утврди дека три заложби (1.8, 4.1 и 5.2) беа доволно конкретни, јасно релевантни за отворање на владата, имаа потенцијално трансформативно влијание и беа исполнети. Овие „свездени“ заложби беа први од таков вид во Република Македонија.

Конечно, како што видовме во првиот акциски план, кај заложбите кои се темелат на иницијативи на граѓанското општество постои тенденција тие да имаат пониско ниво на имплементација и поголема веројатност да бидат „изоставени“ од ОВП.

ГРУПИРАЊЕ ВО КЛАСТЕРИ

МНИ ги групираше македонските заложби за ОВП во 19 кластери (погледнете ја табелата подолу). Тоа беше направено заради мерките кои се преклопуваа и за олеснување на анализата поради нивната контекстуална врска. Групирањето на заложбите (и на нивните бројни чекори) избегнува повторување на наодите и овозможува полесно читање на извештајот од страна на засегнатите страни. Притоа, истражувачката од МНИ се придржуваше до редоследот на заложбите од вториот акциски план. Освен тоа, во извештајот се користат нови скратени имиња кои соодветствуваат на неговиот формат.

НОВО ИМЕ НА КЛАСТЕРОТ	ИМЕ НА ЗАЛОЖБАТА И ОРИГИНАЛНО НУМЕРИРАЊЕ ВО АП ¹
1. Учество: подобрување на ЕНЕР	1.1: Технички подобрувања
	1.2: Законски подобрувања
	1.3: Објавување на резултатите од ЕНЕР
2. Учество: партиципативно креирање на политиките	1.4: Оценка на влијанието на „Огледало на Владата“
	1.7: Користење на е-демократија од 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 граѓанските оценки за јавните услуги
3. Учество: градење на капацитетот на граѓанските организации	1.5: Градење на капацитетот на граѓанското општество
	1.6: Подигање 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: инвентари и проактивна транспарентност	2.1: Проактивен пристап до отворените податоци
	2.3: Каталог на отворени податоци
	2.4: Лица за контакт за отворени податоци
	3.4: Лица за контакт за пристап до информации
	3.5: Проактивен пристап до информации
7. СПИ: 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. СПИ: законски реформи	3.9: Промени на Законот за слободен пристап до информации
	3.10: Работна група за Конвенцијата на Советот на Европа за СПИ

НОВО ИМЕ НА КЛАСТЕРОТ	ИМЕ НА ЗАЛОЖБАТА И ОРИГИНАЛНО НУМЕРИРАЊЕ ВО АП
9. СПИ: јавна свест и градење партнерства	3.1: Јавна свест за правото на пристап до информации
	3.7: Меморандуми за соработка
10. Антикорупција: стандарди за интегритет	4.3: Пилот-системи за интегритет
	4.4: Методологија за проценка на ризикот
	4.5: Индекс за интегритет на локалните власти
	4.6: Мониторинг на интегритетот од страна на граѓански организации
11. Антикорупција: закони, системи и „свиркачи“	4.1: Системи за интегритет и заштита на „свиркачи“ (☹)
	4.3: Подигање 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: Подигање 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 на странските инвестиции
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 креирање 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

¹ М4.3 се однесува на приоритет 4, мерка 3 од акцискиот план за ОВП.

Табела 3. Преглед: оценка на напредокот по заложби

ПРЕГЛЕД НА ЗАЛОЖБАТА	КОНКРЕТНОСТ				РЕЛЕВАНТНОСТ ЗА ВРЕДНОСТИТЕ НА ОВП (КАКО ШТО Е НАПИШАНА)				ПОТЕНЦИЈАЛНО ВЛИЈАНИЕ				ИСПОЛНЕТОСТ		СРЕДЕН РОК		ДАЛИ ЈА ОТВОРИ ВЛАДАТА?				
	Нема	Ниска	Средна	Висока	Пристап до информации	Граѓанско учество	Јавна отчетност	Тех. и инов. за транспарентност и отчетност	Нема	Мало	Средно	Трансформативно	Не е започната	Ограничено	Значително	Завршена	Вложување	Непроменето	Ограничено	Значително	Извонредно
КЛАСТЕР I. УЧЕСТВО: ПОДОБРУВАЊЕ НА ЕНЕР																					
1.1: Технички подобрувања				X		X		X		X						X			X		
																X					
1.2: Законски подобрувања			X			X		X		X				X				X			
													X								
1.3: Објавување на резултатите од ЕНЕР				X	X	X	X	X		X					X				X		
																X					
КЛАСТЕР II. УЧЕСТВО: ПАРТИЦИПАТИВНО КРЕИРАЊЕ НА ПОЛИТИКИТЕ																					
1.4: Оценка на влијанието на „Огледало на Владата“				X	X	X	X			X				X					X		
																X					
1.7: Користење на е-демократија од засегнатите страни		X				X		X		X				X				X			
														X							
1.8: Совет на граѓанското општество			X			X						X		X			X				
																X					
1.9: Кодекс на добри практики				X		X				X				X				X			
														X							
1.10: Стратегија за соработка со граѓанското општество			X			X					X			X				X			
														X							
7.2: Објавување на граѓанските оценки јавните услуги			X		X	X	X		X				X					X			
													X								
КЛАСТЕР III. УЧЕСТВО: ГРАДЕЊЕ НА КАПАЦИТЕТИТЕ НА ГРАЃАНСКИТЕ ОРГАНИЗАЦИИ (НВО)																					
1.5: Градење на капацитетите на граѓанското општество		X					X			X				X					X		
															X						

ПРЕГЛЕД НА ЗАЛОЖБАТА	КОНКРЕТНОСТ				РЕЛЕВАНТНОСТ ЗА ВРЕДНОСТИТЕ НА ОВП (КАКО ШТО Е НАПИШАНА)				ПОТЕНЦИЈАЛНО ВЛИЈАНИЕ				ИСПОЛНЕТОСТ		СРЕДЕН РОК		ДАЛИ ЈА ОТВОРИ ВЛАДАТА?				
	Нема	Ниска	Средна	Висока	Пристап до информации	Граѓанско учество	Јавна отчетност	Тех. и инов. за транспарентност и отчетност	Нема	Мало	Средно	Трансформативно	Не е започната	Ограничено	Значително	Завршена	Вложување	Непроменето	Ограничено	Значително	Извонредно
1.6: Подигање на свеста за ОВП		X				X				X				X						X	
4.8: Антикорупциски истражувања и ЛОТОС студија		X				X	X			X						X			X		
КЛАСТЕР IV. УЧЕСТВО: ОБРАЗОВАНИЕ, ОНЛАЈН БЕЗБЕДНОСТ И ЖИВОТНА СРЕДИНА																					
7.3: Инклузивно образование			X			X					X			X				X			
7.4: Акциски план на Центарот за побезбеден интернет			X			X					X		X					X			
7.7: Учество во заштитата на животната средина			X		X	X					X		X					X			
КЛАСТЕР V. ОТВОРЕНИ ПОДАТОЦИ: СТАНДАРДИ И ПЛАТФОРМА																					
2.2: Технички стандарди			X		X			X			X					X			X		
2.5: Барања за податочни сетови		X			X			X		X						X		X			
2.6: Платформа за вкрстување на податоци		X			X			X		X						X			X		
КЛАСТЕР VI. ОТВОРЕНИ ПОДАТОЦИ: ИНВЕНТАРИ И ПРОАКТИВНА ТРАНСПАРЕНТНОСТ																					
2.1: Проактивен пристап до отворени податоци	X				X					X				X					X		
2.3: Каталог на отворени податоци			X		X						X		X					X			

ПРЕГЛЕД НА ЗАЛОЖБАТА	КОНКРЕТНОСТ				РЕЛЕВАНТНОСТ ЗА ВРЕДНОСТИТЕ НА ОВП (КАКО ШТО Е НАПИШАНА)				ПОТЕНЦИЈАЛНО ВЛИЈАНИЕ				ИСПОЛНЕТОСТ		СРЕДЕН РОК		ДАЛИ ЈА ОТВОРИ ВЛАДАТА?					
	Нема	Ниска	Средна	Висока	Пристап до информации	Граѓанско учество	Јавна отчетност	Тех. и инов. за транспарентност и отчетност	Нема	Мало	Средно	Трансформативно	Не е започната	Ограничено	Значително	Завршена	Вложување	Непроменето	Ограничено	Значително	Извонредно	
2.4: Лица за контакт за отворени податоци			X		X					X				X						X		
3.4: Лица за контакт за пристап до информации			X		X				X				X							X		
3.5: Проактивен пристап до информации		X			X					X			X					X				
КЛАСТЕР VII. СЛОБОДЕН ПРИСТАП ДО ИНФОРМАЦИИ: ЧОВЕЧКИ, ОПЕРАТИВНИ И ФИНАНСИСКИ РЕСУРСИ																						
2.7: Обуки за користење на податоците		X			X					X							X			X		
3.2: Обуки за слободен пристап до информации		X			X					X					X					X		
3.3: Веб-страница на Комисијата			X		X			X		X							X			X		
3.6: Ресурси на Комисијата		X			X					X				X						X		
КЛАСТЕР VIII. СЛОБОДЕН ПРИСТАП ДО ИНФОРМАЦИИ: ЗАКОНСКИ РЕФОРМИ																						
3.9: Промени на Законот за слободен пристап до информации			X		X				X						X				X			
3.10: Работна група за Конвенцијата на Советот на Европа за СПИ				X	X					X			X						X			
КЛАСТЕР IX. СЛОБОДЕН ПРИСТАП ДО ИНФОРМАЦИИ: ЈАВНА СВЕСТ И ГРАДЕЊЕ ПАРТНЕРСТВА																						
3.1: Јавна свест за правото на пристап до информации				X	X	X				X					X					X		

ПРЕГЛЕД НА ЗАЛОЖБАТА	КОНКРЕТНОСТ				РЕЛЕВАНТНОСТ ЗА ВРЕДНОСТИТЕ НА ОВП (КАКО ШТО Е НАПИШАНА)				ПОТЕНЦИЈАЛНО ВЛИЈАНИЕ				ИСПОЛНЕТОСТ		СРЕДЕН РОК		ДАЛИ ЈА ОТВОРИ ВЛАДАТА?				
	Нема	Ниска	Средна	Висока	Пристап до информации	Граѓанско учество	Јавна отчетност	Тех. и инов. за транспарентност и отчетност	Нема	Мало	Средно	Трансформативно	Не е започната	Ограничено	Значително	Завршена	Вложување	Непроменето	Ограничено	Значително	Извонредно
3.7: Меморандуми за соработка			X		X	X				X			X					X			
КЛАСТЕР X. АНТИКОРУПЦИЈА: СТАНДАРДИ ЗА ИНТЕГРИТЕТ																					
4.3: Пилот-системи за интегритет			X				X			X				X					X		
4.4: Методологија за проценка на ризикот			X				X		X							X		X			
4.5: Индекс за интегритет на локалните власти			X				X			X					X				X		
4.6: Мониторинг на интегритетот од страна на граѓански организации			X				X	X			X				X				X		
КЛАСТЕР XI. АНТИКОРУПЦИЈА: ЗАКОНИ, СИСТЕМИ И „СВИРКАЧИ“																					
4.1: Системи за интегритет и заштита на „свиркачите“				X			X					X	X						X		
4.2: Покревање на свеста за антикорупција		X			X		X			X				X				X			
4.7: ИТ-алатки за општествена одговорност		X					X			X				X				X			
4.9: Опфат на пријавување имот			X		X					X						X			X		
КЛАСТЕР XII. ТРАНСПАРЕНТНОСТ: ЗДРАВСТВО И ОПШТИ БУЏЕТИ																					
3.8: Транспарентен буџет за здравство		X			X					X				X					X		

ПРЕГЛЕД НА ЗАЛОЖБАТА	КОНКРЕТНОСТ				РЕЛЕВАНТНОСТ ЗА ВРЕДНОСТИТЕ НА ОВП (КАКО ШТО Е НАПИШАНА)				ПОТЕНЦИЈАЛНО ВЛИЈАНИЕ				ИСПОЛНЕТОСТ		СРЕДЕН РОК		ДАЛИ ЈА ОТВОРИ ВЛАДАТА?				
	Нема	Ниска	Средна	Висока	Пристап до информации	Граѓанско учество	Јавна отчетност	Тех. и инов. за транспарентност и отчетност	Нема	Мало	Средно	Трансформативно	Не е започната	Ограничено	Значително	Завршена	Вложување	Непроменето	Ограничено	Значително	Извонредно
5.1: Иницијатива за отворен буџет				X	X	X	X	X				X	X	X				X			
7.5: Анализа на програмата за здравје на жените			X		X	X	X			X					X				X		
7.6: Покревање на свеста за програмата за здравје на жените		X			X					X				X					X		
КЛАСТЕР XIII. ТРАНСПАРЕНТНОСТ: ЈАВНИ НАБАВКИ																					
5.2: Јавни набавки			X		X							X		X					X		
КЛАСТЕР XIV. ТРАНСПАРЕНТНОСТ: СТРАНСКА ПОМОШ																					
5.3: Странска помош и странски инвестиции		X			X		X			X			X					X			
КЛАСТЕР XV. ОТВОРЕНА ЛОКАЛНА ВЛАДА: ГРАДЕЊЕ НА КАПАЦИТЕТИТЕ																					
6.1: Развивање на капацитетите на локално ниво			X		X	X					X			X					X		
КЛАСТЕР XVI. ОТВОРЕНА ЛОКАЛНА ВЛАДА: ОТВОРЕН БУЏЕТ И СИСТЕМ НА МОНИТОРИНГ																					
6.2: Отворен буџет и систем за мониторинг				X	X	X	X	X				X		X				X			
КЛАСТЕР XVII. ОТВОРЕНА ЛОКАЛНА ВЛАДА: ЗГОЛЕМУВАЊЕ НА ГРАЃАНСКОТО УЧЕСТВО																					
6.3: Учество во локалните услуги				X	X	X					X			X					X		
6.5: Партиципативно креирање на локалните политики			X		X	X	X					X		X				X			

ПРЕГЛЕД НА ЗАЛОЖБАТА	КОНКРЕТНОСТ				РЕЛЕВАНТНОСТ ЗА ВРЕДНОСТИТЕ НА ОВП (КАКО ШТО Е НАПИШАНА)				ПОТЕНЦИЈАЛНО ВЛИЈАНИЕ				ИСПОЛНЕТОСТ		СРЕДЕН РОК		ДАЛИ ЈА ОТВОРИ ВЛАДАТА?				
	Нема	Ниска	Средна	Висока	Пристап до информации	Граѓанско учество	Јавна отчетност	Тех. и инов. за транспарентност и отчетност	Нема	Мало	Средно	Трансформативно	Не е започната	Ограничено	Значително	Завршена	Вложување	Непроменето	Ограничено	Значително	Извонредно
КЛАСТЕР XVIII. ОТВОРЕНА ЛОКАЛНА ВЛАДА: ВОВЕДУВАЊЕ Е-УСЛУГИ																					
6.4: Трансформирање на дел од локалните услуги во е-услуги		X			X					X					X						
															X			X			
КЛАСТЕР XIX. ОТВОРЕНА ВЛАДА ЗА ПОТРОШУВАЧИТЕ																					
7.1: Отворена влада за потрошувачите				X	X	X					X			X					X		
														X							

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

Заложба 1.1: Технички подобрувања

Текст на заложбата: Унапредување на порталот ЕНЕР и оптимизација на процесот на консултации со јавноста

Заложба 1.2: Законски подобрувања

Текст на заложбата: Зајакнување на правилата за работа и користење на ЕНЕР

Заложба 1.3: Објавување на резултатите од ЕНЕР

Текст на заложбата: Објавување на резултатите од користењето на ЕНЕР – „Огледало на Владата“

Водечка институција: Министерство за информатичко општество и администрација (МИОА)

Институции поддржувачи: Македонски центар за меѓународна соработка (МЦМС)

Датум на започнување: 1.9.2014

Датум на завршување: 30.9.2015

ПРЕГЛЕД НА ЗАЛОЖБАТА	КОНКРЕТНОСТ				РЕЛЕВАНТНОСТ ЗА ВРЕДНОСТИТЕ НА ОВП (КАКО ШТО Е НАПИШАНА)				ПОТЕНЦИЈАЛНО ВЛИЈАНИЕ				ИСПОЛНЕТОСТ		СРЕДЕН РОК		ДАЛИ ЈА ОТВОРИ ВЛАДАТА?				
	Нема	Ниска	Средна	Висока	Пристап до информации	Граѓанско учество	Јавна отчетност	Тех. и инов. за транспарентност и отчетност	Нема	Мало	Средно	Трансформативно	Не е започната	Ограничено	Значително	Завршена	Вложување	Непроменето	Ограничено	Значително	Извонредно
1.1: Технички подобрувања				X	X		X		X							X			X		
1.2: Законски подобрувања			X		X		X		X					X				X			
1.3: Објавување на резултатите од ЕНЕР				X	X	X	X	X	X						X				X		

ЦЕЛ НА ЗАЛОЖБАТА

Овој кластер на заложби имаше за цел да ги подобри процесите на консултации за креирање на политиките, преку подобрување на Електронскиот национален регистар на прописи (ЕНЕР). Во периодот кога беа направени заложбите, ЕНЕР постоеше, но пристапот до него не беше лесен и различни административни тела го користеа неконзистентно. Поконкретно, имплементацијата на заложбите требаше:

- технички да ја подобри платформата за да се гарантира дека забелешките на граѓаните се објавуваат и платформата е лесна за користење;
- да го направат ЕНЕР задолжителна алатка за јавно учество во донесувањето одлуки, така што поднесувањето предлог закони до владата ќе биде технички невозможно без тие да поминат преку платформата и онлајн јавни консултации во траење од најмалку десет дена; и
- да ги направат јавни резултатите од независниот мониторинг на ЕНЕР, особено оние што се однесуваат на стандардите и на правилата за јавно учество.

СТАТУС

Среден рок

Заложба 1.1: завршена

Заложба 1.2: ограничено

Заложба 1.3: значително

Интернет порталот сега е лесно достапен, со подобрен интерфејс, намалени услови за пријавување и зголемена функција за пребарување што беше постигнато со додавање на законските категории од „Службениот весник на РМ“¹ и со автоматско објавување на коментарите на граѓаните порталот три дена по нивното поднесување.² Владата и граѓанското општество вложија напори за подигање на свеста за потенцијалите на ЕНЕР во насока на проширување на партиципативното креирање на политиките, како што се објавување водич, снимање видео за ЕНЕР и презентација во различни медиуми.³

Во однос на заложбата 1.2, Владата планираше до септември 2015 година да усвои одлука со која би се обезбедило задолжително и автоматско користење на ЕНЕР во сите фази од законодавниот процес. Таа не усвои таква одлука и наместо тоа информираше дека ЕНЕР бил споен со внатрешната мрежа на е-влада, каде што се објаснети процедурите, нивоата и чекорите. Министерствата веќе не можат да доставуваат нацрт-закони за одобрување од страна на Владата, без тие претходно да бидат објавени на ЕНЕР за да се овозможи јавноста да има увид во нив.⁴ Иако, според Законот за организација и работа на државната администрација и Деловникот на Владата консултациите се задолжителни, во практиката тие ретко се одржуваат. Треба да се забележи дека ова техничко решение не се применува кога законите се носат по брза постапка и се усвојуваат од страна на Владата без да бидат достапни на јавноста преку ЕНЕР.

Третата заложба во кластерот ја отсликува иницијативата на граѓанското општество за следење и објавување на резултатите од користењето на ЕНЕР. Иако Владата не ја напиша оваа заложба, таа ги објавува наодите и резултатите на порталот, со што тие се достапни за јавноста. Владата, исто така, ги следи препораките дадени во извештаите за „Огледало на Владата“, главно преку техничка надградба.

За повеќе информации, погледнете го среднорочниот извештај на МНИ за периодот 2014-16 година.

Крај на периодот

Заложба 1.2: ограничено

Заложба 1.3: завршена

Во однос на имплементацијата на заложбата 1.2 не беше забележан напредок, бидејќи Владата не го усвои упатството како подзаконски акт. Овој заклучок се темели на завршниот извештај за самооценување на Владата⁵, како и на интервјуата што ги спроведе истражувачката од МНИ. Заложбата 1.3 беше исполнета со објавувањето на годишниот извештај од мониторингот од страна на водечката граѓанска организација во мај 2016 година.⁶

ДАЛИ ЈА ОТВОРИ ВЛАДАТА?

Пристап до информации: ограничено

Граѓанско учество: ограничено

Јавна отчетност: ограничено

Во последните неколку години се преземени многу иницијативи кои имаат за цел да ги олеснат јавните консултации при креирањето на политиките и, особено, при расправите за законите. Иако обврските за јавни консултации беа законски пропишани и пред земјата да се приклучи на ОВП,⁷ во практиката консултациите се одржуваа многу ретко. Најголемиот број законски предлози доаѓаат од Владата и ЕНЕР веќе беше признаен како главна платформа за партиципативно креирање на политиките во првиот акциски план. Оттаму, овој кластер на заложби имаше за цел натамошно подобрување на ЕНЕР.

И покрај исполнувањето на две од заложбите, кластерот само ограничено ја отвори владината практика во однос на овозможување пристап до законодавните иницијативи. Владата дава информации за нацрт-законите и коментари преку ЕНЕР, но повратни информации за јавните консултации практично не постојат, со исклучок на неколку одговори кои се ставени на платформата.⁸ При прегледот на ЕНЕР, истражувачката од МНИ не успеа да најде извештаи за консултациите во 2015 и 2016 година,⁹ додека проценките за влијанието на регулативата не се објавувани секогаш, а меѓу оние кои се достапни само седум се однесуваат на консултациите, и ниту една не се однесува на коментарите дадени за ЕНЕР. Министерствата, исто така, не подготвија годишни планови за проценките за влијанието на регулативата. Според истражувањето, во 2016 година само четири министерства најавиле консултации за вкупно 13 закони, а во 2015 година пет министерства најавиле процес на измени и дополнувања или усвојување на вкупно 94 закони.

Граѓанското учество е само маргинално подобро. Нацрт-законите се објавуваат на ЕНЕР дури во финалната фаза, па така просторот за влијание обично е многу мал кога Владата ги усвојува законите. Иако постои законска обврска за објавување на најавите за отпочнување процес на разгледување и консултации за нацрт-закони, прегледот на платформата од страна на МНИ откри неконзистентност во нивното објавување, при што тие многу често беа објавени само во финалната фаза, заедно со нацрт-законот.¹⁰ Сè на сè, на ЕНЕР биле објавени најави за отпочнување на процес на разгледување и консултации за помалку од 10% од законите објавени на ЕНЕР во 2015 година, како и за помалку од 3% во 2016 година.¹¹

Најголем дел од законите во Македонија се предложени и дискутирани од страна на Владата. Според проценката за влијанието на регулативата, Владата ги зема предвид и ги разгледува консултациите и алтернативите во првата и во втората фаза од разгледувањето на законите, но во практиката ова ретко се случува. ЕНЕР дозволува коментари само за нацрт-законите кои веќе биле дискутирани и разгледувани и се подготвени да се проследат до Собранието. Оттаму, до моментот кога законот станува достапен за јавноста, просторот за промени е многу мал, бидејќи Владата веќе ја формирала својата позиција. Во практиката, во оваа фаза Владата само формално ги одобрува законите.

Сепак, сите предлог-закони не минуваат низ процес на јавни дискусии. Независниот мониторинг од страна на Македонскиот центар за меѓународна соработка покажа дека само 16% од сите закони усвоени во 2015 година биле објавени на ЕНЕР, додека за 39% од сите објавени закони не биле одржани јавни консултации или тие траеле помалку од минималниот рок од 10 дена.¹² Сè на сè, на ЕНЕР биле објавени помалку од една петтина од законите усвоени од Владата и поднесени до Собранието во 2015 и 2016 година. Оттаму, иако ЕНЕР нуди технички можности за подобрување на транспарентноста и овозможува јавни консултации, во практиката неговата искористеност останува ограничена.¹³ Конечно, со објавувањето на независниот мониторинг на ЕНЕР, Владата ја призна важноста на добивањето и разгледувањето на критички размислувања за користењето и ефективноста на ЕНЕР. Сепак, извештаите за „Огледало на Владата“ сè уште не ја подобриле отчетноста.

ПРЕНЕСЕНО?

Новиот акциски план ги следи резултатите од оваа заједница и вклучува нови заједници чијашто цел е натамошно јакнење на партиципативното креирање на политиките. Новите заједници кои се темелат на препораките од МНИ ги адресираат најголемите проблеми што беа идентификувани и имаат потенцијално трансформативно влијание. Пред сè, Владата планира:

- да го прошири минималниот период за консултации кој сега изнесува 10 дена;
- да воведат интерна методологија за мониторинг на јавните консултации и да објавува годишен извештај со наоди; и
- да објави информации од седниците на Владата за усвоените предлог-закопи, заклучоци и препораки.

Покрај тоа, Владата би требало да го поддржи Собранието кое се приклучи на Иницијативата за отворен парламент, да го подобри разгледувањето на законите, особено кога тие се предложени од страна на Владата. Една можност е да воведат задолжителна обврска за Владата да направи елаборат за консултациите, што беше наведено во препораките на истражувачката од МНИ во рамките на среднорочниот извештај за периодот 2014-2016.

¹ Истражувачката од МНИ се пријави на ЕНЕР и го тестираше користењето за време на периодот опфатен со овој извештај.

² МИОА, *Корисничко упатство за владини уредници на ЕНЕР* (Скопје: МИОА), стр. 7, достапно на македонски јазик на: <http://bit.ly/1WMLIV4>

³ Достапно на македонски јазик на: <http://bit.ly/1MRTIBm>

⁴ МИОА, *Среднорочен извештај за самооценување на акцискиот план за ОВП 2014-2016* (Скопје: МИОА, 2015), стр. 7.

⁵ МИОА, *Завршен извештај за самооценување на националниот акциски план 2014-2016* (Скопје: МИОА, 2016).

⁶ Марија Саздевски, Борјан Ѓузелов и Наташа Ивановска, *Огледало на Владата 2015: учеството на јавноста во процесот на подготовка на законите* (Скопје: МЦМС, 2016).

⁷ Владата ги воведат јавните консултации со актот за проценка на влијанието на регулативата во 2011 година. Пред оваа одредба, јавните консултации претставуваа само можна опција за владините институции.

⁸ На пример, за еден закон одговорот беше дека Владата сакала да го измени само во една посебна област, па оттаму суштинските забелешки што биле примени не биле земено предвид. Извештајот за Огледало на Владата за 2015 година забележа дека биле постирани 38 забелешки, а одговор е даден само за 5 од нив.

⁹ Еден извештај од 2012 година е достапен на македонски јазик на: <http://bit.ly/2hjQNsY>

¹⁰ Истражувачката од МНИ, исто така, ја тестираше оваа опција и го контактираше одговорниот јавен службеник, наведувајќи го својот интерес да земе учество во консултациите, но не доби одговор.

¹¹ Компјутерските калкулации на истражувачката од МНИ се базираат на јавните податоци достапни на ЕНЕР.

¹² Марија Саздевски, Борјан Ѓузелов и Наташа Ивановска, *Огледало на Владата 2015: учеството на јавноста во подготовките на законите* (Скопје: МЦМС, 2016), стр. 34-39.

¹³ Компјутерски калкулации кои се базираат на јавно достапните информации на ЕНЕР и на веб-страница на Собранието на РМ: www.sobranie.mk

КЛАСТЕР II | УЧЕСТВО: ПАРТИЦИПАТИВНО КРЕИРАЊЕ НА ПОЛИТИКИТЕ

Заложба 1.4: Оценка на влијанието на „Огледало на Владата“

Текст на заложбата: Мониторинг на отвореноста на владините институции во процесот за креирање на политиките (...)

Заложба 1.7: Користење на е-демократија од засегнатите страни

Текст на заложбата: Поголема јавна свест и користење на партиципативното креирање на политиките преку интернет порталот е-демократија (...)

Заложба 1.8 (☺): Совет на граѓанското општество

Текст на заложбата: Формирање на советодавно тело за (...) поттикнување на развојот на граѓанскиот сектор составен од (...) Владата, органите на државна управа и граѓанските организации

Заложба 1.9: Кодекс на добри практики

Текст на заложбата: Унапредена примена на Кодексот на добри практики за учество на граѓанскиот сектор во процесот на креирање на политиките (...)

Заложба 1.10: Стратегија за соработка со граѓанското општество

Текст на заложбата: Имплементација на мерките од Стратегијата за соработка на владата со граѓанското општество (2012-2017) и навремено ажурирање на веб-страницата на Одделението за соработка со НВО (www.nvosorabotka.gov.mk)

Заложба 7.2: Објавување на граѓанските оценки за јавните услуги

Текст на заложбата: Објавување на резултатите од проектите за евалуација на јавната администрација

Водечка институција: Генерален секретаријат на Владата

Институции поддржувачи: Министерство за информатичко општество и администрација (МИОА) и граѓански организации¹

Датум на започнување: 1.1.2014

Датум на завршување: во тек

ПРЕГЛЕД НА ЗАЛОЖБАТА	КОНКРЕТНОСТ				РЕЛЕВАНТНОСТ ЗА ВРЕДНОСТИТЕ НА ОВП (КАКО ШТО Е НАПИШАНА)				ПОТЕНЦИЈАЛНО ВЛИЈАНИЕ				ИСПОЛНЕТОСТ		СРЕДЕН РОК		ДАЛИ ЈА ОТВОРИ ВЛАДАТА?				
	Нема	Ниска	Средна	Висока	Пристап до информации	Граѓанско учество	Јавна отчетност	Тех. и иннов. за транспарентност и отчетност	Нема	Мало	Средно	Трансформативно	Не е започната	Ограничено	Значително	Завршена	Вложување	Непроменето	Ограничено	Значително	Извонредно
1.4: Оценка на влијанието на „Огледало на Владата“				X	X	X	X			X				X					X		
1.7: Користење на е-демократија од засегнатите страни		X				X		X		X				X				X			
1.8: Совет на граѓанското општество (☺)			X			X						X		X			X				
1.9: Кодекс на добри практики				X		X				X				X				X			
1.10: Стратегија за соработка со граѓанското општество			X			X					X			X				X			
7.2: Објавување на граѓански оценки за јавните услуги			X		X	X	X		X				X					X			

Забелешка на уредникот: Заложбата 1.8 е „свездена“, бидејќи е мерлива, јасно релевантна за вредностите на ОВП, онака како што е напишана, со потенцијално трансформативно влијание и беше значително или целосно исполнета.

ЦЕЛ НА ЗАЛОЖБАТА

Заложбите од овој кластер настојуваа да ја подобрат политичката и институционалната рамка за зголемено вклучување на јавноста во процесот на креирање на политиките. Тие, исто така, имаа за цел да зајакнат некои од мерките од Стратегијата за соработка со граѓанското општество.² Овие мерки се фокусираа на механизмите за известување што беа користени за оценување на примената на Кодексот на добри практики за учество на граѓанскиот сектор во креирањето на политиките,³ на самата стратегија, и на владината отвореност. Една од заложбите предвидувааше формирање Совет на граѓанското општество, како една од најважните мерки промовирани од страна на граѓанското општество во 2012 година.

СТАТУС

Среден рок

Заложба 1.4: ограничено

Заложба 1.7: ограничено

Заложба 1.8 (☹): ограничено

Заложба 1.9: ограничено

Заложба 1.10: ограничено

Заложба 7.2: не е започната

Втората заложба (1.7) беше дизајнирана да го промовира порталот е-демократија, преку поттикнување и мониторинг на неговото користење. Направен е ограничен напредок за време на првата година од имплементацијата, а засегнатите страни продолжуваат недоволно да го користат порталот. Последниот блог или пост на форумот датира од 2015 година, при што освен МИОА и документите што се однесуваат на ОВП, на порталот бил додаден само еден дополнителен документ од страна на друга јавна институција.

Третата заложба (1.8) се однесува на формирањето советодавен совет, со цел да се поттикне развојот на граѓанското општество. Во текот на првата година, Владата направи мал напредок во однос на оваа заложба, преку презентирање на нацрт-одлуката за регулирање на процесот за составување, избор и надлежности на Советот.⁴ За време на двете јавни консултации, граѓанските организации изразија сериозна загриженост и забелешки и доставија пишани коментари. Главните забелешки се однесуваа на мнозинството претставници од Владата во Советот, процесот на избирање претставници од граѓанското општество и на надлежностите на Советот.

Четвртата заложба (1.9) се однесува на редовната работа на Одделението за соработка со граѓанското општество при Генералниот секретаријат на Владата, објавувањето на Кодекс на добри практики⁵ и на јавниот повик за придонеси во подготовките на годишната програма за работа на Владата.⁶ Истражувачката од МНИ констатираше ограничен напредок во однос на оваа заложба. Во 2015 година, граѓанското општество доставило само седум предлози. Тие ги вклучуваат и препораките за годишната програма за работа на Владата. Генералниот секретаријат објави скратена оценка за имплементацијата на Кодексот на добри практики, која се заснова на одговори добиени од 15 државни институции. Одзивот на анкетата бил само 20%.⁷

За повеќе информации, погледнете го среднорочниот извештај на МНИ за периодот 2014-2016 година.

Крај на периодот

Заложба 1.4: завршена

Заложба 1.7: ограничено

Заложба 1.8 (☹): завршена

Заложба 1.9: ограничено

Заложба 1.10: ограничено

Заложба 7.2: не е започната

Завршниот извештај за самооценување на Владата и деск-истражувањето, прегледот на медиумите и интервјуата на истражувачката од МНИ покажаа целосно отсуство на натамошен напредок во имплементацијата на заложбите 1.9, 1.10 и 7.2. Слично на тоа, напредок не беше остварен и кај втората заложба (1.7), имајќи предвид дека при прегледот на порталот од страна на МНИ не беа најдени докази дека тој се користи, освен од страна на МИОА.⁸ Користењето на порталот беше следено во рамките на претходниот национален акциски план, при што беше констатирано намалување на неговото користење во споредба со 2013 и 2014 година. Покрај тоа, во извештајниот период не се преземени никакви дополнителни промотивни активности,⁹ додека во 2015 и 2016 година вкупно 32 службеници посетувале едnodневни обуки за запознавање со платформата е-демократија. При недостаток на свест и отсуство на

документи или одржување суштински дискусии за платформата, користењето на е-демократија од страна засегнатите страни ќе продолжи да биде ограничено.

Заложбата 1.4 беше исполнета кога Македонскиот центар за меѓународна соработка го објави и го промовираше годишниот извештај од мониторингот во мај 2016 година.¹⁰ Во извештајот се нотира влошување во однос на владината отвореност споредено со 2014 година. Резултатите од 2016 година беа поблиски до резултатите од мониторингот во 2012 година, кога земјата се приклучи на ОВП.

Што се однесува до формирањето на Советот на граѓанското општество (заложба 1.8), Владата усвои одлука за формирање на Советот во мај 2016 година.¹¹ Врз основа на тоа, истражувачката од МНИ сметаше дека оваа заложба е исполнета. Според стандардите на ОВП, ова е свездена заложба, бидејќи има трансформативно влијание, доволно е конкретна, поврзана е со вредностите на ОВП и беше исполнета во втората година од имплементацијата. Тука треба да се спомене дека одлуката за формирање на Советот дојде како изненадување за многу граѓански организации, бидејќи тие веруваа дека Владата отстапила од постојните стандарди на соработка. Нивната главна загриженост се однесуваше на составот на Советот (нееднаква застапеност), критериумите за именување на членовите и постапка за избор на претставници од граѓанските организации.¹² На 26 мај 2016 година, Делегацијата на ЕУ ги спроведе консултациите меѓу Владата и граѓанското општество. Осумдесет и една од најпроминентните граѓански организации побараа од Владата да ја повлече одлуката и ефективно го бојкотираа процесот.¹³ Граѓанските организации тврдеа дека процесот за избор на претставници не е јасен, дека временската рамка е многу ограничена и дека не е предвиден никаков механизам за мониторинг на процесот. Сепак, ова немаше никакво влијание, па на 7 јули 2016 година Владата именува претставници кои доставија пријави со многу потписи за поддршка од граѓански организации. Без оглед на тоа, истражувачката од МНИ не најде докази¹⁴ кои го потврдуваат именувањето на владините претставници и функционалноста на Советот во времето на пишување на овој извештај.

Истражувачката од МНИ, исто така, не можеше да најде докази за имплементацијата на заложбите 1.9 и 1.10. Годишниот извештај за имплементацијата на Стратегијата за соработка со граѓанското општество од февруари 2016 година (Кодексот на добри практики е една од целите) нотира ограничен напредок.¹⁵ Независната оценка за соработката, објавена во 2016 година, укажа на недостиг од политичка волја за суштинска соработка. Оценката заклучува дека дијалогот меѓу Владата и граѓанското општество е неразвиен и дека ситуацијата и вклучувањето на граѓанските организации во креирањето на политиките и подготвувањето на нацрт-законите се влошила.¹⁶ Дополнително, независната оценка открива дека само 10% од јавните средства кои се доделени на граѓанското општество биле распределени преку транспарентен јавен повик.¹⁷ Подобрување на транспарентноста за јавното финансирање претставува главна цел на Кодексот на добри практики.

ДАЛИ ЈА ОТВОРИ ВЛАДАТА?

Пристап до информации: непроменето

Граѓанско учество: влошување

Јавна отчетност: непроменето

Стратегијата за соработка со граѓанското општество (2012-2017) содржеше мерки кои потенцијално можеа да ја трансформираат работата на Владата, со зголемено учество на јавноста. Оваа заложба налагаше проширување на некои од клучните мерки, како што е формирање на Совет за соработка, што беше само опција во рамките на стратегијата.

Сепак, најголемиот број заложби беа ограничени во нивната имплементација и затоа не ги променија владините практики. Европската комисија исто така го нотираше отсуството на волја од страна на Владата за соработка со граѓанските организации.¹⁸ Оценката во однос на заложбата 1.4 заклучи позатворено

креирање на политиките во владините институции, достапност на помалку информации, значително намалување на временските рамки за консултации и помалку заложби за проактивно ангажирање и консултирање на засегнатите страни.¹⁹ Покрај тоа, контроверзиите околу формирањето на Советот го загрозија неговиот кредибилитет и ефективност. Накусо, овој кластер не ја промени владината практика во однос на граѓанското општество, додека процесот на формирање на Советот (кој потенцијално би можел да понуди шанса за јавно учество) нанесе штета на неговата независност и ја влоши ситуацијата.

Истражувачката од МНИ верува дека е важно во иднина да се следи работата на Советот, за да се адресира имплементацијата на заложбата, како и нејзиното влијание во однос на вредностите на ОВП.

ПРЕНЕСЕНО?

Новиот национален акциски план настојува да ја зајакне отвореноста на владата со вклучување на три нови заложби:

1. Формирањето на Советот е предвидено за првите шест месеци. Истражувачката од МНИ предлага значително ревидирање на функционирањето на Советот, со посебно внимание на проблемите посочени од страна на граѓанските организации во Македонија. Тоа би го зајакнало кредибилитетот на Советот во јавноста.
2. Подобрувањето на Кодексот на добри практики останува и во новиот акциски план. Новите формулации го нагласуваат граѓанското учество во развивањето на годишниот план за работа на Владата. Сепак, ова е само општ стратешки приоритет на кој му недостига операционализација. Оттаму, фокусирањето на клучните аспекти од Кодексот на добри практики (како што е транспарентноста на владините средства за граѓански организации) би било од клучно значење за натамошното отворање на владата.
3. Предвидена е нова стратегија за соработка со граѓанското општество (2018-2020). Квалитетот на стратегијата ќе зависи од начинот на кој таа ќе биде усвоена, иако тоа нема да биде доволно за нејзина имплементација. Сегашната стратегија беше развиена на многу колаборативен начин и има силна поддршка од Владата и граѓанските организации, но и покрај тоа имплементацијата на стратегијата е многу ограничена. Истражувачката од МНИ верува дека во таа насока од корист би биле независна оценка за имплементацијата на стратегијата, како и силни и независни механизми за мониторинг, при што составот на новиот Совет би имал клучно значење и улога. Освен тоа, потребно е да се распределат соодветни ресурси (финансиски и човечки) за имплементација на стратегијата. Тоа би испратило силен сигнал дека навистина постои политичката волја за дијалог и соработка.

Порталот е-демократија не е пренесен во новиот акциски план. За време на ова истражување, порталот не беше секогаш во функција и не беше искористен. Севкупната идеја зад оваа заложба е постоење на централна платформа за учество (т.е. ЕНЕР), па оттаму исклучувањето на неефикасниот портал е-демократија е на линија на препораките од МНИ.

-
- ¹ Целосната листа на граѓански организации како институции поддржувачи ги вклучува: Македонскиот центар за меѓународна соработка, Центарот за меѓународна соработка, Центарот за истражување и креирање политики, Центарот за управување со промените, Еко-свест, Институтот за развој на заедниците, 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-Скопје, Полио Плус.
- ² Стратегијата за соработка со граѓанското општество (2012-2017) е втора национална стратегија која предвидува заложби од страна на Владата за имплементирање мерки кои би го промовирале, подобриле и обезбедиле граѓанското учество во донесувањето на одлуките. Целосниот текст на стратегијата е достапен на: <http://bit.ly/2jx8eBz>
- ³ Кодексот беше необврзувачки документ-водич усвоен од страна на Владата во 2011 година. Тој ги пропишува најдобрите практики, форми и начини за обезбедување учество на граѓанското општество во креирањето на политиките од страна на владините тела. Текстот на македонски јазик е достапен на: <http://bit.ly/2jz7dZ9>.
- ⁴ Првиот нацрт беше презентиран во декември 2014 година, додека вториот во февруари 2015 година. Граѓанското општество достави суштински забелешки, а по месец февруари процесот беше запрен. Нацртите, споредбите меѓу нив, како и заклучните коментари, се достапни на македонски јазик на: <http://bit.ly/2k04HbB>.
- ⁵ Достапен на македонски јазик на: <http://bit.ly/1KProUW>.
- ⁶ <http://nvosorabotka.gov.mk/> објавен во септември 2014 година.
- ⁷ Во воведот, извештајот наведува дека е објавен како резултат на заклучокот на Владата усвоен на седницата одржана на 23 јуни 2016 година, со кој од Владата се бара да објавува редовни извештаи за напредокот на соработката со граѓанското општество, на секои шест месеци. Бидејќи извештајот е објавен вон периодот опфатен со овој извештај, тој ќе биде анализиран во следната оценка на МНИ.
- ⁸ Користењето на МИОА е ограничено само на активностите кои се поврзани со ОВП.
- ⁹ За споредба, кога беше лансиран, во текот на 2011 и 2012 година МИОА организираше вкупно 18 промотивни и образовни настани.
- ¹⁰ Марија Саздевски, Борјан Гузелов и Наташа Иванова, *Огледало на Владата 2015: учеството на јавноста во процесите на подготовка на законите* (Скопје: МЦМС, 2016), достапно на: <http://bit.ly/2jKTIil>.
- ¹¹ Одлука за формирање Совет за соработка и развој на граѓанското општество („Службен весник на РМ“ бр.98/2016 од 17 мај 2016).
- ¹² Документ поднесен од МЦМС и Балканската мрежа за развој на граѓанското општество, достапен на: <http://bit.ly/2k04HbB>
- ¹³ Отворено писмо до Владата, потпишано од 89 граѓански организации, достапно на македонски јазик на: <http://bit.ly/2cqqrjVE>
- ¹⁴ www.nvosorabotka.gov.mk.
- ¹⁵ Генерален секретаријат, *Извештај од имплементацијата на Стратегијата за соработка со граѓанското општество во 2015 година*, (Скопје: 2016), достапен на македонски јазик на: <http://bit.ly/2clUxly>
- ¹⁶ Симона Огненовска, *Извештај за овозможувачката средина за развој на граѓанското општество во Македонија за 2015 година*, (Скопје: МЦМС, 2016).
- ¹⁷ Македонски центар за меѓународна соработка, *Директно буџетско финансирање за граѓанските организации: основен преглед*, ноември 2016 година.
- ¹⁸ Европска комисија, *Извештај за напредокот во 2016 година*, стр. 9.
- ¹⁹ Ибид, фуснота 8.

КЛАСТЕР III | УЧЕСТВО: ГРАДЕЊЕ НА КАПАЦИТЕТИТЕ НА ГРАЃАНСКИТЕ ОРГАНИЗАЦИИ

Заложба 1.5: Градење на капацитетите на граѓанското општество

Текст на заложбата: Градење на капацитетите на (НВО) за мониторинг на спроведувањето на политиките

Заложба 1.6: Подигање на свеста за ОВП

Текст на заложбата: Подигање на свеста за придобивките од Отвореното владино партнерство

Заложба 4.8: Антикорупциски истражувања и ЛОТОС студија

Текст на заложбата: Градење на капацитетите (на граѓанските организации) за мониторинг на антикорупциските практики на локално ниво преку истражување и ЛОТОС студија

Водечка институција: Министерство за информатичко општество и администрација (МИОА)

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

Датум на започнување: 1.12.2015

Датум на завршување: 31.12.2016

ПРЕГЛЕД НА ЗАЛОЖБАТА	КОНКРЕТНОСТ				РЕЛЕВАНТНОСТ ЗА ВРЕДНОСТИТЕ НА ОВП (КАКО ШТО Е НАПИШАНА)				ПОТЕНЦИЈАЛНО ВЛИЈАНИЕ				ИСПОЛНЕТОСТ		СРЕДЕН РОК		ДАЛИ ЈА ОТВОРИ ВЛАДАТА?				
	Нема	Ниска	Средна	Висока	Пристап до информации	Граѓанско учество	Јавна отчетност	Тех. и инов. за транспарентност и отчетност	Нема	Мало	Средно	Трансформативно	Не е започната	Ограничено	Значително	Завршена	Вложување	Непроменето	Ограничено	Значително	Извонредно
1.5: Градење на капацитетот на граѓанското општество		X					X			X				X						X	
1.6: Подигање на свеста за ОВП		X				X				X				X						X	
4.8: Антикорупциски истражувања и ЛОТОС студија		X				X	X			X						X			X		

ЦЕЛ НА ЗАЛОЖБАТА

Овој кластер на заложби беше дизајниран со цел да се зајакне капацитетот на граѓанското општество за мониторинг на креирањето на политиките, како на национално, така и на локално ниво. Исто така, тој се фокусираше на подигање на свеста за ОВП и ја адресираше страната на „побарувачката“ кај јавните политики, односно улогата на граѓанското општество за контрола и баланс. Имплементацијата му беше доверена на Центарот за истражување и креирање политики (ЦИКП) како водечка организација, бидејќи заложбите се темелат на нивните програмски активности.

СТАТУС

Среден рок

Заложба 1.5: ограничено

Заложба 1.6: ограничено

Заложба 4.8: завршена

ЦИКП извести дека го подобриле капацитетот на седум граѓански организации за мониторинг на имплементацијата на политиките во повеќе од половината општини во Македонија.¹ Бидејќи опфатот е мал, истражувачката од МНИ констатираше ограничена имплементација на овој кластер.

Во однос на прашањето за покревање на свеста за ОВП (заложба 1.6), ЦИКП и Министерството за информатичко општество и администрација (МИОА) организираа настани во рамките на проектите финансирани од ЕУ. Во таа смисла, ЦИКП ги поддржа и ги олеснуваше консултациите за развивање на вториот национален акциски план и одржа една регионална конференција за ОВП во октомври 2014 година.

Заложбата 4.8 (градење на капацитетите на граѓанските организации за мониторинг на антикорупциските активности на локално ниво) беше исполнета. Седум граѓански организации заеднички ја објавија ЛОТОС студијата во 2015 година. Студијата откри дека на општините им недостига добро владеење, при што просечната оценка изнесуваше 3,53 (на скала од 1 до 10). Беше забележан голем јаз во владеењето, при што голем број општини (53% од 43 општини) постигнале резултати кои се под просекот.²

За повеќе информации, погледнете го среднорочниот извештај на МНИ за периодот 2014-2016 година.

Крај на периодот

Заложба 1.5: значително

Заложба 1.6: значително

ЦИКП информираше дека во рамките на заложбата 1.5 (градење на капацитетите на граѓанските организации за мониторинг на имплементацијата на политиките), мониторингот на имплементацијата на препораките од граѓанското општество, дополнет со други мониторинг активности, придонел за натамошно јакнење на капацитетите на локалните граѓански организации. Седум обучени истражувачи направија мониторинг на политиките во 43 општини, што резултираше со објавување студија во 2015 година, која ѝ е достапна на јавноста. ЦИКП информира дека најмалку 29 општини³ ги имплементирале препораките до одреден степен, на тој начин зајакнувајќи некои аспекти од нивната транспарентност, отчетност или подготвеност да реагираат. На пример, Општина Битола почна да го објавува своето службено гласило од затворен „jpg“ формат во „pdf“ формат кој е полесен за пребарување. Проектот, исто така, придонесе за размена на добри практики, како што се, на пример, сервисните карти кои нудат информации со оценка на услугите што беа користени во Општина Крива Паланка, а кои беа преземени и имплементирани од страна на Општина Богданци. Истражувањето на МНИ откри дека некои од подобрувањата остануваат одржливи. На пример, иако и Општина Крушево и Општина Шуто Оризари иницијално ги направија достапни за јавноста своите финансиски извештаи за 2013 година, само Општина Шуто Оризари продолжува да ги објавува финансиските извештаи. Додека опфатот на граѓански организации во рамките на оваа заложба останува ограничен, нивната работа покри една третина од локалните заедници, па оттаму МНИ ја оцени оваа заложба како значителна.

Владата информираше за значаен напредок во однос на заложбата 1.6. МИОА, заедно со одговорните институции и ЦИКП, организираше разни консултации за развивање на третиот национален акциски план за ОВП. Во март 2016 година беа одржани три тематски работилници и на нив учествуваа 110 засегнати страни. Исто така, се одржа и конференција со 97 учесници, како и четири дополнителни работилници во април и дополнителна конференција во мај. Сè на сè, беа опфатени речиси 500 засегнати страни,⁴ а заложбите предложени од различните засегнати страни беа вклучени во новиот акциски план. Тоа ја

одразува колаборативната природа на процесот. Иако главната цел на овие активности беше подготовката на третиот акциски план, тие исто така успеаја да ја подигнат свеста за ОВП. Иако само една од три граѓански организации е запознаена со ОВП,⁵ истражувачката од МНИ смета дека обемот на активностите претставува значителна имплементација на залошбата.

ДАЛИ ЈА ОТВОРИ ВЛАДАТА?

Граѓанско учество: ограничено

Јавна отчетност: непроменета

Овој кластер на обврски се фокусираше на градењето на капацитетите на граѓанските организации. Нивниот успех може да се утврди само според способноста на граѓанските организации да учествуваат во и да влијаат врз креирањето на политиките на национално и на локално ниво. Земено во целина, постоеја разногласни ефекти, со помали подобрувања во поглед на учеството на граѓанските организации во креирањето на политиките на национално и локално ниво, и значителни подобрувања во подготовката на новиот акциски план за ОВП. Третиот акциски план ја отсликува добрата соработка, бидејќи вклучува амбициозни залошби кои претставуваат долгорочни приоритети на граѓанското општество, како на пример пристапот до информации за владините седници.⁶ Освен тоа, активностите за градење на капацитетите овозможуваа и воспоставување врски меѓу реформски-ориентираните службеници и другите засегнати страни во општеството. И државните службеници и граѓанското општество беа задоволни од квалитетот на интеракциите, од севкупниот процес на консултации и од одлуките и мерките вклучени во новиот акциски план за ОВП. Иако постоеја несогласувања, и граѓанското општество и државните службеници го констатираа позитивниот тренд во рамките на ОВП. Сепак, влијанието е ограничено на оние граѓански актери и службеници кои беа присутни на состаноците и кои беа директно вклучени во овие процеси. Освен тоа, позитивниот тренд не влијаеше врз креирањето на политиките на национално ниво, бидејќи просторот за дејствување на граѓанското општество се намали.⁷ Затоа, истражувачката од МНИ смета дека овој напредок е ограничен, иако позитивниот пример поставен со консултациите за ОВП може да се користи како модел во иднина.

Залошбите имаа за цел да ја зголемат јавната отчетност преку зголемен надзор од страна на граѓанското општество. Сепак, ограничените напори, како и тесната имплементација фокусирана само на учеството, не доведоа до зголемена одговорност на јавните функционери и на службениците.

ПРЕНЕСЕНО?

Трите залошби од овој кластер не беа пренесени во третиот акциски план, бидејќи беа исполнети или се сметаат за значително исполнети. Партиципативното креирање на политиките претставува приоритет во новиот акциски план, но градењето на капацитетите на граѓанските организации не е цел на новите залошби.

¹ Кендреса Сулејмани, *Работните групи и имплементацијата на акцискиот план за ОВП во првиот квартал* (Скопје: ЦИКП, 2015).

² Марија Ристеска и Александар Цеков, *Студија за локалната отчетност, транспарентност и одговорност – ЛОТОС 2014* (Скопје: ЦИКП, 2015).

³ 67,4% од мониторираните општини или 35% од сите општини.

⁴ Копии од листите на учесници ѝ беа дадени на увид на истражувачката од МНИ.

⁵ ЦИКП, *Прегледен извештај* (Скопје: ЦИКП, 2016), стр. 2.

⁶ Еден од чекорите во новите мерки 1.1. Подобрување на процесот на консултации со засегнатите страни при креирањето на политиките е чекорот 1.1.5.: Објавување соопштение за медиумите од одржаните состаноци на Владата со усвоените законски предлози, одлуки и други мерки.

⁷ Јован Близнаковски, *Нации во транзиција: Македонија 2017*, (ФридомХаус, 2017).

КЛАСТЕР IV | УЧЕСТВО: ОБРАЗОВАНИЕ, ОНЛАЈН ЗАШТИТА И ЖИВОТНАТА СРЕДИНА

Заложба 7.3: Градење на капацитетите на граѓанското општество за инклузивно образование

Текст на заложбата: *Инклузивно основно и средно образование за лицата со попреченост*

Заложба 7.4: Акциски план на Центарот за побезбеден интернет

Текст на заложбата: *Имплементација на акцискиот план на Центарот за побезбеден интернет со Inhore Македонија.*

Заложба 7.7: Учество во студиите за заштита на животната средина

Текст на заложбата: *Зголемување на одговорностите и промовирање на концептот за заштита на животната средина*

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, Inhore Македонија

Датум на започнување: 1.1.2014

Датум на завршување: 31.12.2016

ПРЕГЛЕД НА ЗАЛОЖБАТА	КОНКРЕТНОСТ				РЕЛЕВАНТНОСТ ЗА ВРЕДНОСТИТЕ НА ОВП (КАКО ШТО Е НАПИШАНА)				ПОТЕНЦИЈАЛНО ВЛИЈАНИЕ				ИСПОЛНЕТОСТ		СРЕДЕН РОК		ДАЛИ ЈА ОТВОРИ ВЛАДАТА?				
	Нема	Ниска	Средна	Висока	Пристап до информации	Граѓанско учество	Јавна отчетност	Тех. и инов. за транспарентност и отчетност	Нема	Мало	Средно	Трансформативно	Не е започната	Ограничено	Значително	Завршена	Вложување	Непроменето	Ограничено	Значително	Извонредно
7.3: Инклузивно образование			X			X					X			X				X			
7.4: Акциски план на Центарот за побезбеден интернет			X			X					X		X					X			
7.7: Учество во студиите за заштита на животната средина			X		X	X					X		X					X			

ЦЕЛ НА ЗАЛОЖБАТА

Овој кластер на заложби имаше за цел подобрување на законската рамка во конкретни секторски области, со учество на граѓанското општество. Попрецизно, заложбите се стремеа кон:

- обезбедување мапа на реформи на законите за образование, во партнерство со водечките организации на лица со попреченост;
- создавање Центар за онлајн безбедност;
- подобрување на законодавството од областа на животната средина заради зголемување на заштитата и на учеството, како и спроведување активности за подигање на свеста.

СТАТУС

Среден рок

Заложба 7.3: ограничено

Заложба 7.4: не е започната

Заложба 7.7: не е започната

Напредокот на овој кластер на заложби беше ограничен, иако постојната правна рамка во образованието не ја попречува инклузијата.¹ На 1 април 2015 година се одржа иницијален состанок меѓу организацијата Полио Плус и Министерството за образование и наука. На тој состанок, покрај другите цели, тие се заложиле за поблиска соработка во подготовката на нова стратегија за развој на образованието. Законот за основно образование и Законот за средно образование беа изменети и дополнети четирипати во текот на првата година од имплементацијата на акцискиот план,² но Владата не иницираше дебата за инклузивно образование. Иако инклузивното образование е гарантирано, потребни се законски промени со цел да се обезбеди негова примена во практиката.

Според претставниците на граѓанското општество, Владата не оствари напредок во однос на креирање Центар за онлајн безбедност (заложба 7.4) и покрај проактивните иницијативи покренати од страна на граѓанското општество.³

Што се однесува до заложбата 7.7, истражувачката од МНИ не забележа никаков напредок во нејзината имплементација.

За повеќе информации, погледнете го среднорочниот извештај на МНИ за периодот 2014-2016 година.

Крај на периодот

Заложба 7.3: ограничено

Заложба 7.4: не е започната

Заложба 7.7: не е започната

Завршниот извештај за самооценување на Владата не содржи какви било информации за имплементацијата на овие заложби. Освен тоа, истражувачката од МНИ не можеше да најде докази за какви било натамошни обиди од страна на Владата да оствари напредок во овие три области. Ова беше потврдено и од граѓанските организации.⁴ Мапата за реформи на законодавството од областа на образованието не беше усвоена, па иако децата и младите со попреченост почнаа да се запишуваат во редовните училишта, во земјата и натаму се доминантни специјалните училишта.

ДАЛИ ЈА ОТВОРИ ВЛАДАТА?

Пристап до информации: непроменето

Граѓанско учество: непроменето

Овој кластер на заложби поддржуваше конкретни инклузивни секторски реформи во областите кои се приоритетни за граѓаните, што е поткрепено со испитување на јавното мислење.⁵ Тој предвидуваше информирано донесување одлуки кои би се темелеле врз сознанијата и практиките на граѓанското општество.

Истражувачката од МНИ констатираше дека граѓанските организации им даваат приоритет на промените во правната рамка, и покрај подобрувањата во практиката. На администрацијата во Македонија сè уште ѝ се потребни насоки во законодавството, наспроти размена на искуства за трансфер на знаења и подобрување на практиките.⁶ Иако постои Стратегија за инклузивно образование, нејзината имплементација е ограничена, бидејќи инклузијата е тргната настрана. Потребна е промена на ставовите во рамките на системот, како и промена на општеството во однос на тоа како да се пристапи кон инклузија.⁷ Недостигот на информации за овие заложби во завршниот извештај на Владата сугерира дека таа можеби и не е посветена на целосна имплементација во рамките на ОВП.

ПРЕНЕСЕНО?

Новиот акциски план не содржи заложби од овој кластер. Како и во првиот акциски план, заложбите што произлегуваат од иницијативи на граѓанското општество имаат поголеми изгледи да бидат „изоставени“ од ОВП, заради отсуството на напредок.

⁵ Министерство за труд и социјална политика, *Иницијален извештај на Република Македонија кон Конвенцијата за правата на лицата со попреченост* (Скопје, 2014), стр. 25-28. Достапно на: <http://bit.ly/1MEhnh8>.

⁶ На 4 август 2014 година, 10 септември 2014 година, 22 јануари 2015 година и 16 јуни 2015 година. Објавено во „Службен весник на РМ“ бр. 116/2014, 135/2014, 10/2015 и 98/2015.

⁷ Виолета Ѓорѓиевска, Интернет хотлајн провајдер Македонија, писмен прилог за МНИ.

⁸ Ибид. 3.

⁹ Истражувањето откри дека граѓаните се најмалку заинтересирани за информации што ги „поседуваат“ Владата и ресорните министерства. Во однос на ова прашање, интервјуираните дадоа подеднакво поделени одговори. Половината не се заинтересирани за добивање на ваков вид информации. Две третини од граѓаните се интересираат за информациите што ги поседуваат општините, како и за информации поврзани со образованието и здравствената заштита, додека нешто повисок е процентот на граѓаните кои се заинтересирани за информации за буџетот и остварувањата на приватните субјекти кои даваат јавни услуги. Најголемиот дел од граѓаните (90,3%) се интересираат за добивање информации кои се однесуваат на животната средина. Данче Даниловска-Бајдевска (уредник), *Надминување на принципот на тајност кај јавната администрација* (Скопје: ФООМ, 2013), стр. 17, достапно на: <http://bit.ly/1OISchZ>.

¹⁰ Џудит Холевенгер и Андреа Мартнуци, *Оценка на капацитетите за услуги во здравството, образованието и социјалната заштита за инклузија на децата со попреченост* (Скопје: УНИЦЕФ, 2015), стр. 22-46, достапно на: <http://uni.cf/1HzQIOH>.

¹¹ Заклучоци, Годишна работилница на Здружението на специјални едукатори.7 Јован Близнаковски, *Нации во транзиција: Македонија 2017*, (ФридомХаус, 2017).

КЛАСТЕР V | ОТВОРЕНИ ПОДАТОЦИ: СТАНДАРДИ И ПЛАТФОРМА

Заложба 2.2: Технички стандарди

Текст на заложбата: Утврдување технички стандарди за форматот на податоците и за начинот на објавување на податоците од страна на Министерството за информатичко општество и администрација.

Заложба 2.5: Барања за нови податочни сетови

Текст на заложбата: Воведување можност за засегнатите страни да поднесуваат барања за користење на нови податочни сетови

Заложба 2.6: Платформа за вкрстување на податоците

Текст на заложбата: Воспоставување платформа за вкрстување на податоците (пилот- системи во 11 институции)

Водечка институција: Министерство за информатичко општество и администрација (МИОА)

Институции поддржувачи: не е специфицирано

Датум на започнување: 1.5.2014

Датум на завршување: 30.6.2015

ПРЕГЛЕД НА ЗАЛОЖБАТА	КОНКРЕТНОСТ				РЕЛЕВАНТНОСТ ЗА ВРЕДНОСТИТЕ НА ОВП (КАКО ШТО Е НАПИШАНА)				ПОТЕНЦИЈАЛНО ВЛИЈАНИЕ				ИСПОЛНЕТОСТ		СРЕДЕН РОК		ДАЛИ ЈА ОТВОРИ ВЛАДАТА?				
	Нема	Ниска	Средна	Висока	Пристап до информации	Граѓанско учество	Јавна отчетност	Тех. и инов. за транспарентност и отчетност	Нема	Мало	Средно	Трансформативно	Не е започната	Ограничено	Значително	Завршена	Вложување	Непроменето	Ограничено	Значително	Извонредно
2.2: Стандарди			X		X			X			X					X			X		
2.5: Барања за податочни сетови		X			X			X		X						X		X			
2.6: Платформа за вкрстување на податоците		X			X			X		X						X			X		

ЦЕЛ НА ЗАЛОЖБАТА

Овој кластер имаше за цел да ги подобри отворените податоци во Македонија, преку регулирање и спецификација на правните, техничките и процедуралните аспекти на објавувањето податоци.

СТАТУС

Среден рок

Заложба 2.2: завршена

Заложба 2.5: завршена

Заложба 2.6: завршена

Во јануари 2015 година Владата донесе „Правилник за минималните технички можности на органите и институциите од јавниот сектор за објавување податоци и технички нормативи за форматот на податоците и начинот на објавување на истите“.¹ Тој стапи во сила во февруари 2015 година и утврди технички стандарди за форматот на податоците и за нивното објавување. Со тоа заложбата беше исполнета.

Заложбата 2.5 (воведување можност да се побараат податоци) исто така беше завршена во првата година од имплементацијата. Новиот портал за отворени податоци, кој почна да функционира во јули 2014 година, им овозможува на засегнатите страни да побараат објавување на податоци во отворен формат.²

Заложбата 2.6 се однесува на платформата која овозможува вкрстување или комбинирање на различни податоци. Во пилот-фазата платформата опфати 11 различни институции, но истражувачката од МНИ констатираше дека Владата вовела функција на вкрстување на податоците на порталот, со која примената се проширува на сите институции кои објавуваат сетови податоци.

Врз основа на владиниот среднорочен извештај за самооценување, овие заложби беа завршени и не е забележан никаков натамошен напредок. Истражувачката од МНИ потврди дека и натаму остануваат ограничувањата кои беа забележани во среднорочниот извештај. Сепак, најважно е дека платформата е изградена и функционална за сите сегашни и идни сетови податоци, иако истражувачката од МНИ ова го тестираше со само три сета податоци, додека повеќето од објавените податоци не се бази на податоци. Како резултат на ова, можноста за комбинирање на податоците е многу ограничена во практиката. Покрај тоа, во втората година од имплементацијата не се објавени никакви податоци. Единаесет сетови на податоци се објавени во периодот јули - септември 2016 година.

ДАЛИ ЈА ОТВОРИ ВЛАДАТА?

Пристап до информации: ограничено

Овие заложби се надоврзуваа на препораките од извештајот на МНИ за првиот национален акциски план. Порталот за отворени податоци се сметаше за потенцијално трансформативна мерка. Паралелно со новоусвоениот Закон за користење на податоците од јавниот сектор, тој нуди поволности и обврски за проактивно објавување на податоците кои беа лимитирани во времето на донесувањето на акцискиот план.

Заложбите претставуваа позитивен чекор напред во овозможувањето проактивен пристап до информациите. Сепак, влијанието беше ограничено, главно поради тоа што податоци објавија само неколку институции. Дваесет и седум од вкупно осумдесет и пет владини тела (или 128 институции кои се вклучени според законот) објавија податоци во јавноста. Уште повеќе, видот и квантитетот на податоците е недоволен. На пример, најчесто користен податок беше Адресарот на градинките, а според законот, објавените податоци содржеа само една варијабла. Конечно, користењето на податоците е ограничено. Повеќето податоци, иако објавени во отворен формат, поради начинот на кој се запишани и складирани не дозволуваат повторна употреба. Прегледот на порталот од страна на истражувачката од МНИ откри дека повеќе од половина (56%) од објавените податоци никогаш не се симнати, додека само 7 сетови на податоци (помалку од 5%) биле симнати повеќе од 100 пати. Најпопуларните податоци биле симнати 448 пати. Истражувачката од МНИ смета дека стандардите би требало да ја подобрат ситуацијата во иднина, но сепак останува забелешката дека ефектите од вториот акциски план се ограничени.

ПРЕНЕСЕНО?

Заложбите беа завршени и не продолжуваат во новиот акциски план. Сепак, Владата настојува активностите кои ги содржи Стратегијата за е-влада и отворени податоци да продолжат и надвор од процесот на ОВП.

¹ Објавено во „Службен весник на РМ“ бр. 15/2015, 2 февруари 2015 година.

² Директен линк: <http://bit.ly/1LOEQMY>.

КЛАСТЕР VI | ОТВОРЕНИ ПОДАТОЦИ: ИНВЕНТАРИ И ПРОАКТИВНА ТРАНСПАРЕНТНОСТ

Заложба 2.1: Проактивен пристап до отворени податоци

Текст на заложбата: *Отворени податоци на органите и на институциите од јавниот сектор во согласност со нивните технички можности кои тие ги создаваат при вршење на нивните надлежности, што ќе бидат достапни за користење*

Заложба 2.4: Лица за контакт за отворени податоци

Текст на заложбата: *Воспоставување база на податоци со лица за контакт од (јавните) институции (...), задолжени за техничко приспособување и објавување на (точни) податоци (...) на веб-страницата на органот и (...) на каталог на податоци (...)*

Заложба 3.4: Лица за контакт за пристап до информации

Текст на заложбата: *Редовно објавување и ажурирање на листата на иматели на информации (и) спроведување на законската обврска (...)*

Заложба 3.5: Проактивен пристап до информации

Текст на заложбата: *Достапност на сите информации од јавен карактер на веб-страниците на имателите на информации*

Водечка институција: Министерство за информатичко општество и администрација (МИОА), Комисија за заштита на правото за слободен пристап до информации од јавен карактер

Институции поддржувачи: сите иматели на информации

Датум на започнување: 1.4.2014

Датум на завршување: 31.12.2016

ПРЕГЛЕД НА ЗАЛОЖБАТА	КОНКРЕТНОСТ				РЕЛЕВАНТНОСТ ЗА ВРЕДНОСТИТЕ НА ОВП (КАКО ШТО Е НАПИШАНА)				ПОТЕНЦИЈАЛНО ВЛИЈАНИЕ				ИСПОЛНЕТОСТ		СРЕДЕН РОК		ДАЛИ ЈА ОТВОРИ ВЛАДАТА?				
	Нема	Ниска	Средна	Висока	Пристап до информации	Граѓанско учество	Јавна отчетност	Тех. и инов. за транспарентност и отчетност	Нема	Мало	Средно	Трансформативно	Не е започната	Ограничено	Значително	Завршена	Вложување	Непроменето	Ограничено	Значително	Извонредно
2.1: Проактивен пристап до отворени податоци	X				X					X				X					X		
2.3: Каталог на отворени податоци			X		X						X		X					X			
2.4: Лица за контакт за отворени податоци			X		X					X			X	X					X		
3.4 Лица за контакт за пристап до информации			X		X				X				X	X					X		
3.5: Проактивен пристап до информации		X			X						X		X	X				X			

ЦЕЛ НА ЗАЛОЖБАТА

Заложбите од овој кластер имаа за цел да го подобрат проактивното онлајн објавување на информациите што ги поседуваат јавните институции, како и да понудат податочни сетови во отворен формат. Пред Македонија да се приклучи во ОВП, проактивното објавување на информациите во земјата беше регулирано со Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, но неговиот опфат беше тесен. Законот не го уредуваше форматот на објавените информации и не беше спроведуван во целост. Заложбите од овој кластер имаа за цел да го адресира тој јаз.

СТАТУС

Среден рок

Заложба 2.1: ограничено

Заложба 2.3: не е започната

Заложба 2.4: ограничено

Заложба 3.4: не е започната

Заложба 3.5: не е започната

Што се однесува до отворените податоци (заложба 2.1), Владата извести дека биле објавени 154 податочни сетови од 24 институции. Пребарувањето на податочните сетови на порталот од страна на истражувачката од МНИ покажа дека достапни се само 90 податочни сетови од 21 институција. Заложбата не ја специфицираше динамиката или опфатот на објавените податоци, па затоа е тешко да се измери. Сепак, извештајот на МНИ, како и бројот на симнувања, сугерираат дека голем број од објавените податочни сетови се од мала корист за граѓаните.

Централниот каталог на податоци од јавниот сектор (заложба 2.3) не беше креиран, но според владиниот извештај за самооценување податочните сетови можат да бидат филтрирани. Интернет пребарувањето на министерствата потврди дека каталозите на податочни сетови не се креирани и не се достапни, и покрај тоа што станува збор за законска обврска.

Заложбата 2.4 предвидуваше воспоставување база на податоци со лица за контакт од јавните институции кои се одговорни за управување и ажурирање на податочните сетови. Владата извести дека почнала да прави база на податоци користејќи 11 институции од пилот фазата и дека ќе ја проширува базата паралелно со напредувањето на заложбата. Сепак, истражувачката од МНИ не можеше да најде докази за постоење на база на податоци, а лицата за контакт од пилот-институциите се само за внатрешна употреба на Владата. Во таа смисла, имплементацијата на оваа заложба е започната, особено имајќи предвид дека усвоената правна рамка има многу поширок опсег.

Заложбата 3.4 имаше за цел „објавување на листа на информации во согласност со Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер“, но истражувачката од МНИ не можеше да утврди дали оваа листа е ажурирана. Во своето самооценување по првата година, Владата не понуди информации за напредокот во однос на оваа заложба.

За повеќе информации, погледнете го среднорочниот извештај на МНИ за периодот 2014-2016 година.

Крај на периодот

Заложба 2.1: ограничено

Заложба 2.3: не е започната

Заложба 2.4: не е започната

Заложба 3.4: ограничено

Заложба 3.5: ограничено

Остварен е мал напредок во поглед на отворените податоци. Прегледот на порталот од страна на МНИ покажа дека во втората година од имплементацијата биле објавени само четири нови податочни сетови. Неколку податочни сетови биле користени на следниов начин:

1. 7 податочни сетови биле симнати повеќе од 100 пати;
2. 12 податочни сетови биле симнати повеќе од 20 пати;
3. 15 податочни сетови биле симнати повеќе од 10 пати;
4. 18 податочни сетови биле симнати повеќе од 5 пати.

Повеќето од објавените податоци (87 податочни сетови) не биле разгледани или симнати ниту еднаш.

Најчесто симнувани податоци се:

- адресарот на јавните и приватните градинки;
- бројот на лица со попреченост, по општини;
- адресарот на детските одморалишта;
- листата на здравствени институции кои спроведуваат превентивни прегледи на работниците;
- листата на трансферирани броеви меѓу мобилните оператори.

Владиниот завршен извештај и прегледот што го направи истражувачката од МНИ покажаа дека не е остварен напредок во однос на имплементацијата на заложбите 2.3, 2.4 и 3.4.

Граѓанските организации кои проактивно вршат мониторинг на транспарентноста во Македонија сметаат дека кај државните и локалните власти постои тенденција да не се придржуваат до законските обврски за објавување на информации.¹ Овие власти постигнуваат подобри резултати кога станува збор за информациите поврзани со Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, како што е официјалното постапување по барањата за пристап до информации. Во просек, 61% од министерствата и 52% од општините проактивно ги објавиле овие информации.² Дополнително, фискалната транспарентност е најслабата област, бидејќи буџетот и информациите за трошењето на јавните средства ретко се објавуваат. На пример, неодамнешниот мониторинг од страна на граѓански организации покажа дека институциите се поотворени кога ќе добијат формално барање за пристап до информации, а ретко се впуштаат во проактивно објавување на какви било информации, особено кога станува збор за годишните буџети и за трошењето.³

ДАЛИ ЈА ОТВОРИ ВЛАДАТА?

Пристап до информации: ограничено

Проактивната транспарентност беше еден од клучните приоритети идентификувани од страна на граѓанското општество во сите извештаи на МНИ. Сите заложби од овој кластер имаа за цел унапредување на проактивното објавување информации и податочни сетови, на тој начин намалувајќи ја културата на тајност кај Владата.

Со воведувањето на новиот портал за отворени податоци, овие заложби само маргинално ја променија владината практика за проактивна транспарентност. Сè уште постојат сериозни сомнежи за посветеноста на Владата во однос на отворените податоци.⁴ Граѓанското општество додаде дека податоците и информациите не биле навремено собирани ниту ажурирани, и дека форматите во кои тие се складирали ја ограничуваат можноста за користење на ваквите информации. Потребни се сериозни напори за подобрување на квалитетот и опфатот на информациите што ги поседува Владата. Владата го прифати ова, па новиот акциски план за ОВП содржи мерка за обезбедување на соодветно каталогизирање и заведување на собраните податоци и нивно складирање од страна на владините тела.⁵

ПРЕНЕСЕНО?

Ниту една заложба за јакнење на проактивното објавување на податоци не е пренесена понатаму. Сепак, во своето завршно самооценување Владата наведе дека сите активности би требало да продолжат како надлежности на релевантните институции, заради законски пропишаните обврски. Ако се земе предвид дека правната рамка постоеше и пред Македонија да се приклучи кон ОВП, но дека таа не гарантираше имплементација, притисокот за нејзиното почитување во следниот акциски план е сосема оправдан.

¹ Герман Филков, Сабина Факиќ и Марко Митревски, *Индекс на активната транспарентност 2016*, (Скопје: ЕСЕ, 2016), достапно на македонски јазик на: <http://bit.ly/2dumzw6>

² Ибид.

³ Здружение за еманципација, солидарност и еднаквост на жените, Проактивна и реактивна транспарентност за 2015, (Скопје: ЕСЕ, 2016), достапен на македонски јазик на: <http://bit.ly/2cdMolq>

⁴ Лично интервју на МНИ со клучните експерти во оваа област од граѓанското општество: Кендреса Сулејмани, Марија Саздов, Герман Филков и Нада Наумовска, септември 2016 година.

⁵ Акциски план за ОВП, мерка 2.4, 21, 3-ет.

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

Заложба 2.7: Обука за користење на податоците

Текст на заложбата: Обуки за спроведување на Законот за користење на податоците од јавниот сектор

Заложба 3.2: Обуки за слободен пристап до информации

Текст на заложбата: Обуки за службениците и одговорните лица кај имателите на информации

Заложба 3.3: Веб-страница на Комисијата

Текст на заложбата: Изработка на нова веб-страница на Комисијата

Заложба 3.6: Ресурси на Комисијата

Текст на заложбата: Подобрување на финансиските и човечките ресурси на Комисијата

Водечка институција: 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 (МИОА)

Датум на започнување: 1.4.2014

Датум на завршување: 31.12.2016

ПРЕГЛЕД НА ЗАЛОЖБАТА	КОНКРЕТНОСТ				РЕЛЕВАНТНОСТ ЗА ВРЕДНОСТИТЕ НА ОВП (КАКО ШТО Е НАПИШАНА)				ПОТЕНЦИЈАЛНО ВЛИЈАНИЕ				ИСПОЛНЕТОСТ		СРЕДЕН РОК		ДАЛИ ЈА ОТВОРИ ВЛАДАТА?				
	Нема	Ниска	Средна	Висока	Пристап до информации	Граѓанско учество	Јавна отчетност	Тех. и инов. за транспарентност и отчетност	Нема	Мало	Средно	Трансформативно	Не е започната	Ограничено	Значително	Завршена	Вложување	Непроменето	Ограничено	Значително	Извонредно
2.7: Обуки за користење на податоците		X			X					X						X			X		
3.2: Обуки за слободен пристап до информации		X			X					X					X			X			
3.3: Веб-страница на Комисијата			X		X			X		X						X			X		
3.6: Ресурси на Комисијата		X			X					X				X					X		

ЦЕЛ НА ЗАЛОЖБАТА

Овие заложби имаа за цел да ги зајакнат човечките, финансиските и техничките ресурси кои ја поддржуваат имплементацијата на правната рамка за пристап до информации и објавување на отворени податоци.

СТАТУС

Среден рок

Заложба 2.7: завршена

Заложба 3.2: значително

Заложба 3.3: завршена

Заложба 3.6: ограничено

Заложбите 2.7 и 3.3 беа исполнети уште на средината од периодот на имплементација. Направена е нова веб-страница на Комисијата за заштита на правото за слободен пристап до информации од јавен карактер, а Министерството за информатичко општество и администрација (МИОА) спроведе обуки за новите обврски што произлегуваат од подобрената правна рамка. Заложбата 3.2 беше оценета како значително исполнета, благодарейќи на обуките спроведени за локалната администрација и службениците од судството. Заложбата 3.6 (подобрување на ресурсите на Комисијата) беше единствената од овој кластер кај која се забележува ограничен напредок. Комисијата беше недоволно финансирана и недоволно екипирана, а нејзиниот буџет секоја година постепено се намалуваше.¹

За повеќе информации, погледнете го среднорочниот извештај на МНИ за периодот 2014-2016 година.

Крај на периодот

Заложба 2.7: завршена

Заложба 3.2: завршена

Заложба 3.3: завршена

Заложба 3.6: ограничена

Владината самооценка не наведува дополнителен напредок во поглед на овие заложби. Сепак, прегледот на веб-страницата на Комисијата и медиумите покажаа дека Комисијата организираше шест дополнителни обуки за 70 нововработени службеници.² Службениците кои ги посетувале овие обуки доаѓаат од најразлични институции, како што се локалните власти, државните институции, јавните претпријатија, академијата, судството и здравствените и образовните институции, со што се проширил опфатот на обуките. Имајќи предвид дека Комисијата продолжува да организира и да спроведува обуки дури и по завршувањето на рокот, оваа заложба (3.2) се смета за исполнета.

Заложбата 3.6 оствари ограничен напредок, бидејќи Владата не назначи дополнителни ресурси, па Комисијата беше недоволно финансирана. Владата извести дека е направено зголемување на вкупниот буџет, со тоа што во Комисијата се префрлени четири службеници од други институции. Сепак, Комисијата ја заврши 2015 година со финансиски долг од приближно 28.500 долари, главно за комунални сметки.³ Овој долг претставува зголемување за 8% во споредба со долгот од 2014 година. Уште повеќе, ненаменските фондови за Комисијата остануваат крајно ограничени, и на тој начин ја попречуваат нејзината работа.

ДАЛИ ЈА ОТВОРИ ВЛАДАТА?

Пристап до информации: ограничено

Во последната декада, Комисијата претставуваше клучна институција која го гарантираше правото на слободен пристап до информации.⁴ Меѓутоа, уште од нејзино основање ѝ недостигаа неопходните човечки и финансиски ресурси за исполнување на обврските. Во таа смисла, заложбите кои го адресираат ова прашање го пополнуваат значителниот јаз.

И покрај значителната исполнетост, заложибите само делумно го подобрија пристапот до информации, пред сè поради неамбициозната природа на мерките. Зголемен е бројот на информации за работата на Комисијата, главно поради настаните што ги организира и медиумското покривање. Истражувачката од МНИ исто така забележа зголемен број жалби поднесени до Комисијата од страна на граѓаните,⁵ што би можело да сугерира дека граѓаните се поинформирани и дека гледаат на Комисијата како на корисен правен лек за заштита на нивните права. Иако е можно некои од ефектите од другите заложи со текот на времето да доведат до поголема отвореност, истражувачката од МНИ не можеше да процени дали поголемото придржување кон и почитување на правото на пристап до информации е резултат на овие заложи.

ПРЕНЕСЕНО?

Третиот национален акциски план содржи заложиба за пристап до информации со неколку чекори, меѓу кои и обуки за јавните службеници (3.2). Другите мерки во овој кластер не беа пренесени во новиот акциски план. Некои од новите чекори се надоврзуваат на препораките од среднорочниот извештај на МНИ и се потенцијално поамбициозни. Тие вклучуваат проактивно отворање на информациите и објавување на бараните информации на Интернет.

¹ Комисија за заштита на правото за слободен пристап до информации од јавен карактер, *Годишни извештаи за периодот 2010-2015 година*.

² <http://komspi.mk/en/>

³ Комисија за заштита на правото за слободен пристап до информации од јавен карактер, *Годишен извештај за 2015 година*, (Скопје: Комисија), стр. 38, достапен на македонски јазик на: <http://bit.ly/2c0Z88R>.

⁴ Данче Даниловска-Бајдевска, *Заштита на правото за слободен пристап до информации во Македонија*, магистерска теза, 2016.

⁵ Во 2016 година, 356 од вкупно 960 жалби биле поднесени од граѓани, во споредба со 136 од вкупно 849 во 2015 година. Комисија за заштита на правото за слободен пристап до информации од јавен карактер, *Годишен извештај за 2015 година*, стр. 6.

КЛАСТЕР VIII | СЛОБОДЕН ПРИСТАП ДО ИНФОРМАЦИИ: ЗАКОНСКИ РЕФОРМИ

Заложба 3.9: Промени на Законот за слободен пристап до информации (СПИ)

Текст на заложбата: Изменување и дополнување на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер

Заложба 3.10: Работна група за Конвенцијата на Советот на Европа за СПИ

Текст на заложбата: Формирање меѓуресурска работна група за утврдување на усогласеноста со Конвенцијата на Советот на Европа за пристап до јавните документи и утврдување на националните законски услови за пристапување кон оваа конвенција

Водечка институција: Министерство за правда

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

Датум на започнување: 1.9.2014

Датум на завршување: 30.9.2015

ПРЕГЛЕД НА ЗАЛОЖБАТА	КОНКРЕТНОСТ				РЕЛЕВАНТНОСТ ЗА ВРЕДНОСТИТЕ НА ОВП (КАКО ШТО Е НАПИШАНА)				ПОТЕНЦИЈАЛНО ВЛИЈАНИЕ				ИСПОЛНЕТОСТ		СРЕДЕН РОК		ДАЛИ ЈА ОТВОРИ ВЛАДАТА?				
	Нема	Ниска	Средна	Висока	Пристап до информации	Граѓанско учество	Јавна отчетност	Тех. и инов. за транспарентност и отчетност	Нема	Мало	Средно	Трансформативно	Не е започната	Ограничено	Значително	Завршена	Вложување	Непроменето	Ограничено	Значително	Извонредно
3.9: Промени на Законот за слободен пристап до информации			X		X				X						X			X			
3.10: Работна група за Конвенцијата на СЕ за СПИ				X	X					X			X					X			

ЦЕЛ НА ЗАЛОЖБАТА

Овие две заложби се фокусираа на развивањето на законската рамка за заштита на правото за пристап до информации во Македонија. Ова беше направено преку измени и дополнувања на законот и подготовки за ратификација на Конвенцијата на Советот на Европа (СЕ), која земјата ја потпиша пред да се приклучи кон ОВП.

СТАТУС

Среден рок

Заложба 3.9: значително

Заложба 3.10: не е започната

Во август 2015 година Собранието ги усвои измените и дополнувањата на законот.¹ Промените не ги отсликуваат потребите и приоритетите идентификувани во текот на јавните консултации за акцискиот план за ОВП. Наместо тоа, тие главно се занимаваат со реструктурирање на казните. Извештајот за самооценување не споменува напредок кај заложбата 3.10 (работна група за Конвенцијата на Советот на Европа) и МНИ не констатираше напредок.

За повеќе информации, погледнете го среднорочниот извештај на МНИ за периодот 2014-2016 година.

Крај на периодот

Заложба 3.9: завршена

Заложба 3.10: не е започната

Вторите измени и дополнувања на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер беа усвоени во март 2016 година. Процесот го водеше Министерството за правда и не ги вклучи Комисијата, работната група за ОВП или работната група што беше претходно формирана за олеснување на имплементацијата.² Промените беа главно технички. Во својот завршен извештај Владата наведе дека формирала меѓуресорсна работна група за Конвенцијата на Советот на Европа. Сепак, истражувањето на МНИ не најде доказ за ова. Дополнително, нема никаква информација за приклучување на Комисијата во меѓуресорсната работна група.³

ДАЛИ ЈА ОТВОРИ ВЛАДАТА?

Пристап до информации: непроменето

Во времето кога се пишувааше овој извештај, граѓанските организации го оспоруваа користењето на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер. Европската комисија констатираше намалување на количеството информации кои стануваа јавни.⁴ Покрај тоа, промените на законот од 2016 година не влијаеја врз неговото спроведување, бидејќи тие беа само од техничка природа. Во новиот акциски план Владата забележува дека ограничениот пристап до информации главно се должи на премолченото одбивање, неуспехот на јавните институции да овозможат пристап до јавни информации или проактивно да ги направат достапни. Како резултат на ова, нивото на транспарентност е несоодветно.⁵

ПРЕНЕСЕНО?

Заложбите не беа пренесени, бидејќи новиот акциски план не предвидува јакнење на законската рамка. Со оглед на тоа дека постојат сериозни недостатоци во законската рамка, како и многу широк опфат на исклучоци,⁶ Владата би требало повторно да ги разгледа заложбите заради натамошна поддршка на имплементацијата.

¹ Објавено во „Службен весник на РМ“ бр. 148/2015, од 31 август 2015 година.

² Истражување на МНИ за комуникацијата на работната група и на поднесените информации.

³ Лично интервју на МНИ со претставници на Комисијата во работните групи за ОВП.

⁴ Европска комисија, Извештај за напредокот во 2016 година, стр. 12.

⁵ Трет акциски план за ОВП (2016-2018), стр. 25.

⁶ СИГМА, Извештај за базичното мерење: Принципите на јавната администрација, (ОЕЦД: 2015), стр. 63, достапен на: <http://bit.ly/2d1Xdoc>.

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

Заложба 3.1: Јавна свест за правото на пристап до информации

Текст на заложбата: Подигање на јавната свест за правото на слободен пристап до информации од јавен карактер преку (...) медиумска презентација и едукативна кампања Заложба 3.7: Меморандум за соработка

Заложба 3.7: Меморандум за соработка

Текст на заложбата: Зголемување на соработката на Комисијата со здруженијата на граѓани и фондациите и со општините во Република Македонија преку меморандуми за соработка

Водечка институција: Комисија за заштита на правото за 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

Датум на започнување: 1.4.2014

Датум на завршување: 31.12.2016

ПРЕГЛЕД НА ЗАЛОЖБАТА	КОНКРЕТНОСТ				РЕЛЕВАНТНОСТ ЗА ВРЕДНОСТИТЕ НА ОВП (КАКО ШТО Е НАПИШАНА)				ПОТЕНЦИЈАЛНО ВЛИЈАНИЕ				ИСПОЛНЕТОСТ		СРЕДЕН РОК		ДАЛИ ЈА ОТВОРИ ВЛАДАТА?				
	Нема	Ниска	Средна	Висока	Пристап до информации	Граѓанско учество	Јавна отчетност	Тех. и инов. за транспарентност и отчетност	Нема	Мало	Средно	Трансформативно	Не е започната	Ограничено	Значително	Завршена	Вложување	Непроменето	Ограничено	Значително	Извонредно
3.1: Јавна свест за правото на пристап до информации				X	X	X				X					X				X		
3.7: Меморандум за соработка			X		X	X				X			X					X			

ЦЕЛ НА ЗАЛОЖБАТА

Овој кластер на заложби имаше за цел да изгради партнерски односи меѓу Комисијата за заштита на правото за слободен пристап до информации од јавен карактер и граѓанското општество и да ја подигне свеста за правото на слободен пристап до информации.

СТАТУС

Среден рок

Заложба 3.1: значително

Заложба 3.7: не е започната

Истражувачката од МНИ заклучи дека бил направен значителен напредок во однос на заложбата 3.1. Тоа се должи на 27 различни активности организирани од страна на Комисијата и граѓанското општество кои таргетираше новинари, млади луѓе, граѓански организации или едноставно пошироката јавност.

Заложбата 3.7 имаше за цел да ја формализира соработката меѓу Комисијата и граѓанските организации преку меморандуми за соработка. Според среднорочната самооценка и интервјуата со службеници од Комисијата и со претставници на граѓанското општество, оваа заложба не е започната во текот на првата година од имплементацијата.

За повеќе информации, погледнете го среднорочниот извештај на МНИ за периодот 2014-2016 година.

Крај на периодот

Заложба 3.1: завршена

Заложба 3.7: не е започната

Комисијата за заштита на првото на слободен пристап до информации од јавен карактер продолжува со своите активности за подигање на свеста за правото на слободен пристап до информации. Комисијата го прослави меѓународниот ден „Право да знам“ и во 2015 и во 2016 година. Исто така, таа редовно ги користи телевизијата и другите медиуми за да ја претстави својата работа, а соработува и со образовните институции за да ги таргетира младите. Како резултат на тоа, Комисијата информираше дека, споредено со 2014 година, во 2015 година бројот на жалбите поднесени од страна на граѓаните е двојно поголем. Сепак, нивото на свест сè уште е незадоволително.¹

Владата не информираше дека е постигнат напредок во однос на заложбата 3.7. Истражувачката од МНИ не успеа да најде докази за натамошните активности околу потпишувањето на меморандумот меѓу Комисијата и граѓанското општество. На 28 септември 2016 година Комисијата потпиша договори за соработка со УНДП и со ОБСЕ, во кои приоритет ќе биде проактивната транспарентност.²

ДАЛИ ЈА ОТВОРИ ВЛАДАТА?

Пристап до информации: ограничено

Граѓанско учество: ограничено

Заложбата 3.1 беше дизајнирана со цел да ја подигне свеста за правото на пристап до информации. Иако ова право е законски загарантирано веќе цела една деценија, според резултатите од едно репрезентативно истражување наредено од граѓанското општество, во времето кога било спроведено ова право им било непознато на мнозинството граѓани.³ Напорите на Комисијата и на граѓанското општество да ја подигнат свеста резултираа со зголемено користење на правото на пристап до информации од страна на граѓаните. Во 2016 година, една четвртина од сите жалби биле поднесени од страна на граѓани. Сепак, законот и натаму се користи главно од страна на граѓанските организации.

Еден позитивен тренд претставува намалувањето на жалбите во 2016 година, што следува по една декада континуиран раст. Па така, во 2016 година поднесени биле вкупно 619 жалби, споредено со 960 жалби во 2015 година. Сепак, „обемот и квалитетот на информациите објавени од државните тела во 2015 година е намален“.⁴ Сè уште постои ограничен пристап до информации. Тоа главно се должи на молчењето на администрацијата. Шеесет и пет проценти од сите жалби поднесени до Комисијата се однесуваат токму на молчењето на администрацијата. Секоја петта жалба се должи на незадоволителен одговор. Комисијата исто така забележува дека властите се повикуваат на исклучоци, особено во однос на класифицираните

информации, но обично без прифатливо објаснување и без проверка на јавниот интерес.⁵ Една од десет жалби е поднесена на оваа основа.

ПРЕНЕСЕНО?

Подигањето на јавната свест за правото на пристап до информации (заложба 3.1) е вклучено во третиот национален акциски план. Оваа заложба која ја сочинуваат три чекори ќе биде заеднички напор на Комисијата и на граѓанското општество. Заложбата 3.7 не е пренесена, но Владата даде гаранции дека соработката со граѓанското општество ќе биде дел од континуираниот напор за подигање на свеста, како и за подобрен пристап до информации и транспарентност на институциите. Комисијата се залагаше за редовна соработка со граѓанското општество преку работните групи за ОВП.

¹ Комисија за заштита на правото за слободен пристап до информации од јавен карактер, *Годишен извештај за 2015 година* (Скопје: Комисија, 2016), стр. 6, достапно на македонски јазик на: <http://bit.ly/2c0Z88R>

² Комисија за заштита на правото за слободен пристап до информации од јавен карактер, архива на вести

³ Фондација Отворено општество - Македонија, *Шест години подоцна: распака ли судот од тишина?* (Скопје: ФООМ, 2013), достапно на: <http://bit.ly/2dLUUqO>.

⁴ Европска комисија, Извештај за напредокот во 2016 година (Брисел: ЕК, 2016), стр. 12, достапно на: <http://bit.ly/2je12Jk>.

⁵ Комисија за заштита на правото за слободен пристап до информации од јавен карактер, *Годишен извештај за 2016* (Скопје: Комисија, 2017), стр. 18-19, достапно на македонски јазик на: <http://bit.ly/2qWWHQj>.

КЛАСТЕР X | АНТИКОРУПЦИЈА: СТАНДАРДИ ЗА ИНТЕГРИТЕТ

Заложба 4.3: Пилот-системи за интегритет

Текст на заложбата: Воведување правилник за системот за интегритет и продолжување со пилот-системите во општините и во институциите на централно ниво

Заложба 4.4: Методологија за проценка на ризикот

Текст на заложбата: Дефинирање на методологијата за проценка на ризикот од корупција, преку ажурирање на концептот на интегритет

Заложба 4.5: Индекс за интегритет на локалните власти

Текст на заложбата: Развивање методологија за мониторинг на напредокот во спроведувањето на системите за интегритет (индекс за интегритет) кај локалните власти

Заложба 4.6: Мониторинг на интегритетот од страна на граѓански организации

Текст на заложбата: Развивање методологија за мониторинг на напредокот во спроведувањето на системите за интегритет од страна на граѓанските организации (преку алатки за општествена одговорност)

Водечка институција: Државна комисија за спречување на корупција

Институции поддржувачи: единиците на локалната самоуправа, УНДП и ОБСЕ

Датум на започнување: 1.1.2014

Датум на завршување: 3.12.2015

ПРЕГЛЕД НА ЗАЛОЖБАТА	КОНКРЕТНОСТ				РЕЛЕВАНТНОСТ ЗА ВРЕДНОСТИТЕ НА ОВП (КАКО ШТО Е НАПИШАНА)				ПОТЕНЦИЈАЛНО ВЛИЈАНИЕ				ИСПОЛНЕТОСТ		СРЕДЕН РОК		ДАЛИ ЈА ОТВОРИ ВЛАДАТА?				
	Нема	Ниска	Средна	Висока	Пристап до информации	Граѓанско учество	Јавна отчетност	Тех. и инов. за транспарентност и отчетност	Нема	Мало	Средно	Трансформативно	Не е започната	Ограничено	Значително	Завршена	Вложување	Непроменето	Ограничено	Значително	Извонредно
4.3: Пилот-системи за интегритет			X				X			X				X					X		
4.4: Методологија за проценка на ризикот			X				X		X							X		X			
4.5: Индекс за интегритет на локалните власти			X				X			X					X				X		
4.6: Мониторинг на интегритетот од страна на граѓански организации			X			X	X				X				X				X		

ЦЕЛ НА ЗАЛОЖБАТА

Овие четири заложби се обидоа да се надоврзат на претходните напори на Државната комисија за спречување на корупција за воведување на системите за интегритет во Македонија.¹ Системите за интегритет треба да дадат рамка за проценка на ризикот и да применат мерки кои ќе обезбедат намалување на овие ризици во целината на системот, со вклучување на засегнатите страни.²

СТАТУС

Среден рок

Заложба 4.3: ограничено

Заложба 4.4: завршена

Заложба 4.5: значително

Заложба 4.6: значително

Среднорочниот извештај на МНИ констатираше ограничен напредок во однос на заложбата 4.3. Во првата година од имплементацијата, 47 општини (од вкупно 81) ја потпишале декларацијата за антикорупција,³ но ниту една национална институција на централно ниво не му се приклучила на процесот. Оттука, во исполнувањето на оваа заложба е направен само ограничен напредок.

Заложбата 4.4 беше исполнета во 2013 година, со усвојувањето на општата рамка за оценка.⁴

Заложбата 4.5 имаше за цел да го развие индексот за интегритет на локалната власт. Во првата година од имплементацијата, Државната комисија за спречување на корупција, во соработка со граѓански организации, разви два различни индекса: првиот се темелеше на информациите кои беа проактивно објавени, а вториот на рамката за интегритет. Бидејќи заложбата налагаше само развивање на индекси, МНИ ја оцени заложбата како значително исполнета.

Значително исполнување е забележано во однос на последната заложба од овој кластер (4.6). Граѓанските организации развија и пилотираа методологија со заинтересираните јавни претпријатија, со цел да се подобрат системите за интегритет.⁵

За повеќе информации, погледнете го среднорочниот извештај на МНИ за периодот 2014-2016 година.

Крај на периодот

Заложба 4.3: ограничено

Заложба 4.5: значително

Заложба 4.6: значително

Влада не извести за дополнителен напредок во однос на заложбата 4.3, а истражувачката од МНИ можеше да го потврди тоа за време на истражувањето.

Заложбите 4.5 и 4.6 се однесуваат на развојот на методологија за мониторинг на системите за интегритет на национално и на локално ниво. Како што е оценето и во среднорочниот извештај, развиени беа различни индекси за мерење на имплементацијата на задолжителните одговорности за управување со ризиците, воведен во 2013 година. Сепак, во практиката, имплементацијата беше ограничена само на институциите опфатени со пилот-проектот.⁶ Во декември 2015 година, Државната комисија за спречување на корупцијата усвои нова државна програма во која еден од клучните приоритети беше системот за интегритет.⁷ Според прегледот на програмата од страна на истражувачката од МНИ може да се (1) определат плановите на Државната комисија да се промени законодавството; (2) да се обезбеди нов правилник за системите за интегритет; (3) да се развие концепт-модел за институционален интегритет, и (4) да излезе со методологија за мониторинг на имплементацијата на системите.⁸ Ова сугерира дека постигнатите резултати од овој кластер на заложби не се конечни. Оттаму, напредокот е оценет како значителен.

ДАЛИ ЈА ОТВОРИ ВЛАДАТА?

Јавна отчетност: ограничено

Граѓанско учество: ограничено

Широко распространетата корупција и натаму претставува еден од клучните предизвици за Македонија. Таа беше и во центарот на најголемата политичка криза во земјата, која се продлабочи во периодот на имплементацијата на вториот национален акциски план.⁹ Европската комисија извести дека корупцијата е сериозен проблем кој преовладува во многу области во Македонија, карактеризирајќи го на ниво на 'заробеност на институциите'.¹⁰ Според ставот на Стејт Департментот на САД од 2016 година, најголемите проблеми со човековите права произлегуваат од високото ниво на корупција.¹¹ Независната оценка во 2016 година покажа дека околу 74,8% од македонските граѓани го сметаат брзото збогатување на јавните функционери за водечки фактор во ширењето на корупцијата. Покрај тоа, 70% од Македонците веруваат дека отсуството на административна контрола и неефикасното судство се главни причини за корупцијата.¹² Владата настојуваше да ја зајакне борбата против корупцијата со систематско воведување механизми, алатки и мерки за промоција на интегритетот на јавните институции.

И покрај значителното ниво на исполнетост, заложбите само незначително ја подобрија владината практика во поглед на граѓанското учество и јавната отчетност. Во 2016 година, независната оценка на граѓанското општество, во поглед на ефикасноста на националниот систем за интегритет, покажа дека институциите задолжени за спречување и за борба против корупцијата ниту биле ефикасно управувани, ниту пак биле доволно независни за да можат да се справат со корупцијата, односно им недостигал интегритет.¹³ Европската комисијата ги посочи структурните недостатоци на Државната комисија за спречување на корупција и политичкото влијание кое ги минимизира ефектите на нејзината работа. Според Транспаренси Интернешнал, политичките елити во Македонија имаат премногу голема моќ, а можностите корумпираните да одговараат се мошне мали.¹⁴ Уште повеќе, оценката на граѓанското општество за работата на Државната комисија укажа на отсуство на ефикасност, независност, релевантност и транспарентност.¹⁵

Граѓанските организации обезбедија основа за натамошен развој на моделот на соработка. Како погодна платформа за идните активности Државната комисија ја препозна ново формираната платформа на граѓанското општество наречена „Платформа против корупцијата“.¹⁶ Сепак, влијанието на оваа соработка досега беше ограничено, па потребно е таа и натаму да биде промовирана од двете страни, со цел да се зајакне превентивната улога на Државната комисија, која беше значително намалена во извештајниот период.¹⁷

ПРЕНЕСЕНО?

Новиот акциски план вклучува една заложба за промовирање на системите за интегритет и транспарентност на локално ниво. Заложбата ја сочинуваат два чекора: првиот се фокусира на усвојувањето на антикорупциски политики и системи за интегритет од страна на локалните влади, а вториот се залага за редовен мониторинг, со користење на двата индекса развиени во рамките на вториот акциски план.

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

² Конкретно, тоа се системи во организација или бирократија кои ги комбинираат алатките, актерите и процесите за дефинирање, мониторинг и зајакнување на нормите и вредностите на јавниот интегритет. Организација за економска соработка и развој, *Кон цврста рамка за интегритет: Инструменти, процеси, структури и услови за имплементација* (Париз: ОЕЦД, 2009), достапно на: <http://bit.ly/214PZB8>.

³ Интервју на МНИ со службеници од Државната комисија за спречување на корупција и медиумската покриеност на национално ниво за време на Меѓународниот ден за борба против корупцијата - 9 декември 2014 година. Види, на пример: <http://bit.ly/1PzUWxS>.

⁴ Воведен во 2013 година, со усвојувањето на Законот за воведување систем на квалитетно управување и рамка за заедничка оценка, објавен во „Службен весник на РМ“ бр.69, 14 мај 2013 година. Законот пропишуваше обврска за сите државни тела да започнат со примена на рамката за заедничка оценка од 1 јануари 2014 година.

⁵ ИРН Национален форум за консултации.

⁶ Слаѓана Тасева и др., *Национален систем за интегритет: оценка за Македонија* (Скопје: Транспаренси Интернешнал, 2016), достапно на македонски јазик на: <http://bit.ly/2iy6inY>.

⁷ Државна комисија за спречување на корупција, Државна програма за борба против корупцијата 2016-2019 (Скопје: 2015), достапно на македонски јазик на: <http://bit.ly/2cF4uGN> и на англиски јазик на: <http://bit.ly/2iy6inY>.

⁸ Ибид, стр.31-33.

⁹ Емина Нурединоска и др., *Извештај за проценка на корупцијата во Македонија* (Скопје: МЦМС, 2016), достапно на македонски јазик на: <http://bit.ly/2dv81gL>.

¹⁰ Европска комисија, *Извештај за напредокот во 2016 година* (Брисел: ЕК, 2016), стр. 4-5, достапно на: <http://bit.ly/2jeI2jk>.

¹¹ Стејт Депарتمانт на САД, *Извештај за состојбите со човековите права по земји* (Вашингтон: 2016), стр. 19-20, достапно на: <http://bit.ly/2dwjrhj>.

¹² Емина Нурединоска, Марија Саздевски, Борјан Гузев, Миша Поповиќ, *Извештај за проценката на корупцијата во Македонија* (Скопје: МЦМС, 2016), достапно на македонски јазик на: <http://bit.ly/2dv81gL>.

¹³ Слаѓана Тасева, *Проценка за националниот систем за интегритет во Македонија* (Скопје: Транспарентност Македонија, 2016), стр. 26, достапно на: <http://bit.ly/2deBqbe>.

¹⁴ Енди Мекдевит, *Борба со корупцијата во Западен Балкан и Турција: приоритети за реформи*, (Транспаренси Интернешнал, 2016), достапно на: <http://bit.ly/2itucpf>.

¹⁵ Мартин Дувњак, *Оценка за работата на Државната комисија за спречување на корупција* (Скопје: МЦМС, 2016), достапно на македонски јазик на: <http://bit.ly/2deDH6a>

¹⁶ Платформата против корупцијата потпиша договор за соработка со Државната комисија и заедно со неа се ангажираше во развивањето на новата Државна програма за борба против корупцијата.

¹⁷ Според констатациите на Европската комисија, во 2015 година „ДКСК значително ги успори своите активности за спречување на корупцијата. Таа поднесе само 2 барања до обвинителството за покренување кривични постапки (споредено со 7 барања во 2014 година) и спроведе проверки на пријавите за имотната состојба само на 43 избрани и именувани функционери. Исто така, Државната комисија покренала 7 прекршочни постапки за непријавување имот (51 постапки во 2014 година). ДКСК побара од Управата за јавни приходи да спроведе постапки за проверка на имотот само во 10 сомнителни случаи (58 случаи во 2014 година)“.

КЛАСТЕР XI | АНТИКОРУПЦИЈА: ЗАКОНИ, СИСТЕМИ И „СВИРКАЧИ“

Заложба 4.1 (☺): Системи за интегритет и заштита на „свиркачите“

Текст на заложбата: Усвојување измени на Законот за спречување на корупцијата, со воведување систем за интегритет и овозможување заштита на „свиркачите“

Заложба 4.2: Подигање на свеста за антикорупција

Текст на заложбата: Спроведување на активностите за подигање на свеста на јавната администрација и на граѓаните за пријавување корупција и друго незаконско и недозволено постапување.

Заложба 4.7: ИТ-алатки за општествена одговорност

Текст на заложбата: Континуирано промовирање на користењето ИТ-алатки за општествена одговорност во општините и во другите институции

Заложба 4.9: Опфат на пријавување имот

Текст на заложбата: Дефинирање на опфатот на избрани и именувани лица кои имаат обврска да достават анкетен лист за имотната состојба и изјава за интереси – подготовка на Регистар

Водечка институција: Државна комисија за спречување на корупција

Институции поддржувачи: Министерство за правда, единиците на локална самоуправа, УНДП и ОБСЕ, граѓански организации¹

Датум на започнување: 1.1.2014

Датум на завршување: 31.12.2016

ПРЕГЛЕД НА ЗАЛОЖБАТА	КОНКРЕТНОСТ				РЕЛЕВАНТНОСТ ЗА ВРЕДНОСТИТЕ НА ОВП (КАКО ШТО Е НАПИШАНА)				ПОТЕНЦИЈАЛНО ВЛИЈАНИЕ				ИСПОЛНЕТОСТ		СРЕДЕН РОК		ДАЛИ ЈА ОТВОРИ ВЛАДАТА?				
	Нема	Ниска	Средна	Висока	Пристап до информации	Граѓанско учество	Јавна отчетност	Тех. и инов. за транспарентност и отчетност	Нема	Мало	Средно	Трансформативно	Не е започната	Ограничено	Значително	Завршена	Вложување	Непроменето	Ограничено	Значително	Извонредно
4.1: Системи за интегритет и заштита на „свиркачите“ (☺)				X			X					X	X							X	
4.2: Подигање на свеста за антикорупција		X			X		X			X				X				X			
4.7: ИТ-алатки за општествена одговорност		X					X			X				X				X			
4.9: Опфат на пријавување имот			X		X					X						X			X		

Забелешка на уредувачот: Заложбата 4.1 е „свездена“ бидејќи е мерлива, јасно релевантна за вредностите на ОВП, онака како што е напишана, има трансформативно влијание и беше значително или целосно исполнета.

ЦЕЛ НА ЗАЛОЖБАТА

Овие четири заложби се обидоа да ги зајакнат законските и институционалните рамки за борба против корупцијата. Тоа го направија преку:

- воведување системи за интегритет со цел да се обезбеди ставање во функција на проценките на ризикот, дизајнирање законски мерки за тие да се намалат, како и воведување на систем за заштита на „свиркачите“;
- спроведување активности за подигање на свеста;
- развивање алатки за учество на граѓаните (општествена одговорност), и
- дефинирање на опфатот на анкетните листови за имотната состојба на функционерите (избрани и именувани).

СТАТУС

Среден рок

Заложба 4.1 (☉): не е започната

Заложба 4.2: ограничено

Заложба 4.7: ограничено

Заложба 4.9: завршена

Владата не започна со имплементација на заложбата 4.1 до јули 2015 година, кога го почна процесот за усвојување на новиот закон.

Истражувачката од МНИ констатираше ограничен напредок во однос на заложбите 4.2 и 4.7. Извештајот за самооценување на Владата споменува еден настан од април 2015 година, како и две статии во медиумите.² Исто така, истражувачката извести за развивањето на ИТ-алатка за регистрирање на повратните информации од граѓаните.³ Прегледот на истражувачката од МНИ покажа дека досега се вклучени 15 општини, но и дека платформата не функционира.

Комисијата ја комплетираше заложбата 4.9 со усвојување на посебен акт за пријавување на имотната состојба за спречување на корупцијата, во јули 2015 година.

За повеќе информации, погледнете го среднорочниот извештај на МНИ за периодот 2014-2016 година.

Крај на периодот

Заложба 4.1 (☉): значително

Заложба 4.2: ограничено

Заложба 4.7: ограничено

Во ноември 2015 година, Владата го усвои Законот за заштита на укажувачите („свиркачите“), како и соодветните подзаконски акти во март 2016 година. Законот стапи во сила на 18 март 2016 година. Истражувачката од МНИ дозна дека не е направен никаков натамошен напредок кон воведување системи за интегритет како законски предуслов.

Во однос на другите заложби не е постигнат никаков напредок, ниту пак Владата известила за некаков напредок. Прегледот на ИТ-платформата покажа дека во моментот таа им овозможува на граѓаните да гласаат за трите најголеми приоритети во нивните општини. Сепак, нема никаква информација за тоа како тие гласови влијаат врз работата на општините, ниту пак постои опција за натамошно следење.

Интервјуата со седум општини покажаа дека платформата никогаш не била функционална.⁴ Затоа, истражувачката од МНИ смета дека е остварен ограничен напредок.

Државната комисија за спречување на корупција објави регистар со анкетни листови за имот и истиот го направи достапен за јавноста и на Интернет.⁵

ДАЛИ ЈА ОТВОРИ ВЛАДАТА?

Пристап до информации: ограничено

Јавна отчетност: ограничено

Како клучни инструменти во борбата против корупцијата, граѓанското општество ги препозна пријавувањето на имотот и заштитата на „свиркачите“.⁶ Пред да биде усвоен вториот акциски план, не постоеше законска основа за заштита на „свиркачите“ и не постоеше регистар на избрани и именувани јавни функционери кои подлежат на поднесување анкетни листови за имотната состојба. Овој кластер на заложби настојуваше да го адресира тој јаз и потенцијално да го трансформира системот.⁷

Што се однесува до пристапот до информации, една од заложбите имаше за цел да овозможи ефикасен систем на објавување на имотната состојба на јавните функционери. Регистарот со податоци за видот на имотот што го поседуваат, сопственоста, вредноста, описот и основата за стекнување на имотот овозможи овие податоци да бидат достапни. Но, бидејќи не постои јавно достапна листа на јавни функционери, поврзувањето со анкетните листови за имот продолжува да биде пречка за контролата на имотот во земјата.⁸ Тоа го прави речиси невозможно следењето на тоа кој треба да поднесе (но, не поднел) анкетен лист за имот. Дополнително, бидејќи регистарот содржи само анкетен лист за имот со кој функционерот располага во моментот, тешко е да се следат промените во имотот што настануваат со текот на времето. Покрај тоа, платформата на граѓанското општество во Македонија изрази загриженост дека не се бара објавување на имотната состојба на јавните функционери откако ќе ја напуштат функцијата, па дури ни претходните податоци. Според Државната комисија, не постои законска основа за објавување на податоците за имотната состојба на поранешните избрани и именувани функционери. Сепак, групите кои се залагаат за транспарентност тврдеа дека не постои ограничување во поглед на повторното користење на еднаш објавените податоци и дека иако не постои основа за ажурирање на податоците за поранешните функционери, јавноста има право да го проверува имотот со кој тие располагаат за време на нивниот мандат.

Истражувачкиот медиум Балканска истражувачка новинарска мрежа (БИРН) побара пристап до анкетните листови на поранешни министри. Сепак, Државната комисија за спречување на корупција го одби барањето, а подоцна Комисијата за заштита на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер ја одби жалбата, наведувајќи дека правото на приватност надвлададеало над јавниот интерес за транспарентност.⁹ Во таа смисла, постојниот регистар кој беше воведен заради исполнување на заложбата нуди само информации за актуелниот имот на актуелните избрани и именувани функционери. Софтверот што се користи не дозволува увид и преглед на историјата на сите пријавени промени во имотот од моментот кога функционерот е избран или именуван до неговото заминување, и покрај тоа што тие промени веќе биле отворени за јавноста од страна на поединците. Тоа го отежнува следењето на промените во имотната состојба. Претставници од академијата тврдат дека парцијалното задржување на информациите не претставува транспарентност.¹⁰ Владата мора да дозволи пристап до сите анкетни листови и да воведат регистар на сите избрани и именувани функционери. Регистарот би претставувал прв чекор кон обезбедување пристап до овие информации за сите граѓани во земјата.

За истражувачката од МНИ, заштитата на „свиркачите“ во Македонија е неефикасна и ја ограничува владината способност да промовира соодветна јавна отчетност. Иако донесувањето на новиот Закон за

заштита на укажувачите претставува позитивен чекор, Европската комисија (ЕК) и Венецијанската комисија при Советот на Европа изразија грижа во поглед на опфатот на законот, критериумите за дозволување јавно објавување, неконкретните описи на исклучоците од заштитата и откривањето на идентитетот на „свиркачите“.¹¹ Граѓанските организации, исто така, изразија загриженост во поглед на независноста на внатрешните канали за пријавување корупција и ги критикуваа институциите поради неименувањето одговорни лица, со што се блокира имплементацијата на законот во практиката.¹² Владата извести дека до декември 2016 година, 62 институции од јавниот сектор именуваа одговорни лица. Европската комисија смета дека за ефективна имплементација на законот неопходна е суштинска законска, институционална и практична подготовка.¹³ Случаите од минатото откриваат дека институционалната култура е повеќе казнувачка, отколку заштитничка кон „свиркачите“.¹⁴

ПРЕНЕСЕНО?

Поддршка за имплементацијата на Законот за заштита на укажувачите е една од заложбите во новиот национален акциски план. Таа се фокусира на јакнењето на внатрешните канали за пријавување корупција, градењето на капацитетите на службениците, подигањето на свеста и пристапот до информации за имплементација на политиките.

Новиот акциски план се залага објавувањето на имотот да се прави со објавување податоци во отворен формат, како и за преглед на историјата и анализа на трендовите. Тој не го спомнува креирањето листа на сите избрани и именувани функционери за јавноста да може да ги смета за одговорни оние кои не го пријавуваат имотот.

Третиот акциски план има нов кластер на заложби кои се однесуваат на проширување на отвореноста на локално ниво и се фокусираат на различни услуги и приоритети. Бидејќи Владата ја смета заложбата 4.7 за исполнета, таа не продолжува со нови заложби во следниот акциски план. Истражувањето на МНИ откри дека развивањето различни платформи, како независни интервенции, носи ризик од необезбедување соодветно следење во иднина и од свртување на вниманието на граѓаните. Неопходни се сериозни чекори за консолидација на напорите на различни институции, граѓанското општество и на меѓународните организации на локално ниво.

¹ Целосната листа на граѓански организации, наведени како институции поддржувачи ги вклучува: Центарот за истражување и креирање политики, Здружението на граѓаните за локален и рурален развој, Бујрум - Тетово, Зелена сила, Центарот за развој и европска интеграција, Локалната развојна агенција - Струга, Едукативно-хуманитарната организација - Штип, Македонскиот центар за меѓународна соработка, Коалицијата „Сите за фер судење“, ТИ Македонија, Институтот за демократија „Социетас цивилis“ - Скопје, Институтот за економски стратегии и меѓународни односи Охрид - Скопје.

² Види, на пример, новински статии за системите за интегритет на локално ниво: <http://bit.ly/1luCF8A>.

³ <http://www.mojja-opstina.mk>

⁴ Аеродром, Струмица, Велес, Ѓорче Петров, Штип, Боговиње, Куманово

⁵ Достапно на македонски јазик на: <http://bit.ly/2cGz6HM>

⁶ http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Macedonia2014-2015_FinalEnglish_0.pdf

⁷ Миша Поповиќ, *Предизвиците од користењето на механизмите за известување за корупција при контролата на корупцијата во Македонија*, (Скопје: ИДЦЦ, 2016), достапно на: <http://bit.ly/2dforrC>

⁸ Стејт Департмент на САД, *Извештај за состојбата со човековите права по земји во 2015 година* (Вашингтон: 2016), стр. 19-20, достапно на: <http://bit.ly/2dwrjhn>

⁹ Мери Јорданова, „Комисијата пресече, приватноста пред јавниот интерес“, новинарски напис, 10 мај 2016 година, достапно на: <http://bit.ly/2jQrB5b>

¹⁰ Види, на пример, Матео Турили и Лучиано Флориди, *Етиката на информациската транспарентност*, 2009, достапно на: <http://bit.ly/2itUSX3>

¹¹ Европска комисија за демократија преку правото, *Мислење за Законот за заштита на укажувачите во Македонија*, (Стразбург: Совет на Европа, 2016), достапно на: <http://bit.ly/1RjiPk7>

¹² Види, на пример, конференција на оваа тема во организација на Транспарентност Македонија, достапно на македонски јазик на: <http://bit.ly/2cGwD04>

¹³ Европска комисија, *Извештај за напредокот во 2016 година*, стр. 17.

¹⁴ Петар Тодоровски, *Состојбата со укажувачите во Македонија* (Скопје, МЦМС, 2016), достапно на македонски јазик на: <http://bit.ly/2diVrOq>

КЛАСТЕР XII | АНТИКОРУПЦИЈА: ЗДРАВСТВО И ОПШТИ БУЏЕТИ

Заложба 3.8: Транспарентен буџет за здравство

Текст на заложбата: Објавување информации за (...) здравствените буџети, со посебен фокус на буџетската и на финансиската имплементација на превентивните програми на Министерството за здравство, добиени во постапката за пристап до информации (www.esem.org.mk)

Заложба 5.1: Иницијатива за отворен буџет

Текст на заложбата: Спроведување на иницијативата за отворен буџет

Заложба 7.5: Анализа на програмата за здравје на жените

Текст на заложбата: Анализа (...) за спроведување на програмите (за рано откривање и превенција од болести на репродуктивните органи кај жените)

Заложба 7.6: Подигање на свеста за програмата за здравје на жените

Текст на заложбата: Информирање на жените за правата и услугите што им се достапни преку програмата (за здравје на жените преку информативна кампања...)

Водечка институција: Министерство за финансии, Министерство за здравство

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

Датум на започнување: 1.1.2014

Датум на завршување: 31.12.2016

ПРЕГЛЕД НА ЗАЛОЖБАТА	КОНКРЕТНОСТ				РЕЛЕВАНТНОСТ ЗА ВРЕДНОСТИТЕ НА ОВП (КАКО ШТО Е НАПИШАНА)				ПОТЕНЦИЈАЛНО ВЛИЈАНИЕ				ИСПОЛНЕТОСТ		СРЕДЕН РОК		ДАЛИ ЈА ОТВОРИ ВЛАДАТА?				
	Нема	Ниска	Средна	Висока	Пристап до информации	Граѓанско учество	Јавна отчетност	Тех. и инов. за транспарентност и отчетност	Нема	Мало	Средно	Трансформативно	Не е започната	Ограничено	Значително	Завршена	Вложување	Непроменето	Ограничено	Значително	Извонредно
3.8: Транспарентен буџет за здравство		X			X					X				X					X		
5.1: Иницијатива за отворен буџет				X	X	X	X	X				X	X	X				X			
7.5: Анализа на програмата за здравје на жените			X		X	X	X			X					X				X		
7.6: Подигање на свеста за програмата за здравје на жените		X			X					X				X					X		

ЦЕЛ НА ЗАЛОЖБАТА

Овој кластер на заложби беше дизајниран со цел да промовира буџетска транспарентност, со посебен фокус на буџетот за здравство.

СТАТУС

Среден рок

Заложба 3.8: ограничено

Заложба 5.1: ограничено

Заложба 7.5: значително

Заложба 7.6: ограничено

Заложбата 3.8 ги поддржува напорите на граѓанското општество да бара и да ги објавува добиените информации (доколку е овозможен пристап) од Министерството за здравство (МЗ). Според среднорочниот извештај на МНИ, вклучувањето на оваа мерка во акцискиот план за ОВП овозможи проактивно објавување на некои податоци. Сепак, значителен број информации сè уште се недостапни, иако за нив се поднесени формални барања за пристап до информации.

Министерството извести дека склучило договор со давач на услуги да го постави на Интернет и да го печати Граѓанскиот буџет и дека веќе го добило првиот нацрт. Во меѓувреме, граѓанското општество се жалеше дека, за да има некако значење, Граѓанскиот буџет треба да биде објавен заедно со владиниот буџет и дека доцнењето ја направи мерката неефективна. Истражувањето на МНИ откри дека податоците од завршната сметка во 2014 година без објаснувања за различни варијабилни не се многу корисни, што ги прави тешко споредливи.

Заложбите 7.5 и 7.6 се однесуваат на независниот мониторинг на здравствените програми и на услугите што тие ги содржат, вклучувајќи го и подигањето на свеста и распределбата на буџетски средства. Извештајот за самооценување на Владата не содржеше каква било информација за напредокот на овие мерки. Сепак, Здружението за еманципација, солидарност и еднаквост на жените во Република Македонија извести дека е остварен значителен напредок со подобрувањето на соработката со Министерството за здравство, во рамките на претходните две заложби.¹

За повеќе информации, погледнете го среднорочниот извештај на МНИ за периодот 2014-2016 година.

Крај на периодот

Заложба 3.8: ограничено

Заложба 5.1: не е започната

Заложба 7.5: завршена

Заложба 7.6: ограничено

Владината самооценка нотираше дека Министерството за здравство креирало нова веб- платформа за објавување на информациите што произлегуваат од заложбата 3.8. Сепак, истражувачката од МНИ не можеше да ја пронајде веб-страницата, а министерството не обезбеди линк. Здружението за еманципација, солидарност и еднаквост на жените во Република Македонија потврди дека веб-страницата е недостапна и дека министерството подготвило извештаи за само 5 од вкупно 20 програми, додека за 3 програми подготвило известувачки формулари. Министерството за здравство не објавило никакво известување за 12 програми.² Ниту една од овие програми не е јавно достапна.

Истражувачката од МНИ не најде докази за изработен Граѓански буџет за 2015 или 2016 година.³ Последниот достапен Граѓански буџет беше изготвен од страна на граѓанското општество во 2013 година,⁴ додека новата граѓанска завршна сметка (за 2014 година) се засноваше на објавените податоци.⁵ Во целина, Владата понуди малку буџетски информации, а среднорочниот извештај, Граѓанскиот буџет и

пред-буџетскиот извештај не беа достапни. Македонскиот центар за меѓународна соработка лобираше за објавување на буџетските информации, но неподготвеноста на институциите да објават податоци значи дека овие активности останаа незавршени.⁶

Заложбата 7.5 беше исполнета и во септември 2016 година кога беше објавена анализата на програмата за здравје на жените.⁷ Тоа беше иницијатива на непрофитно здружение која можеше да биде имплементирана и без ОВП. Владата имаше можност да се надоврзе на препораките од анализите, бидејќи извештајот беше објавен на крајот од циклусот на ОВП, но тие немаа никаков ефект врз Владата во периодот опфатен со овој извештај.

Владата не понуди какви било информации во врска со заложбата 7.6. Активностите за подигање на свеста беа спроведени независно, како самостојни иницијативи од страна на непрофитните организации,⁸ и немаа никаква додадена вредност од вклучувањето во акцискиот план за ОВП.

ДАЛИ ЈА ОТВОРИ ВЛАДАТА?

Пристап до информации: ограничено

Граѓанско учество: ограничено

Јавна отчетност: непроменето

Овој кластер на заложби беше дизајниран со цел да ја подобри севкупната фискална транспарентност, конкретно во здравствениот сектор. Пред земјата да го усвои вториот акциски план, постоеше мала фискална транспарентност. Ветувањето за Отворен буџет и Граѓански буџет⁹ можеше да има трансформативно влијание, но истражувачката од МНИ констатираше само ограничено влијание, главно од страна на граѓанското општество.

Напредокот во овој кластер само делумно го подобри пристапот до информации, главно преку информациите собрани и анализирани од страна на граѓанското општество.¹⁰ Неколку иницијативи ги собраа и ги објавија приходите и трошоците на сите општини.¹¹ Исто така, тие ги објавија сите податоци собрани директно од договорите за јавни набавки, како и од буџетските трошоци, вклучувајќи ги сите договори од 2011 година во вредност над 1 милион евра.¹² Анализите на овие податоци покажаа дека половината од вредноста на сите договори склучени од страна на 83 општини е доделена на 34 компании, додека преостанатата половина ја делат 1.323 компании. Во последните три години, 39 милиони се доделени преку договори во итна постапка, а дополнителни 35 милиони преку анекси на договори. Во двата случаја нема транспарентност или конкуренција. Објавените податоци беа собрани од страна на граѓанското општество преку редовни, честопати долги, постапки за пристап до информации или преку мониторинг на процесот на јавни набавки.

Овие заложби дадоа рамка за состаноци и соработка меѓу граѓанското општество и Министерството за здравство. Организациите на граѓанското општество, преку работните групи на ОВП, трипати се сретнаа со претставници на министерството, со што се зајакнаа врските. Иако ова придонесе за градење доверба, граѓанското учество се подобри само делумно. И владиниот завршен извештај и граѓанското општество¹³ нотираа дека меѓусебната соработка опфаќала само размена на информации.

Конечно, објавувањето на Граѓанскиот буџет (заложба 5.1) и анализирањето на програмата за здравје на жените (заложба 7.5) имаа потенцијал да ја зголемат јавната отчетност, но не го направија тоа. Прво, Граѓанскиот буџет воопшто не беше изготвен. ЕК забележа дека во Македонија не се обезбедува буџетска транспарентност, бидејќи на јавноста не ѝ се достапни јасни, сеопфатни, навремени и веродостојни буџетски и статистички податоци.¹⁴ Второ, анализата на програма за здравје на жените вклучи само една програма, чиишто резултати не беа искористени од страна на Владата. Сознанијата од анализата укажуваа на потребата за преземање сериозни мерки. Според истражувањето, 56% од жените и девојките над

14-годишна возраст немаат матичен гинеколог, па оттаму немаат и пристап до некоја од превентивните програми спонзорирани од Владата. Понатаму, во 35 општини не постои пристап до матичен гинеколог, додека во 29 општини пристапот е ограничен на мал број гинеколози.¹⁵ Оттаму, јасно е дека овие две заложби не ја промениле владината практика, бидејќи не беше овозможен никаков елемент на соочување со јавноста за да можат граѓаните да бараат дополнителен ангажман во здравството во земјата.

ПРЕНЕСЕНО?

Новиот акциски план посебно ја таргетира фискалната транспарентност во сите сектори. Новата заложба (5.1) се обврзува да воведат практика на отворен буџет, додека другите заложби (5.2 и 5.7) конкретно ја таргетираат буџетската транспарентност, како давање зелено светло на заложбите во овој кластер. Владата вети дека ќе ги објави податоците за сите 20 програми, дека ќе развие рамка и ќе ги објави податоците за имплементацијата на една превентивна и една куративна програма и дека ќе ја подигне свеста на граѓаните.

¹ Дарко Антиќ, Здружение за еманципација, солидарност и еднаквост на жените во Македонија, *Писмен поднесок до МНИ*.

² ЕСЕ, *Извештај во сенка за спроведување на акцискиот план за ОВП 2014-2016*, (Скопје: ЕСЕ, 2016), достапно на македонски јазик на: <http://bit.ly/2dUryWV>

³ Меѓународен буџет-проект, *Иницијатива за отворен буџет 2015: Македонија*, достапно на: <http://bit.ly/2dUryWV>

⁴ Марјан Николов, *Граѓански буџет за 2013 година*, (Скопје: ЦЕА, 2013), достапно на македонски јазик на: <http://bit.ly/2dwLaBD>

⁵ Никица Мојсоска Блажевска, *Граѓанска завршна сметка за 2014*, (Скопје: МЦМС, 2016), достапно на македонски на: <http://bit.ly/2dsyrKZ>

⁶ МНИ интервју со Марија Саздевски, МЦМС

⁷ ЕСЕ, *Извештај од мониторингот и анализата на Програмата за рано откривање и превенција на болестите на репродуктивните органи на жените*, (Скопје: ЕСЕ, 2016), достапно на македонски јазик на: <http://bit.ly/2cZrDaH>

⁸ Види, на пример, работата на Националниот ромски центар на: <http://bit.ly/2dEdxJD> или на ЕСЕ на: www.esem.org.mk

⁹ Јасно и едноставно резиме изготвено специјално за јавноста, кое треба да биде пошироко дистрибуирано со годишниот буџет. За повеќе информации, види Меѓународна буџетска програма, *Силата на правенето тоа да биде едноставно: владин водич за граѓанскиот буџет*, достапно на: <http://bit.ly/1Y2d34o>

¹⁰ <http://www.fiskalnatransparentnost.org.mk/>

¹¹ <http://sledigiparite.mk/>

¹² <http://opendata.mk/>

¹³ МНИ интервју со Дарко Антиќ, Здружение за еманципација, солидарност и еднаквост на жените во Македонија.

¹⁴ Европска комисија, *Извештај за напредокот во 2016 година*, стр. 11.

¹⁵ Ибид, фуснота 7.

КЛАСТЕР XIII | ТРАНСПАРЕНТНОСТ: ЈАВНИ НАБАВКИ

Заложба 5.2 (✪): Јавни набавки

Текст на заложбата: Препорака за објавување на годишните планови за набавки, склучените договори за јавни набавки и известувањата за реализирани договори за јавни набавки; развивање и примена на стандарди за транспарентност со листа на минимум информации кои треба да ги објавува секоја институција што спроведува јавни набавки, за да се обезбеди одредено ниво на транспарентност во согласност со добрите практики, на веб-страниците на договорните органи.

Водечка институција: Министерство за финансии

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

Датум на започнување: 1.1.2014

Датум на завршување: 31.12.2016

ПРЕГЛЕД НА ЗАЛОЖБАТА	КОНКРЕТНОСТ				РЕЛЕВАНТНОСТ ЗА ВРЕДНОСТИТЕ НА ОВП (КАКО ШТО Е НАПИШАНА)				ПОТЕНЦИЈАЛНО ВЛИЈАНИЕ				ИСПОЛНЕТОСТ		СРЕДЕН РОК		ДАЛИ ЈА ОТВОРИ ВЛАДАТА?				
															КРАЈ НА ПЕРИОДОТ						
	Нема	Ниска	Средна	Висока	Пристап до информации	Граѓанско учество	Јавна отчетност	Тех. и инов. за транспарентност и отчетност	Нема	Мало	Средно	Трансформативно	Не е започната	Ограничено	Значително	Завршена	Вложување	Непроменето	Ограничено	Значително	Извонредно
			X		X							X		X		X			X		

Забелешка на уредникот: Ова е „свездена“ заложба бидејќи е мерлива и јасно релевантна за вредностите на ОВП, онака како што е напишана, со потенцијално трансформативно влијание, и беше значително или целосно имплементирана.

ЦЕЛ НА ЗАЛОЖБАТА

Оваа заложба е вклучена со намера да обезбеди поголема транспарентност во постапките за јавни набавки и да ѝ ги приближи податоците на јавноста, преку дефинирање на стандардите за проактивно објавување на информации од страна на сите институции кои спроведуваат јавни набавки.

СТАТУС

Среден рок: ограничено

На половината од имплементацијата на акцискиот план, кај оваа заложба беше констатиран мал напредок, бидејќи имплементацијата започна дури кон крајот на јуни 2015 година. Интернет пребарувањето и пребарувањето на веб-страниците на министерствата открија дека националните власти ретко објавуваат и/или ги ажурираат плановите за јавни набавки. Локалните власти се повеќе проактивни во објавувањето на информации за јавните набавки.

За повеќе информации, погледнете го среднорочниот извештај на МНИ за периодот 2014-2016 година.

Крај на периодот: значително

Бирото за јавни набавки (БЈН), во соработка со Центарот за граѓански комуникации (работна група на ОВП за антикорупција) и релевантните институции, изготви листа и препораки за објавување на информации од страна на институциите кои спроведуваат јавни набавки¹. До крајот на периодот на имплементацијата, БЈН усвои листа на минимални стандарди и упати препораки како поттик за објавување.

Во овие препораки централно место има објавувањето на сите дополнувања на годишниот план за јавни набавки, објавувањето на отворени повици за јавни набавки и овозможувањето линк до веб-страницата на БЈН, каде што можат да се добијат подетални информации. БЈН, исто така, препорача објавување на огласите за сите јавни набавки и известувањата за завршени и склучени договори. Овие препораки беа придружени со барањата на граѓанското општество, кое главно изрази загриженост и побара последователните фази во постапките за јавните набавки и реализацијата на договорите да бидат потранспарентни и проактивни (јавни информации се достапни во фазата на собирање понуди за јавни набавки).

Извештајот на Владата ја смета оваа заложба за завршена, бидејќи минималните стандарди и препораки за проактивно објавување од страна на договорните органи беа дистрибуирани до сите такви институции. Покрај иницијалната дистрибуција на препораките, Владата не вложи никакви други напори за унапредување на имплементацијата на оваа заложба.

ДАЛИ ЈА ОТВОРИ ВЛАДАТА?

Пристап до информации: ограничено

БЈН има софистициран систем за е-набавки² каде се објавуваат податоците за јавните набавки. Заложбата 5.2 ги одразува³ главните грижи на граѓанското општество⁴, кои се однесуваат на подобрувањето на механизмот за спречување корупција⁵ во трошењето на јавните средства, преку проактивно објавување на повеќе податоци на веб-страниците на јавните институции. Бидејќи системот за е-набавки е премногу технички, Владата настојуваше да ги направи податоците достапни за јавноста, како и да го зголеми обемот на достапните информации. Иако заложбата беше завршена, таа нуди само необврзувачки препораки за транспарентност, кои не беа имплементирани од страна на повеќето договорни органи.

Мониторингот што го спроведува граѓанското општество покажа дека постои иницијален бран на објавувања кои следуваа по препораката на БЈН, но пристапот до податоците за јавни набавки и за трошењето на јавните средства сè уште е ограничен.⁶ На пример, анексите на договорите, како и реалните исплати од договорите за јавна набавка, не се рутински достапни. Освен тоа, достапните податоци се поделени на делови според договорни органи и според договори, така што тие не се едноставни за пребарување или за споредување. Како резултат на тоа, граѓанското општество дизајнираше дополнителни портали (на пример, www.opendata.mk) кои ќе ја олеснат достапноста на таквите податоци. Истражувачката од МНИ смета дека ова е чекор во вистинска насока, но бидејќи имплементацијата на заложбата е сè уште многу ограничена, таа само незначително ја подобрува практиката на Владата да објавува информации за

трошењето на јавните средства.

ПРЕНЕСЕНО?

Новиот национален акциски план се надоврзува на оваа заложба и се обврзува дека ќе направи објавувањето на податоците за јавните набавки да биде законска обврска (нова заложба 5.3). Ова е дизајнирано така што ќе обезбеди институциите да се придружуваат кон обврската и да го прошират количеството податоци кои ќе бидат достапни на нивните веб-страници.

¹ Биро за јавни набавки, *Годишен извештај за работата во 2015 година*, (Скопје, 2016), достапен на македонски јазик на: <http://bit.ly/2dqWCgy>

² Веб-страница: <https://e-nabavki.gov.mk/PublicAccess/Home.aspx#/home>.

³ Центар за граѓански комуникации, *Препораки за олеснување на пристапот на микропретпријатијата до јавните набавки* (Скопје: ЦГК, 2015 – второ ревидирано издание), стр. 13, достапно на: <http://bit.ly/1WJMNpA>

⁴ Центарот за граѓански комуникации, кој е водечка граѓанска организација во областа на транспарентноста на јавните набавки, од 2008 година објавува квартални извештаи и спроведува различни проекти кои нудат информации за јавните набавки, го стимулираат истражувачкото новинарство во оваа област и нудат правна помош и консултации за микро- и мали претпријатија во однос на постапките за јавни набавки.

⁵ Европска комисија, *Извештај за напредокот во 2014 година*, стр. 11.

⁶ Герман Филков, Сабина Факиќ и Марко Митевски, *Индекс на активна транспарентност 2016* (Скопје: ЦГК, 2016), стр. 12, достапен на македонски јазик на: <http://bit.ly/2dumzw6>.

КЛАСТЕР XIV | ТРАНСПАРЕНТНОСТ: СТРАНСКА ПОМОШ

Заложба 5.3: Транспарентност на странската помош и на странските инвестиции

Текст на заложбата: Објавување документи за странските инвестиции во земјата и објавување податоци за добиената и планираната странска помош (билатерална помош и ЕУ фондови)

Водечка институција: Министерство за финансии; Секретаријат за европски прашања (СЕП)

Институции поддржувачи: Агенција за странски инвестиции

Датум на започнување: 1.1.2014

Датум на завршување: 31.12.2016.

ПРЕГЛЕД НА ЗАЛОЖБАТА	КОНКРЕТНОСТ				РЕЛЕВАНТНОСТ ЗА ВРЕДНОСТИТЕ НА ОВП (КАКО ШТО Е НАПИШАНА)				ПОТЕНЦИЈАЛНО ВЛИЈАНИЕ				ИСПОЛНЕТОСТ		СРЕДЕН РОК		ДАЛИ ЈА ОТВОРИ ВЛАДАТА?				
															КРАЈ НА ПЕРИОДОТ						
	Нема	Ниска	Средна	Висока	Пристап до информации	Граѓанско учество	Јавна отчетност	Тех. и инов. за транспарентност и отчетност	Нема	Мало	Средно	Трансформативно	Не е започната	Ограничено	Значително	Завршена	Вложување	Непроменето	Ограничено	Значително	Извонредно
		X			X	X				X			X					X			
													X								

ЦЕЛ НА ЗАЛОЖБАТА

Со оваа заложба се настојува да се зголеми транспарентноста преку проактивно објавување на податоци за странските инвестиции во Македонија и за добиената странска помош (билатерална помош и ЕУ фондови).

СТАТУС

Среден рок: не е започната

Според среднорочниот извештај за самооценување, како и според информациите добиени од Секретаријатот за европски прашања (СЕП), нема напредок во поглед на подобрувањето на базата на податоци за странската донаторска помош. Интернет пребарувањето на истражувачката од МНИ откри дека последните информации се објавени во октомври 2014 година и дека податоците од Централната база на податоци за донаторска помош (ЦБПСР) повторно се неупотребливи. За повеќе информации, погледнете го среднорочниот извештај на МНИ за периодот 2014-2016 година.

Крај на периодот: не е започната

Владата не извести за остварен напредок во однос на оваа заложба. Во нејзиниот завршен извештај за самооценување се забележани подготвителните активности и состаноците одржани меѓу Агенцијата за странски инвестиции, СЕП и граѓанското општество. Заклучокот од нив е дека информацијата не е објавена бидејќи не бил постигнат консензус околу податоците кои биле барани јавно да се објават. Претставниците

на граѓанското општество поднеле листа на преферирани податоци и побарале пристап до документите. Објавените документи не содржеле информации во однос на степенот на државните субвенции и даночните олеснувања.¹ Покрај тоа, Владата извести за две пречки во објавувањето на овие податоци. Прво, сите јавни институции не ги регистрираат своите странски фондови, така што нивните податоци се нецелосни. Второ, некои од договорите не можат да бидат објавени без претходна согласност од другата страна. Имајќи предвид дека немаше проактивно објавување, истражувачката од МНИ заклучи дека не е постигнат напредок.

ДАЛИ ЈА ОТВОРИ ВЛАДАТА?

Пристап до информации: непроменето

Јавна отчетност: непроменето

Пред ОВП, Агенцијата за странски инвестиции не даваше информации за странските инвестиции во земјата.² Сепак, Секретаријатот за европски прашања цела декада претходно ја одржуваше Централната база на податоци за донаторска помош.³ Со оваа заложба се настојуваше да се подобри проактивното објавување на информациите за странската помош (донаторската помош) и да се овозможи пристап до информациите за странските инвестиции. Особено се настојуваше да се подобри фискалната транспарентност, преку објавување на информации за државните субвенции или даночните олеснувања за странските инвестиции. Сепак, отсуството на имплементација беше причината поради која податоците не беа објавени, така што заложбата не го прошири пристапот до информации и не создаде можности за барање одговорност од функционерите.

ПРЕНЕСЕНО?

Во новиот акциски план се вклучени две нови заложби со кои се адресира пристапот до информации за странската помош (нова заложба 5.3) и државните субвенции (5.9).

Заложбата во однос на странската помош е ограничена во обем, бидејќи се однесува само на холандската помош и нивната ОРИО програма за инфраструктурен развој. Не е јасно каква ќе биде придобивката кога информациите претходно беа достапни преку Холандија.⁴

Заложбата која се однесува на државните субвенции ги одразува препораките на МНИ и би требало да обезбеди пристап до податоците кои се однесуваат на даночните олеснувања и на државните субвенции по категории.

¹ Интервју со Дарко Антиќ, Здружение за еманципација, солидарност и еднаквост на жените во Македонија

² <http://www.investinmacedonia.com/>

³ <http://cdad.sep.gov.mk/>

⁴ <https://aiddata.rvo.nl/programmes/NL-KVK-27378529-19390/?tab=countries>

КЛАСТЕР XV | ОТВОРЕНА ЛОКАЛНА ВЛАДА: ГРАДЕЊЕ НА КАПАЦИТЕТИТЕ

Заложба 6.1: Градење на капацитетите на локално ниво

Текст на заложбата: Градење на капацитетите (на локално ниво) за имплементација на механизмите за проактивна комуникација со граѓаните: 1) евалуација на капацитетите на општините да понудат проактивна комуникација со граѓаните; 2) развивање програма за јакнење на капацитетите на општините; 3) подготовка и имплементација на обука на обучувачите; 4) подготовка на наставна програма и материјали за обука, и 5) имплементација на програмата и планот за обука.

Водечка институција: Министерство за локална самоуправа

Институции поддржувачи: сите општини, Заедница на единиците на локалната самоуправа на Република Македонија – ЗЕЛС, УНДП, локалните заедници, граѓански организации¹

Датум на започнување: 1.1.2014

Датум на завршување: 31.12.2016

ПРЕГЛЕД НА ЗАЛОЖБАТА	КОНКРЕТНОСТ				РЕЛЕВАНТНОСТ ЗА ВРЕДНОСТИТЕ НА ОВП (КАКО ШТО Е НАПИШАНА)				ПОТЕНЦИЈАЛНО ВЛИЈАНИЕ				ИСПОЛНЕТОСТ		СРЕДЕН РОК		ДАЛИ ЈА ОТВОРИ ВЛАДАТА?				
															КРАЈ НА ПЕРИОДОТ						
	Нема	Ниска	Средна	Висока	Пристап до информации	Граѓанско учество	Јавна отчетност	Тех. и инов. за транспарентност и отчетност	Нема	Мало	Средно	Трансформативно	Не е започната	Ограничено	Значително	Завршена	Вложување	Непроменето	Ограничено	Значително	Извонредно
			X		X	X					X			X					X		

ЦЕЛ НА ЗАЛОЖБАТА

Оваа заложба предвидува натамошно јакнење на локалните капацитети за проактивна комуникација со граѓаните. Конкретно, заложбата имаше за цел да направи проценка на потребите, да развие програма за обука, да подготви материјали за обука, да организира курсеви за обука на обучувачи, како и да спроведе активности за јакнење на капацитетите, со што би се поддржале проактивните консултации и комуникацијата со граѓаните.

СТАТУС

Среден рок: ограничено

Во владината среднорочна самооценка се наведени активностите за мониторинг од страна на граѓанското општество. Сепак, овие активности повеќе се фокусираа на анализирање на тековните трендови, отколку на давање оценка за потребите на локалните самоуправи. Заедницата на единиците на локалната самоуправа и форумите во заедниците организираа активности за јакнење на капацитетите, но тие беа

ограничени во опфатот. Оттаму, во текот на првата година од имплементацијата постигнат е мал напредок во однос на оваа заложба.

За повеќе информации, погледнете го среднорочниот извештај на МНИ за периодот 2014-2016 година.

Крај на периодот: ограничено

Владината самооценка на крајот на годината говори само за активностите имплементирани во рамките на форумите во заедниците, како механизам за консултации и заедничко одлучување со граѓаните за проектите, програмите, политиките или буџетот на локално ниво.² Истражувачката од МНИ потврди дека во втората година од имплементацијата во програмата биле вклучени 10 нови општини, кои биле обучени за консултативните механизми и за процесите на консултации. Ова беше дел од поголема развојна програма на Швајцарската агенција за развој и соработка, која се спроведува од 2006 година и која би се реализирала и без ОВП. Среднорочниот извештај на МНИ наведува дека некои повеќекратни иницијативи сè уште се одвиваат, но без соодветна меѓусебна координација и трансфер на знаењето. На истражувачката од МНИ ѝ беше тешко да го процени влијанието и потенцијалните промени во општините кога не постојат никакви нови иницијативи во рамките на ОВП.

ДАЛИ ЈА ОТВОРИ ВЛАДАТА?

Пристап до информации: ограничено

Граѓанско учество: ограничено

Пред усвојувањето на вториот национален акциски план,³ засегнатите страни веќе беа ангажирани на локално ниво. Оваа заложба настојуваше да го подобри капацитетот за инклузивно донесување одлуки. Иако во одделни области консултациите беа задолжителни (на пример, урбанистичко планирање) и постоеја институционални механизми кои го гарантираа граѓанското учество (на пример, „урбани и рурални заедници“), во практиката граѓаните не беа консултирани.⁴ Оттаму, оваа заложба се обидуваше да ја институционализира културата на консултации, како долгогодишен приоритет на граѓанското општество.

Активностите што беа дел од оваа заложба овозможиле пристап до информациите и одржување јавни консултации во десет нови општини каде што беа имплементирани форуми во заедниците.⁵ И општинските функционери и граѓанското општество се согласни дека форумите се инклузивни и корисни за донесувањето одлуки на локално ниво. Тие имаат многу добра репутација, па годишните покани за учество обично привлекуваат голем интерес кај општините. Затоа, некои општини продолжија да ги имплементираат, дури и по завршувањето на нивното учество во програмата.⁶ По една декада имплементација, повеќето општини организирале некаков вид општински форум. И покрај ваквите позитивни резултати, истражувачката од МНИ верува дека активностите имаа само незначително влијание, бидејќи донесувањето одлуки во таргетираните општини се подобри во само 10 од 84 општини. Уште повеќе, фактот дека мерките беа вклучени во ОВП имаше мошне мало влијание врз програмите на постојните форуми. Како што истакна еден од координаторите на форумите, ОВП помогна да се прошират информациите за програмата за време на настаните за ОВП, како и работните групи за ОВП.⁷

ПРЕНЕСЕНО?

Новиот акциски план продолжува да се фокусира на отворањето на локалните власти. Тој вклучува

девет заложби и 31 чекор. Градењето на капацитетите на граѓанското општество и на граѓаните е дел од главните текови на повеќето заложби, со фокус на одделни области на политики или надлежности на општините.

¹ Целосната листа на граѓанските организациите ги вклучува: Центарот за граѓански комуникации; Центарот за истражување и креирање политики; Здружението за развој на ромската заедница во Македонија; Центарот за развој и европска интеграција – Битола; Едукативно-хуманитарната организација – Штип; Зелена сила – Велес; Институтот за економски стратегии и меѓународни односи Охрид – Скопје; Македонски центар за меѓународна соработка; ПФЗ – оддел за координација на форумите.

² За повеќе информации, види на: <http://www.forumivozaednicata.com.mk/index.php>

³ Најважни и најраспространети се „месните заедници“, „форумите на заедницата“ и „одделенијата за комуникација“.

⁴ На пример, види Истражување за граѓанското учество, достапно на: www.civicengagement.mk.

⁵ Со тоа, вкупниот број буџетски форуми изнесуваше 30 за периодот 2014-2017 година. Билтен на форуми во заедниците бр.5, 2016 година, достапен на македонски на: <http://bit.ly/2jRxuze>

⁶ Три општини независно имплементираа форуми во 2016 година (Демир Капија, Новаци и Крива Паланка)

⁷ Интервју на истражувачката од МНИ со Кристина Хаџи Василева.

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

Заложба 6.2: Отворен буџет и систем за мониторинг

Текст на заложбата: Создавање електронска платформа со показатели за буџетот и за испораката на локалните услуги;

- а) Селекција на пилот-локални самоуправи, областите од локална надлежност и локалните услуги во соодветната област;
- б) Анализа на достапните локални статистики, (...) документи и законодавство и идентификување на рамката (за подготовка) на прототип (...) на платформа;
- в) Подготовка (на показателите за општински буџет) и објавување на нацрт-буџетот и на статусот на реализација на буџетот;
- г) Подготовка на листа на релевантни показатели за локалните услуги;
- д) Организирање партиципативен процес;
- ѓ) Мапирање и планирање на вклучувањето на клучните засегнати страни за секоја услуга (...);
- е) Заедничко (со засегнатите страни) дизајнирање на прототип на електронска платформа со показатели за испорака на една или на повеќе локални услуги;
- ж) Подготовка на Прирачник за корисници и на Прирачник за одржување на платформата; з) Поддршка на процесот на општествена ревизија (...) заснована на објавени и континуирано ажурирани податоци.

Водечка институција: Министерство за локална самоуправа

Институции поддржувачи: сите општини, УНДП

Датум на започнување: 1.7.2014

Датум на завршување: 31.12.2016

ПРЕГЛЕД НА ЗАЛОЖБАТА	КОНКРЕТНОСТ				РЕЛЕВАНТНОСТ ЗА ВРЕДНОСТИТЕ НА ОВП (КАКО ШТО Е НАПИШАНА)				ПОТЕНЦИЈАЛНО ВЛИЈАНИЕ				ИСПОЛНЕТОСТ		СРЕДЕН РОК		ДАЛИ ЈА ОТВОРИ ВЛАДАТА?				
															КРАЈ НА ПЕРИОДОТ						
	Нема	Ниска	Средна	Висока	Пристап до информации	Граѓанско учество	Јавна отчетност	Тех. и инов. за транспарентност и отчетност	Нема	Мало	Средно	Трансформативно	Не е започната	Ограничено	Значително	Завршена	Вложување	Непроменето	Ограничено	Значително	Извонредно
				X	X	X	X	X				X		X				X			

ЦЕЛ НА ЗАЛОЖБАТА

Ова е нова заложба дизајнирана со цел да се подобри начинот на испорака на услугите на локално ниво, вклучувајќи ја и транспарентноста на локалните буџети. Пред ОВП, информациите за буџетските трошења беа достапни единствено преку кварталните и годишните извештаи кои требаше редовно да се објавуваат од страна на општините. Имплементацијата се разликуваше од општина до општина, а

беа достапни само мал број информации, и тоа за некои општини. Со оваа заложба се настојуваше да се трансформираат овие практики, преку пилотирање на нова платформа за поврзување на буџетските трошења со испораката на локалните услуги и овозможување граѓанско учество преку општествените ревизии.

СТАТУС

Среден рок: ограничено

И владината среднорочна самооценка и извештајот на МНИ констатираат мал напредок во имплементацијата на оваа заложба. Во првата година од имплементацијата, е-платформата била пилотирана во само една општина (Гевгелија). Платформата презентираше податоци за клучните показатели во областа за заштитата на животната околина¹ од вкупно 13 планирани области.

За повеќе информации, погледнете го среднорочниот извештај на МНИ за периодот 2014-2016 година.

Крај на периодот: ограничено

Во своето самооценување на крајот на годината, Владата наведе дека не е постигнат никаков натамошен напредок во однос на оваа заложба, дека нејзината имплементација била ограничена и дека Владата има намера во целост да ја исполни заложбата во текот на наредниот акциски план. Извештајот на истражувачката од МНИ во однос на платформите покажа дека апликацијата развиена за Општина Гевгелија не била ажурирана во втората година од имплементацијата, ниту пак била надградена со цел да вклучи дополнителни области. Не бил реализиран ниту еден од специфичните елементи и тие беа префрлени во новиот акциски план. Истражувачката од МНИ направи интервјуа во неколку општини, со цел да разбере како тие планираат да го инкорпорираат граѓанското учество. Во моментот постои можност за испраќање пораки преку веб-платформата, но кога истражувачката од МНИ го направи тоа немаше никаков одговор. Од седумте општини што истражувачката од МНИ ги консултираше, две не биле свесни за иницијативата, три навеле дека иницијативата никогаш не станала функционална и две навеле дека во почетокот инсталирале компјутер со цел да инспирираат повратни информации, но дека граѓаните ретко давале повратни информации, па резултатите не предизвикале никаква дискусија за политиките.

ДАЛИ ЈА ОТВОРИ ВЛАДАТА?

Пристап до информации: непроменето

Граѓанско учество: непроменето

Јавна отчетност: непроменето

Пред оваа заложба, буџетските информации на локално ниво беа главно достапни. Владата реши да ги отвори општинските буџети и да ги поврзе трошењата со резултатите во делот на услугите, преку развивање показатели и дозволување учество на граѓаните преку општествени ревизии.² Оттаму, заложбата има трансформативен потенцијал и се сметаше за приоритет од страна на граѓанското општество.

Сепак, слабата имплементација во првата година не обезбеди поголема отвореност на локално ниво. Заложбата беше делумно пилотирана само во една општина (од вкупно 84), и на тој начин го зголеми пристапот до информациите за комуналните услуги и до податоците за животната средина. Сепак, во првата година од објавувањето информацијата не беше ажурирана. Иницијатива на граѓанското општество, која беше имплементирана пред вториот акциски план, обезбеди веб-платформа со пристап до буџетските трошоци за сите општини.³ Иницијативата финансирана од страна на донаторите не беше ажурирана, но претставува пример за тоа како партнерството со граѓанското општество има потенцијал за постигнување поголема отвореност.

Истражувачката од МНИ не можеше да најде докази врз основа на кои би ги оценила промените на владините практики во однос на граѓанското учество или јавната отчетност.

ПРЕНЕСЕНО?

Оваа заложба беше пренесена во новиот акциски план (како нова заложба 6.2). Новата заложба настојува извештаите за кварталното трошење да ги направи подостапни, преку нивно објавување во нов формат и на нова апликација. Заложбата не специфицира дали информацијата ќе биде објавена во реално време или дали податоците ќе бидат ажурирани квартално. Еден од чекорите на оваа заложба наведува дека податоците ќе бидат подредени според приоритет, што сугерира дека би можеле да бидат објавени само некои податоци од приоритетните области. Иако истражувачката од МНИ препорача консултации заради дефинирање на услугите за општествените ревизии и за мерењето на влијанијата, новата заложба е фокусирана само на податоците поврзани со буџетските трошења. Заложбата е сите трошоци да бидат јавни, да имаат отворен формат и да се објавуваат во реално време.

Дополнително, општините, Владата и граѓанското општество треба да се консултираат со граѓаните за да се осигурат дека алатката ќе биде користена од страна на граѓаните и дека таа ќе претставува значајна платформа за повратни информации и за консултации.

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

² Општествената ревизија претставува процес за анализа на остварувањата на општините и нивното влијание врз општеството. За повеќе информации, види: Миа Махмудур, Рахими Самуел, О. Идову, *Регулирање на општествената ревизија: развој, предизвици и можности* (Њујорк: Спрингер, 2015)

³ Види на: <http://sledigiparite.mk/>

КЛАСТЕР XVII | ОТВОРЕНА ЛОКАЛНА ВЛАДА: ЗГОЛЕМУВАЊЕ НА ГРАЃАНСКОТО УЧЕСТВО

Заложба 6.3: Учество во локалните услуги

Текст на заложбата: Подобрување на локалните услуги преку директна соработка со граѓаните.

1. (микрограѓански лаборатории, итн.);
2. Поддржување на граѓанските иницијативи покренати од граѓаните, преку процес на соработка;
3. Евалуација на постигнатите резултати. Донесување одредба за стандард на транспарентност на институциите на локално ниво;
4. Реплицирање на моделот во другите единици на локалната самоуправа;
5. (Моделирање на) интерен општински акт за транспарентност.

Заложба 6.5: Учество во креирање на локалните политики

Текст на заложбата: Партиципативно креирање на политиките на локално ниво – задолжителни консултации со граѓаните при изготвување/менување и дополнување на најважните акти и документи на локалната влада (буџет, стратегии, урбанистички планови, статут);

1. Подготвување на модел за интерен акт за спроведување консултации и развивање и примена на ИТ-алатки;
2. Промоција на граѓанските организации како олеснувачи на процесот на консултации;
3. Подобрување на локалните услуги преку директна соработка со граѓаните.

Водечка институција: Министерство за локална самоуправа

Институции поддржувачи: види фуснота¹

Датум на започнување: 1.1.2014

Датум на завршување: 31.12.2016

ПРЕГЛЕД НА ЗАЛОЖБАТА	КОНКРЕТНОСТ				РЕЛЕВАНТНОСТ ЗА ВРЕДНОСТИТЕ НА ОВП (КАКО ШТО Е НАПИШАНА)				ПОТЕНЦИЈАЛНО ВЛИЈАНИЕ				ИСПОЛНЕТОСТ		СРЕДЕН РОК		ДАЛИ ЈА ОТВОРИ ВЛАДАТА?				
	Нема	Ниска	Средна	Висока	Пристап до информации	Граѓанско учество	Јавна отчетност	Тех. и инов. за транспарентност и отчетност	Нема	Мало	Средно	Трансформативно	Не е започната	Ограничено	Значително	Завршена	Вложување	Непроменето	Ограничено	Значително	Извонредно
6.3: Учество во локалните услуги				X	X	X					X			X					X		
														X							
6.5: Партиципативно креирање на локалните политики			X		X	X	X					X	X					X			

ЦЕЛ НА ЗАЛОЖБАТА

Со овој кластер на заложби се настојуваше да се воспостават институционални политики и практики за инклузивно и партиципативно донесување одлуки на локално ниво. Заложбата 6.3 имаше 5 чекори за да осигури дека општините ќе усвојат транспарентни правила, ќе го вклучат граѓанското општество и ќе ги поддржат иницијативите идентификувани како приоритетни, преку процес на соработка. Заложбата 6.5 ветуваше задолжителни консултации на локално ниво.

СТАТУС

Среден рок

Заложба 6.3: ограничено

Заложба 6.5: не е започната

Остварен е мал напредок во поглед на овие заложби, како што е наведено во среднорочниот извештај. Ова е резултат на тоа што ОВП не доведе до подобрување или зајакнување на постојните механизми за учество. Заложбата 6.5, која ветуваше задолжителни консултации на локално ниво, не е започната.²

За повеќе информации, погледнете го среднорочниот извештај на МНИ за периодот 2014-2016 година.

Крај на периодот

Заложба 6.3: ограничено

Заложба 6.5: не е започната

Во својата самооценка на крајот на имплементацијата, Владата наведе дека Министерството за локална самоуправа и ЗЕЛС се обидуваа да воспостават нови регионални мрежи со претставниците на граѓанското општество и со деловната заедница во два дополнителни региони. Целта била да се воведат партиципативен механизам и да се прошират постојните добри практики. Сепак, како што е наведено, процесот сè уште е во рана фаза. УНДП како најдобри практики ги поддржа настаните во туризмот организирани за младите и за лицата со попреченост од Полошкиот регион. Освен тоа, во неколку општини беше подобрена инфраструктурата, со цел да се приспособи на лицата со посебни потреби. Интервјуата на МНИ со општините открија дека овие инвестиции биле дел од постоечки и тековни заложби и дека нивното вклучување во акцискиот план за ОВП не го проширило нивниот опфат. Последното го потврдија и граѓанските организации. Конечно, не е постигнат никаков напредок во однос на преостанатите чекори. Тоа го констатираше и истражувачката од МНИ при прегледот на општинските статuti и другите акти, посочувајќи дека нема никаков напредок во однос на општинскиот интересен акт за транспарентност (заложба 6.5).

ДАЛИ ЈА ОТВОРИ ВЛАДАТА?

Пристап до информациите: ограничено

Граѓанско учество: ограничено

Јавна отчетност: непроменето

Традиционално, локалните власти во Македонија не соработуваа со граѓанските организации и со граѓаните во однос на политиките.³ Заложбата настојуваше да го трансформира начинот на кој локалните власти ги донесуваат одлуките и ги креираат политиките, како и да воведат законска обврска за граѓанско учество во „најважните акти и документи“. Таа, исто така, настојуваше да постави стандарди и да усвои модел на транспарентност на локално ниво.

Сепак, пристапот кон граѓанското учество се подобри само незначително, откако 57 општини ги користеа форумите во заедниците како механизми за консултирање со граѓаните за приоритетите и за буџетските инвестиции.⁴ И граѓанското општество и локалните власти позитивно ги оценуваат форумите во

заедницата. Локалните функционери веруваат дека тие се од суштинска важност за градењето доверба и за подобрувањето на услугите.⁵ Граѓаните и граѓанското општество веруваат дека тие овозможуваат процес на утврдување приоритетни проекти кои ги развиваат локалните власти, како и следење на нивната имплементација. Форумите се ограничени во својот опфат и не се задолжителни,⁶ иако две третини од општините ги пропишале овие форуми како форма на консултации. Дополнително, Министерството за локална самоуправа го започна процесот на проширување на регионалните механизми на соработка во два нови региона. Досега, искуствата беа позитивни. Граѓаните ги искажуваат нивните потреби преку форумите во заедниците и мрежите за инклузивен развој, а тие потоа се преточуваат во инвестиции и политики. Сепак, оваа иницијатива продолжува да зависи од донациите и од техничката помош што ја даваат меѓународните и локалните организации. Во текот на минатата година беа направени напори да се изгради капацитетот на службениците за тие независно да организираат и да спроведуваат форуми во заедниците, како дел од излезната фаза на програмата. Во 2016 година беа обучени приближно 100 службеници од 29 општини. Програмата форуми во заедниците е завршена во март 2017 година, без да се направат задолжителните консултации. Тие не се вклучени во новиот акциски план за ОВП и одржливоста на овие позитивни иницијативи во моментот е неизвесна. Во таа смисла, во последниве две години не е воспоставен никаков механизам што ќе овозможи јавна отчетност.

ПРЕНЕСЕНО?

Заложбата 6.3 не е пренесена во новиот акциски план. Владата ја сметаше оваа заложба за завршена, иако не беше направена евалуација, не беше усвоен општински акт за транспарентност, а постојните добри практики не се одржуваат. Заложбата 6.5 која беше ревидирана и вклучена во новиот акциски план, се фокусира на поддршка на имплементацијата на постојните незадолжителни механизми за консултации околу родовата еднаквост и социјалната инклузија. Сепак, како што беше забележано во среднорочниот извештај, заложбата подразбира дека граѓаните се зајакнати и ќе се ангажираат во консултациите откако тие ќе станат реалност. Неопходни се активности за поддршка на граѓанското учество, особено меѓу ранливите групи, со цел да се обезбеди пошироко учество. Чекорот за задолжителни консултации не беше пренесен понатаму, а новиот акциски план се концентрира на поддршка на постојните комисии (за родова еднаквост), за да се обезбеди инклузивност при креирањето на политиките.⁷

¹ Целосната листа на институции поддржувачи ги вклучува: општините, Комисијата за заштита на правото за слободен пристап до информации од јавен карактер, Дирекцијата за заштита на личните податоци, Министерството за информатичко општество и администрација, другите министерства, другите државни тела и институции, Заедницата на единиците на локалната самоуправа во Република Македонија – ЗЕЛС, УНДП, Центарот за граѓански комуникации, Центарот за истражување и креирање политики, Здружението за развој на ромската заедница во Македонија, Центарот за развој и европска интеграција, Едукативно-хуманитарната организација, Зелена сила – Велес, Институтот за економски стратегии и меѓународни односи Охрид – Скопје, Македонскиот центар за меѓународна соработка, локалните заедници, ПФЗ – одделение за координација на форумите.

² Вториот извештај на истражувачката од МНИ за статутите на општините

³ Европска комисија, *Извештај за напредокот во 2015 година*, стр. 9.

⁴ За повеќе детали за форумите во заедницата, види на: <http://www.forumivozaednicata.com.mk/>

⁵ Интервју со градоначалникот на Пехчево, Игор Поповски, септември 2016 година, *Гласило на Форуми во заедниците* бр. 5/2016.

⁶ Сепак, 57 општини во своите статuti ги пропишуваат како можност за консултации.

⁷ Новиот акциски план за ОВП 2016-2018, стр. 59-73.

КЛАСТЕР XVIII | ОТВОРЕНА ЛОКАЛНА ВЛАДА: ВОВЕДУВАЊЕ НА Е-УСЛУГИ

Заложба 6.4: Трансформирање на дел од локалните услуги во е-услуги

Текст на заложбата: Трансформирање на дел од локалните услуги во е-услуги преку:

1. Анализа на можностите за (трансформација на дел од) локалните услуги во е-услуги;
2. Подготовка на критериуми и создавање листа на приоритетни услуги кои треба да се трансформираат (...);
3. Дизајнирање на интерактивни веб-решенија;
4. Евалуација на степенот на ефикасност и ефективност во смисла на подготовка и испорака на услуги од квантитативен и квалитативен аспект;
5. Анализа на (користењето на) постојните можности на мобилната телефонија и бројот на корисници на овие услуги за подобар пристап до информации и користење на локалните услуги;
6. Анализа на локалните услуги кои целосно или во одреден сегмент можат да се испорачуваат преку развивање и примена на соодветни апликации, и 7. Програма за развој на приоритетни апликации за мобилни телефони поврзани со локалните услуги (и оценка на нивната искористеност...).

Водечка институција: Министерство за локална самоуправа

Институции поддржувачи: УНДП, општините Карпош, Тетово, Велес, Дојран и Чешиново-Облешево, Заедница на единиците на локалната самоуправа на Република Македонија – ЗЕЛС; МИОА

Датум на започнување: 1.7.2014

Датум на завршување: 31.12.2016

ПРЕГЛЕД НА ЗАЛОЖБАТА	КОНКРЕТНОСТ				РЕЛЕВАНТНОСТ ЗА ВРЕДНОСТИТЕ НА ОВП (КАКО ШТО Е НАПИШАНА)				ПОТЕНЦИЈАЛНО ВЛИЈАНИЕ				ИСПОЛНЕТОСТ		СРЕДЕН РОК		ДАЛИ ЈА ОТВОРИ ВЛАДАТА?				
															КРАЈ НА ПЕРИОДОТ						
	Нема	Ниска	Средна	Висока	Пристап до информации	Граѓанско учество	Јавна отчетност	Тех. и иннов. за транспарентност и отчетност	Нема	Мало	Средно	Трансформативно	Не е започната	Ограничено	Значително	Завршена	Вложување	Непроменето	Ограничено	Значително	Извонредно
		X			X					X					X					X	
															X						

ЦЕЛ НА ЗАЛОЖБАТА

Оваа заложба имаше за цел да ги пренесе е-услугите на локално ниво, но формулацијата не беше јасна во смисла на нејзините испораки и области на давање услуги.

СТАТУС

Среден рок: значително

Во поглед на оваа заложба, значаен напредок беше постигнат уште во текот на првата година од имплементацијата. Министерството за локална самоуправа, со поддршка од УНДП, подготви нацрт-

студија за локални е-услуги. Препораките беа искористени за Програмата за одржлив локален развој и децентрализација за периодот 2015-2020.¹

За повеќе информации, погледнете го среднорочниот извештај на МНИ за периодот 2014-2016 година.

Крај на периодот: значително

Владината самооценка содржеше дополнителни информации за остварениот напредок на залошбата. По разгледувањето на веб-страниците на надлежните институции и на сите општини, истражувачката од МНИ констатираше дека е креирана заедничка платформа за е-услуги во градежната индустрија. Конкретно, Заедницата на единиците на локалната самоуправа и Министерството за транспорт и врски имаат креирано е-услуга за градежни дозволи, што е една од најважните надлежности на општините.²

Истражувачката од МНИ исто така констатираше дека некои општини вовеле платформи што го олеснуваат пристапот до информациите за индивидуалниот долг по основ на даноци³ или го прошируваат граѓанското учество преку развивање на нивните системи за жалби и поплаки.⁴ Се чини дека една од следните приоритетни области за развој на услугите се дозволите поврзани со животната средина, но локалните власти треба да размислат за начинот на кој ќе биде дизајнирана услугата за таа да придонесе за поголема отвореност.

ДАЛИ ЈА ОТВОРИ ВЛАДАТА?

Пристап до информации: ограничено

Со залошбата се направи обид за трансформирање на дел од локалните услуги во е-услуги. Тоа беше направено во време кога е-услугите беа недоволно развиени. Не беше јасно, односно од текстот на залошбата не може да се процени, како оваа трансформација ќе ја отвори локалната власт.

Во текот на првиот циклус на имплементација, Владата спроведе истражување за е-услугите за да утврди кои услуги ги преферираат општините. Една од тие услуги беше градежништвото. Ова резултираше со примена на онлајн платформата која е опишана погоре. Но, иако ова беше првиот степен кон подобрување на услугите на локално ниво, тоа не овозможи нови информации. Платформата овозможи поднесување барања за различни градежни дозволи. Иако ова претставуваше позитивен чекор во однос на подобрувањето на овие услуги, не е јасно како тоа ја подобрува владината отвореност. Кога се прави залошба за е-влада, треба да се дискутира како таквиот чекор ќе подобри барем една од вредностите на ОВП: пристап до информации, јавно учество или јавна отчетност.⁵

Во овој случај, некои од услугите го промовираа пристапот до информации (даночен долг, катастарски планови) или го стимулираа граѓанското учество (систем за жалби и поплаки). Сепак, заради малиот опфат, овие услуги сега се достапни само во неколку општини. Оттаму, истражувачката од МНИ смета дека тоа преставува незначително подобрување, како во поглед на пристапот до информации, така и во поглед на граѓанското учество.

ПРЕНЕСЕНО?

Залошбата беше ревидирана и вклучена во новиот акциски план (сега залошба 6.8). Таа се фокусира на граѓанското учество и има за цел да развие е-услуги за жалбите и поплаките на граѓаните и за известувања за проблемите во врска со комуналните услуги. Новата е-услуга треба да им овозможи на граѓаните да го следат процесуирањето на нивните барања и потенцијално да ја зголеми одговорноста.

¹ МИОА, Втор квартален извештај, стр. 14-15.

² www.gradezna-dozvola.mk

³ На пример, Општина Велес: <http://edanoci.veles.gov.mk>; Општина Битола: <http://obitola.no-ip.org:8080/>

⁴ На пример, Општина Велес: <http://bit.ly/2d7J3yS>; Општина Тетово: <http://www.itetove.com/index.php/mk/>; Општина Битола: <http://obitola.no-ip.org/Public/Public.aspx>

⁵ Отворено владино партнерство, МНИ, *Упатство за постапките верзија 2.0* (Вашингтон ДЦ: 2014), стр. 32.

КЛАСТЕР XIV | ОТВОРЕНА ВЛАДА ЗА ПОТРОШУВАЧИТЕ

Заложба 7.1: Отворена влада за потрошувачите

Текст на заложбата: Зголемување на отчетноста и промовирање на концептот на информирање на потрошувачите и на граѓаните, корисниците на права и услуги преку: 1) таргетирано подигање на свеста во индивидуални области на заштита на потрошувачите; 2) значително зголемување на поддршката за граѓанското општество во областа на образованието, советувањето и информирањето на потрошувачите (го вклучува и задолжителното образование); 3) одржување редовни состаноци со Советот на потрошувачите по неговото конституирање (со нови членови) и објавување на сознанијата и препораките; 4) одржување работилници со засегнатите страни за запознавање со (...) законодавството и потребата за натамошно регулирање. Состаноци со (...) Советот на потрошувачите на ниво на локална власт, за соработка во образованието, информациите и советувањето на граѓаните; 5) одржување состаноци со постојните и со новоформирани совети на потрошувачите на ниво на локална власт за соработка во образованието, информациите и советувањето на граѓаните.

Водечка институција: Совет за заштита на потрошувачите при Владата и Организација за заштита на потрошувачите

Институции поддржувачи: Министерство за економија

Датум на започнување: 1.7.2014

Датум на завршување: 31.12.2016

ПРЕГЛЕД НА ЗАЛОЖБАТА	КОНКРЕТНОСТ				РЕЛЕВАНТНОСТ ЗА ВРЕДНОСТИТЕ НА ОВП (КАКО ШТО Е НАПИШАНА)				ПОТЕНЦИЈАЛНО ВЛИЈАНИЕ				ИСПОЛНЕТОСТ		СРЕДЕН РОК		ДАЛИ ЈА ОТВОРИ ВЛАДАТА?				
	Нема	Ниска	Средна	Висока	Пристап до информации	Граѓанско учество	Јавна отчетност	Тех. и инов. за транспарентност и отчетност	Нема	Мало	Средно	Трансформативно	Не е започната	Ограничено	Значително	Завршена	Вложување	Непроменето	Ограничено	Значително	Извонредно
				X	X	X					X			X					X		
														X							

ЦЕЛ НА ЗАЛОЖБАТА

Со оваа заложба се поддржува имплементацијата на дополнетата законска рамка за заштита на потрошувачите која, меѓу другото, ги зајакна оперативните структури.

СТАТУС

Среден рок: ограничено

По првата година не е остварен никаков напредок во однос на оваа заложба. Во извештајот за самооценување на Владата не се дадени никакви дополнителни информации за оваа мерка. Освен тоа, активностите беа фокусирани на подигање на свеста и градење на капацитетите преку работилници и обука. Во некои општини, вклучувајќи го и Град Скопје,¹ беа формирани локални совети на потрошувачите, но во случајот на помали и помалку развиени општини нивната работа беше ограничена. Националниот совет на потрошувачите се сретна само еднаш во 2014 година.²

За повеќе информации, погледнете го среднорочниот извештај на МНИ за периодот 2014-2016 година.

Крај на периодот: ограничено

Завршната самооценка на Владата не содржи каква било информација за оваа заложба. Освен тоа, во текот на втората година од имплементација и за време на консултациите за третиот акциски план не постоеше работна група за оваа област. Во својот завршен извештај, Владата забележа дека вториот акциски план за ОВП се фокусираше на „шест приоритетни области“,³ изоставувајќи ја заложбата за заштита на потрошувачите. Иако Владата официјално не ја повлече оваа заложба, истражувачката од МНИ не можеше да најде докази за какви било активности што Владата ги спровела во оваа област.

Како и во првата година од имплементацијата, активностите преземени од страна на Организацијата за заштита на потрошувачите беа фокусирани на образование и на градење на капацитетите.⁴ Единствен исклучок беше соработката со Град Скопје, каде што организацијата ефективно помогна во спроведувањето на неговата програма за заштита на потрошувачите, вклучувајќи и студија за задоволството на потрошувачите и заштитата во комуналните услуги во Скопје.⁵ Европската комисија исто така констатираше отсуство на напредок во поглед на заштитата на потрошувачите.⁶

ДАЛИ ЈА ОТВОРИ ВЛАДАТА?

Пристап до информации: непроменето

Граѓанско учество: ограничено

Правата на потрошувачите во Македонија и натаму продолжуваат да бидат едни од најпрекршуваните во земјата,⁷ според бројот на жалбите што граѓаните ги упатуваат до Народниот правобранител на годишно ниво. Граѓанските организации и експертите идентификуваа недостиг на ефикасност во делот на постојните структури за заштита на потрошувачите и предложија дополнителни законски реформи.⁸ Некои од проблемите со кои се соочуваат потрошувачите вклучуваат: неунифициран систем за примање и постапување по жалбите на потрошувачите, недоволно финансирање од страна на државата за заштита на потрошувачите во државата, и законски пречки во однос на колективните правни активности и претставувањето во случаите на заштита на потрошувачите. Заложбата настојуваше да ја поддржи и да ја унапреди заштитата на потрошувачите во земјата, вклучително и преку транспарентност и граѓанско учество.

Оваа заложба само незначително го подобри граѓанското учество за потрошувачите. Ова главно се должи на соработката помеѓу Организацијата за заштита на потрошувачите и Град Скопје, во која организацијата го оценуваше задоволството на граѓаните од услугите и даде препораки за нивно подобрување. Истражувачката од МНИ констатираше дека бројот на општините кои имаат формирано совети за заштита на потрошувачите е зголемен од 8 (2014) на 29 (2015), но не дојде до докази дека нивната работа била достапна на нивните веб-страници или преку преглед на електронските медиуми.⁹ Таа контактираше 12 општини избрани по случаен избор.¹⁰ Освен Град Скопје, ниту една друга општина нема активни совети за заштита на потрошувачите. Шест општини наведоа дека немаат формирано совети, додека пет тврдеа дека советите се формално формирани, но не одржале состаноци во текот на 2015 и 2016 година.

Истражувачката од МНИ не можеше да најде докази на електронските медиуми или од прегледот на веб-страницата за состаноци на Националниот совет за заштита на потрошувачите. Конечно, Организацијата за заштита на потрошувачите објави анализа за капацитетот на граѓанското општество кое работи во оваа област. Таа констатираше значителен јаз во законската, институционалната и во финансиската рамка која ја поддржува нивната работа.¹¹

Во однос на пристапот до информациите, истражувачката од МНИ не можеше да најде докази (на интернет, во телефонските интервјуа со службениците од општините или при консултации со локалните граѓански организации) дека заложбата го проширила квантитетот или квалитетот на информациите во однос на правата на потрошувачите. Сите достапни брошури или билтени биле публикувани пред Македонија да ја усвои оваа заложба, освен новата веб-страница лансирана по периодот опфатен со овој извештај, која нуди информации за органската храна, продавниците и производителите.¹²

ПРЕНЕСЕНО?

Оваа заложба не е преликувана во новиот акциски план. Во случај Владата да ја преиспита својата заложба во однос на заштитата на потрошувачите, истражувачката од МНИ препорачува фокусирање на следниве приоритетни области:

- законска реформа во согласност со препораките на граѓанското општество и регулативите на ЕУ;
- соодветна суштинска поддршка на организациите со цел да вршат ефективен мониторинг на заштитата на потрошувачките права, како и на ефикасноста на системот за заштита на потрошувачите.

¹ Европска комисија, *Извештај за напредокот во 2014 година*, стр. 56.

² На 17-18 декември 2016 година.

³ МИОА, *Информација за работата на работните групи за имплементација на националниот акциски план за ОВП 2014-2016, заедно со извештајот за самооценување на крајот на рокот* (Скопје: 2016), стр. 2.

⁴ Организација за заштита на потрошувачите, *Годишен извештај за 2015* (Скопје: ОЗП, 2016), достапно на македонски јазик на: <http://bit.ly/2dvpallU>

⁵ Маријана Лончар Велкова, Александар Николов, Душко Тодоровски, Иво Костовски, *Заштита на правата и интересите на корисниците на услугите* (Скопје: ОЗП, 2016), достапно на македонски јазик на: <http://bit.ly/2iKthFD>

⁶ Европска комисија, *Извештај за напредокот во 2016 година*, стр. 76

⁷ Народен правобранител на Република Македонија, *Годишен извештај за 2015* (Скопје, 2016), достапно на: <http://bit.ly/2cFikPw>.

⁸ Маријана Лончар Велкова, Александар Николов, Душко Тодоровски, Иво Костовски, *Здружението на потрошувачите во системот на заштитата на потрошувачите: препораки за подобрување на неговата позиција во Македонија* (Скопје: ОЗП, 2016), достапно на македонски јазик на: <http://bit.ly/2dhMJQu>

⁹ Следниве локални самоуправи имаат совети за заштита на потрошувачите: Скопје, Тетово, Чашка, Охрид, Петровец, Гази Баба, Маврово и Ростуше, Гостивар, Битола, Зрновце, Кочани, Василево, Центар, Валандово, Кичево, Охрид, Штип, Кавадарци, Велес, Чешиново-Облешево, Прилеп, Карпош, Аеродром, Кривопаштани, Веница, Крива Паланка, Кисела Вода, Богданци и Берово.

¹⁰ Скопје, Тетово, Чашка, Охрид, Петровец, Гази Баба, Маврово и Ростуше, Гостивар, Кочани, Василево, Центар и Велес.

¹¹ Ибид, фуснота 7.

¹² <http://organskisvet.mk/>.

ЗАБЕЛЕШКА ЗА МЕТОДОЛОГИЈАТА

Заложбите се групирани во кластери врз основа на оригиналниот акциски план за ОВП. Овој извештај е резултат на анализа спроведена преку вкрстени методи, групирани на следниов начин:

1. Деск-истражување на владините политики, извештаи, документи, законодавство и регулативи, како и интернет-истражување на релевантните веб-платформи, вклучувајќи и нивно тестирање.
2. Деск-истражување на извештаите на граѓанското општество релевантни за приоритетните области опфатени во националниот акциски план, како независна проценка на имплементацијата на некои од заложбите.
3. Анализа на владините завршни и среднорочни извештаи за самооценување на имплементацијата на вториот национален акциски план (2014-2016), како и на редовните квартални мониторинг извештаи на мешовитите работни групи на засегнатите страни.
4. Интервјуа со клучни соговорници од Владата и од граѓанското општество. Спроведени беа вкупно 18 интервјуа.
5. Мониторинг на работата на мешовитите работни групи на засегнатите страни, вклучувајќи ја и пишаната комуникација меѓу нивните членови.
6. Извештаи од медиумите, релевантни за оценка на степенот на исполнување на акцискиот план.



REACTOR
research in action

Неда Коруновска е поранешна директорка на Реактор – Истражување во акција. Нејзина главна област на интерес е креирањето инклузивни и партиципативни политики, со силен фокус на создавањето овозможувачка средина за граѓанското општество и за граѓанското учество. Таа има големи познавања на квантитативните и квалитативните методологии. За време на мониторингот на имплементацијата на националниот акциски план, таа уживаше одлична поддршка од истражувачите во тимот на Реактор.

Open
Government
Partnership

INDEPENDENT
REPORTING MECHANISM

Отвореното владино партнерство (ОВП) има за цел да обезбеди конкретни заложби од владите за унапредување на транспарентноста, зајакнување на граѓанското учество, борбата против корупцијата и искористувањето на новите технологии за зајакнување на доброто владеење. Механизмот за независно известување на ОВП ги оценува развивањето и спроведувањето на националните акциски планови за да се зајакне дијалогот меѓу засегнатите страни и да се унапреди отчетноста.



Independent Reporting Mechanism
Open Government Partnership
c/o OpenGovHub
1110 Vermont Ave NW Suite 500
Washington, DC 20005

Open
Government
Partnership

INDEPENDENT
REPORTING MECHANISM