

# ИНДЕКС НА ДОБРО УПРАВУВАЊЕ ВО МАКЕДОНИЈА 2014

Резултати од истражувањето за добро управување

Автор:  
М-р Александар ЦЕКОВ  
Скопје, декември 2015

Ова истражување е спроведено во рамки на проектот: *„Развивање на индикатори за мерење на доброто управување во земјите – кандидатки за членство во ЕУ – Индекс на добро управување во Македонија“*

Уредник: Д-р Марија Ристеска

Соработник: Дује Пркут

Проектот е финансиран од Европскиот фонд за Балканот

## European Fund for the Balkans

Проектот го спроведе:

Центарот за истражување и креирање политики



Печати: Магнаскен Скопје

Партнери на проектот:

ГОНГ, Загреб (Хрватска)



Европски центар за политики,  
Брисел (Белгија)



*Содржината на публикација е единствена одговорност на авторот и на никаков начин не може да се смета дека ги одразува гледиштата на Европскиот фонд за Балканот.*

## Содржина

0. Извршно резиме .....	3
1. Вовед.....	4
2. Методологија .....	6
3. Резултати од истражувањето .....	10
3.1 Вкупни резултати .....	10
3.2 Резултати на Владата на Р.М.....	12
3.3. Резултати на Собранието на Република Македонија.....	14
3.4. Резултати на Министерствата .....	15
3.5. Резултати на фондовите .....	17
4. Резултати во рамки на категорија 1 – Информирање на јавноста и пристап до информации.....	18
5. Резултати во категорија 2 – буџетска транспарентност и одговорност.....	22
6. Резултати во категорија 3 – вклучување на јавноста во политичкото одлучување (само министерства) .....	26
7. Резултати во категорија 4 – Спремност за проценка на влијанието на прописите.....	28
8. Резултати во категорија 5 – следење на прописите и известување за политиките.....	30
9. Резултати во категорија 6 – управување со судир на интереси .....	32
10. Резултати на Собранието на Република Македонија.....	35
10.1 Резултати на Собранието во категорија 1- Информирање на јавноста и пристап до информации .....	36
10.2 Резултати на Собранието во категорија 2 – Буџетска отчетност .....	37
10.3 Резултати на Собранието во категоријата отвореност на Собранието кон јавноста....	37
10.4 Резултати во категорија 8 – Парламентарен надзор.....	38
11. Перцепции на граѓаните за доброто управување во Македонија.....	39
12. Заклучок.....	47
13. Препораки .....	49
Информирање на јавноста и пристап до информации .....	49
Буџетска транспарентност и одговорност .....	49
Вклучување на јавноста во политичко одлучување.....	50
Спремност за Проценка на влијанието на регулативата (РИА).....	50
Следење на прописите и известување на политиките .....	50
Управување со судир на интереси.....	50
Препораки за Собранието на Р.М. ....	50
Користена литература.....	51
Анекси: .....	52

## 0. Извршно резиме

За потребите на ова истражување, принципите на добро управување (транспарентност, отчетност, пресретливост, партиципативност и ефикасност) беа операционализирани преку вкупно 133 индикатори, групирани во 8 категории на добро управување. Понатаму, при дефинирање на индикаторите беше користена релевантна литература од областа на добро управување, искуства од спроведени истражувања во регионот и искуствата на проектниот тим на ЦИКП во дизајнирање на методологија за ваков вид на истражувања, како и искуствата и научените лекции од ЛОТОС истражувањето, каде што се мереше доброто управување на локално ниво. Посебно внимание беше посветено на адаптирањето на индикаторите на социо – политичкиот контекст во чии рамки функционираат односите меѓу институциите на власта и граѓаните.

Истражувањето беше спроведено во период мај – септември 2015 година, на примерок од вкупно 19 институции на централно ниво и тоа: Влада на Република Македонија, 15 министерства, Фондот за здравствено осигурување на Македонија (ФЗО), Фондот за Пензиско и инвалидско осигурување на Македонија (ПИОМ) и Собранието на Република Македонија.

Просечно постигнатите резултати на институциите во ова истражување покажуваат релативно низок степен на примена на практиките за добро управување кај централната власт. **Просекот за сите институции изнесува 30%, што е нешто помалку од третина од максималниот број на можни бодови. Просечно, најдобри резултати има остварено Собранието на Република Македонија 40%, а најслаб резултат имаат остварено министерствата со 23% на исполнетост на индикаторите. Резултатот на владата изнесува 25%, додека просекот на двата фондови опфатени со истражувањето изнесува 31%.**

Во поглед на резултатите на институции резултатите откриваат значителни разлики кога станува збор за примената на принципите на добро управување. Така, **најдобри резултати има остварено Фондот за здравствено осигурување на Република Македонија со просек од 41%**, а веднаш после Фондот за здравствено осигурување е Собранието со резултат од 40%. **Најслаби резултати имаат Министерството за одбрана со 14%**, Министерството за надворешни работи со 16%, и Министерството за локална самоуправа со 18%. Владата на Р.М има резултат од 25%, што е еднаков на просекот на сите институции заедно.

## 1. Вовед

На почетокот на ноември 2015 година, Македонија по седми пат доби препорака од Европската комисија за почеток на преговорите за полноправно членство во Европската унија. Ова е позитивен момент, со оглед на фактот дека во изминатата период земјата беше во длабока политичка криза што започна со бојкотот на опозицијата на Собраните, после случувањата при донесувањето на буџетот за 2013<sup>1</sup>. Сепак, оваа година препораката за почеток на преговорите беше дополнително условена со спроведување на одредбите од Договорот од Пржино<sup>2</sup>, со кој партиите се договорија да стават крај на политичката кризата.

Извештаите за напредокот на земјата, врз чија основа се даваат препораките, покрај напредокот на земјата, ги нотираат и слабостите во управување во државата кои во главно се однесуваат на слабата имплементација на законските одредби. Меѓутоа, со оглед на фактот дека Извештаите за напредок содржат доста субјективни согледувања, а препораките се секторски и/или тематски ориентирани со генерални и во голема мерка селективни насоки, Центарот за истражување и креирање политики (ЦИКП) се обиде да развие алатка која што се заснова на поширок пристап кој што ги надминува интересите на Извештајот, а се важни за унапредување на демократските процеси во државата. Понатаму, ваквиот пристап и методологија ќе овозможи и пореална оценка за работата на институциите врз основа на објективни, мерливи и споредливи индикатори. Врз основа на резултатите од оценката за работата на институциите во поглед на имплементација на принципите за добро управување, ЦИКП изготви конкретни препораките секоја од осумте категориите на добро управување кои што институциите можат да ги користат како листа за проверка при унапредување на управувањето.

Така, со оглед на фактот дека најголем дел од анализите за Македонија во поглед на доброто управување укажуваат дека земјата има солидна правно – институционална рамка, која што е во најголема мерка во склад со законодавството на ЕУ, она што недостасува е ефикасна имплементација на регулативата и пред се, евалуација и мониторинг на јавните политики. Затоа, понудената алатка – Индексот за добро управување нуди систематски преглед на спроведување на принципите на добро управување, чии што резултатите можат да се споредат со слични истражувањата во регионот<sup>3</sup> и на тој начин да се утврди реалниот напредок на земјата во споредба со земјите од регионот, како и споредба на напредокот постигнат помеѓу две истражувања.

<sup>1</sup>На 24.12.2012 год. Опозицијата предводена од СДСМ се обиде со т.н. „филибастеринг“ да го спречи изгласувањето на буџетот за 2013 год. По што реагираше обезбедувањето на Собранието и пратениците од опозицијата беа отстранети од парламентот. По овие случувања, опозицијата ја напушти работата на Собранието, обвинувајќи за нетранспарентно носење на буџетот и „крај на парламентарната демократија“. По интензивни преговори и пауза од скоро повеќе од две и пол години, опозицијата се врати во Собранието на 01.09.2015 год.

<sup>2</sup>Договорот од Пржино е политички договор помеѓу лидерите на четирите најголеми партии во Македонија (ВМРО – ДПМНЕ, СДМС, ДУИ и ДПА) кој што беше потпишан со посредство и медијација на Европската Унија, а со кој се предвидува враќање на опозицијата во Парламентот и одредби за одржување на предвремени парламентарни избори во април 2016, како начин за излез од кризата.

<sup>3</sup>Dobroutpravljanje u Hrvatskoj – Хрватска, DURBIN – Црна Гора

Од искуствата со ЛОТОС истражувањето<sup>4</sup>, видовме дека доста ефикасен начин да се зајакне спроведувањето на добри практики е преку креирање на ранг листи, кои што ја поттикнуваат здравата конкуренција помеѓу самите институции. Истиот пристап е применет и во ова истражување, а дополнително проектниот тим на ЦИКП им се става на располагање на институциите за било какви прашања и помош при спроведување на препораките од оваа анализа.

На крај се надеваме дека понудената алатка – Индексот за добро управување во Македонија, преку заговарачките активности предвидени во соработка со Европскиот центар за политики (ЕРС) во институциите на Европската комисија, ќе биде користена при евалуација на напредокот на државата и ќе биде интегрален дел од Извештаите за напредок на регионот, во делот на доброто управување.

---

<sup>4</sup>ЛОТОС е студија за добро управување на локално ниво, изработено од страна на ЦИКП во рамки на проектот „Рамена на најдобри ЕУ практики во следење на антикоруптивни мерки на локално ниво“, финансиран од страна на Европската Унија.

## 2. Методологија

Концептот на добро управување во рамки на политичкиот дискурс доби на значење во последните неколку декади. Во Македонија, овој концепт особено се популаризира во последните неколку години и коинцидира со заложбите на земјата за членство во Евро – атлантските структури. Сепак, и покрај актуелноста на концепт, мора да се спомене дека не постои универзална дефиниција за добро управување. Така, значењето на концептот за добро управување зависи пред се од тоа на кое ниво на управување се зборува (локално, централно, корпоративно итн.), од целите што треба да се постигнат преку овој концепт и пристапот кој што се применува при исполнување на целите.

Во фокусот на оваа анализа се односите помеѓу власта и управувањето во контекст на демократскиот поредок, така што од особен интерес за истражувањето беше да се утврдат механизмите и практиките кои што ги дефинираат овие односи. За некои автори (Riley, 2003:3) поимите „власт“ и „управување“ се баваат со прашањата за согласност и соработка од страна на оние над кои што се владее – граѓаните. Во рамки на овие односи под „власт“, се подразбира државниот апарат со кој се постигнува согласноста и соработката, додека под „управување“ се подразбираат процесите на вклучување и одлучување, процесите на советување за јавни политики и нивна имплементација, како и искуствата на граѓаните со власта и управувањето (Riley, 2003:5). Оттука, може да се заклучи дека во основата на доброто управување е процесот на креирање и имплементација на одлуки. Притоа, прашањето не е дали овие одлуки се „исправните“, туку дали е добар процесот за донесување на тие одлуки. Преку анализа на добрите практики во рамки на процесот на креирање политики може да се извлечат принципите на добро креирање политики, а оттука и принципите на добро управување: транспарентност, отчетност, пресретливост, инклузивност и партиципативност, и ефикасност и ефективност. Во овој контекст, вреди да се наведе дефиницијата на Светска банка за доброто управување, која што најдобро кореспондира со погоре опишаните поставки за овој концепт:

*„Доброто управување е отелотворено преку предвидлив, отворен и расветлен процес на креирање политики, државна администрација исполнета со професионална етика која што делува во согласност со јавниот интерес, владеење на правото, транспарентност и силно учество на граѓанското општество во јавните работи“ (Светска банка)*

Сепак, мора да се нагласи дека разбирањето на тоа што претставува добро управување во голема мерка зависи и од вредностите, културата (вклучително и на институционалната) и наследството кои што се негуваат во едно општество, како и перцепцијата на самите граѓаните за тоа што се смета за „добро“.

Методологијата на истражувањето беше развиена во соработка со ГОНГ, нашиот проектен партнер од Хрватска, каде што беше спроведено истражување за доброто управување во Хрватска во 2012 година. За потребите на ова истражување, принципите на добро управување (транспарентност, отчетност, пресретливост, партиципативност и ефикасност) беа операционализирани преку вкупно 133 индикатори, групирани во 8 категории на добро управување. Понатаму, при дефинирање на индикаторите беше користена релевантна литература од областа на добро управување, искуства од спроведени истражувања во

регионот и искуствата на проектниот тим на ЦИКП во дизајнирање на методологија за ваков вид на истражувања, како и искуствата и научените лекции од ЛОТОС истражувањето, каде што се мереше доброто управување на локално ниво. Посебно внимание беше посветено на адаптирањето на индикаторите на социо – политичкиот контекст во чии рамки функционираат односите меѓу институциите на власта и граѓаните.

Истражувањето беше спроведено во период мај – септември 2015 година, на примерок од вкупно 19 институции на централно ниво и тоа: Влада на Република Македонија, 15 министерства, Фондот за здравствено осигурување на Македонија (ФЗО), Фондот за Пензиско и инвалидско осигурување на Македонија (ПИОМ) и Собранието на Република Македонија.

Од табела 1 подолу, можат да се видат категориите на добро управување како и тоа кои категории на индикатори беа применливи за институциите на централната власт. Применливоста на категориите беше одредено според надлежностите и делокругот на работа на самите институции.

Табела 1. Категории на добро управување

Категорија	Влада	Министерства	Фондови	Собрание
1. Информирање на јавноста и обезбедување на пристап до информации	Да	Да	Да	Да
2. Буџетска транспарентност и отчетност	Да	Да	Да	Да
3. Вклучување на јавноста во политичко одлучување	Не	Да	Не	Не
4. Спремност за ПВР	Не	Да	Не	Не
5. Следење на прописи и известување	Да	Да	Да	Не
6. Управување со судир на интереси	Да	Да	Да	Не
7. Отвореност на Собранието	Не	Не	Не	Да
8. Парламентарен надзор	Не	Не	Не	Да

Секоја од категориите на добро управување се состои од индикатори кои што носат одреден број на бодови, а изворите кои што беа користени при доделувањето на оценка врз база на индикаторите беа: официјалните веб страни на институциите, Статутите и други програмски и стратешки документи на институциите, како и прашалникот за институциите. Дополнително, беа користени информации од Комисијата за заштита на правото за слободен пристап до информации од јавен карактер – КОМСПИ<sup>5</sup>, како други секундарни извори на податоци<sup>6</sup>. Табела 2 подолу дава преглед на бројот на индикатори, индикатори кои се бодуваат и индикатори кои не се бодуваат, како и вкупниот број на бодови по

<sup>5</sup><http://www.komspi.mk/>

<sup>6</sup>Извештаите на Огледало на владата, достапни на <http://www.ogledalonavladata.mk/>; Извештаите за спроведување на ОВП Акцискиот план достапни на <http://e-demokratija.mk/dokumenti;jsessionid=039FE8AA37E5AD7CC3F1B3D45BA978C8>; Open Budget Index Reports <http://internationalbudget.org/opening-budgets/open-budget-initiative/open-budget-survey/country-info/?country=mk>



категија. Од вкупно 133 индикатори, 79% се бодуваат, а 21% не се бодуваат и служат за подобро разбирање и проценка на поедини управувачки процеси.

Табела2. Преглед на индикатори

Категорија	Број на бодови по категорија	Број на индикатори	Број на индикатори кои се бодуваат	Број на индикатори кои не се бодуваат
1. Информирање на јавноста и обезбедување на пристап до информации	36	35	30	3
2. Буџетска транспарентност и отчетност	14	29	22	7
3. Вклучување на јавноста во политичко одлучување	10	12	10	2
4. Спремност за ПВР	4	5	4	1
5. Следење на прописи и известување	8	8	8	0
6. Управување со судир на интереси	5	9	5	5
7. Отвореност на Собранието	21	22	17	5
8. Парламентарен надзор	10	13	9	4
<b>ВКУПНО</b>	<b>108</b>	<b>133</b>	<b>105</b>	<b>28</b>

Со оглед на различниот број на индикатори кои што се бодуваат во секоја димензија, резултатите за секоја институција при рангирањето се претставени како процент од вкупниот број на бодови за таа димензија. Ова беше нужно заради споредба на резултатите помеѓу институциите.

Прашалниците за институциите беа испратени до сите институции на 10.09.2015 година. Од вкупно 19 институции кои што беа опфатени со истражувањето, 6 институции одговорија позитивно на барањето и го доставија пополнет прашалникот (Министерство за земјоделие, Фонд за здравствено осигурување, Влада (Генерален секретаријат), Министерство за внатрешни работи, Министерството за правда и Собрание на Република Македонија. Нискиот одзив на институциите дава увид во пресретливоста (респонзивноста) на институциите од само 32%, што е несомнено алармантно ниво. Мора да се напомене дека за индикаторите за кои што немавме податоци, односно за оние за оние институциите немаа доставено податоци, беа оценети со 0 поени.

Дополнително, со цел да се утврди и перцепцијата на граѓаните во однос на управувањето на институциите на централно ниво, Центарот за истражување и креирање политики спроведе теренска анкета на репрезентативен примерок од 1201 испитаник, во период од август до септември 2015 год. Прашањата беа конципирани на начин кој овозможува да се увиди мислењето на граѓаните во однос на работата на институциите за да потоа, резултатите од анкетите се вкрстат со резултатите од истражувањето, и на тој начин да се креира индексот на добро управување во Македонија, кој што ќе служи како основа за

давање на препораки врз основа на докази, а кои ги земаат предвид мислењето и потребите на крајните корисници – граѓаните.

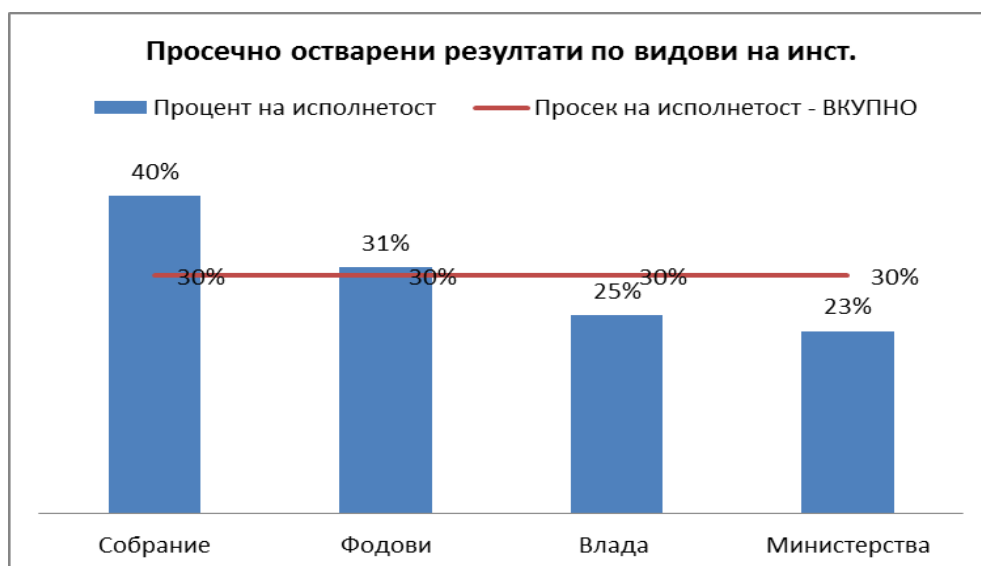
Индексот на добро управување во Македонија е замислен како алатка која ќе служи за оценка на работата на институциите врз основа на објективни, мерливи и споредливи индикатори како меѓу институциите, така и за споредба на резултатите меѓу државите кои што вршат ваков вид на евалуација. Понатаму, со оглед на темите кои што ги опфаќа, и фактот дека истите се дел од Извештајот за напредок на земјата во процесот на приближување кон Европската Унија, Индексот за добро управување може да се користи и во овој процес, а со оглед на тоа дека листата на индикатори е достапна на страната на ЦИКП, истите можат да послужат како алатка за само евалуација на степенот на добро управување во институцијата и следствено на тоа да се отстранат недостатоците во овој процес.

### 3. Резултати од истражувањето

#### 3.1 Вкупни резултати

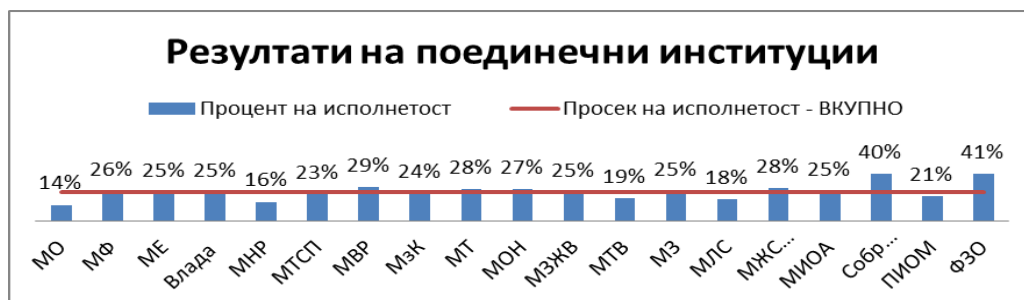
Просечно постигнатите резултати на институциите во ова истражување покажуваат релативно низок степен на примена на практиките за добро управување кај централната власт. Просекот за сите институции изнесува 30%, што е нешто помалку од третина од максималниот број на можни бодови. Просечно, најдобри резултати има остварено Собранието на Република Македонија 40%, а најслаб резултат имаат остварено министерствата со 23% на исполнетост на индикаторите. Резултатот на владата изнесува 25%, додека просекот на двата фондови опфатени со истражувањето изнесува 31%.

Графикон1. Просечно остварени резултати по видови на институции



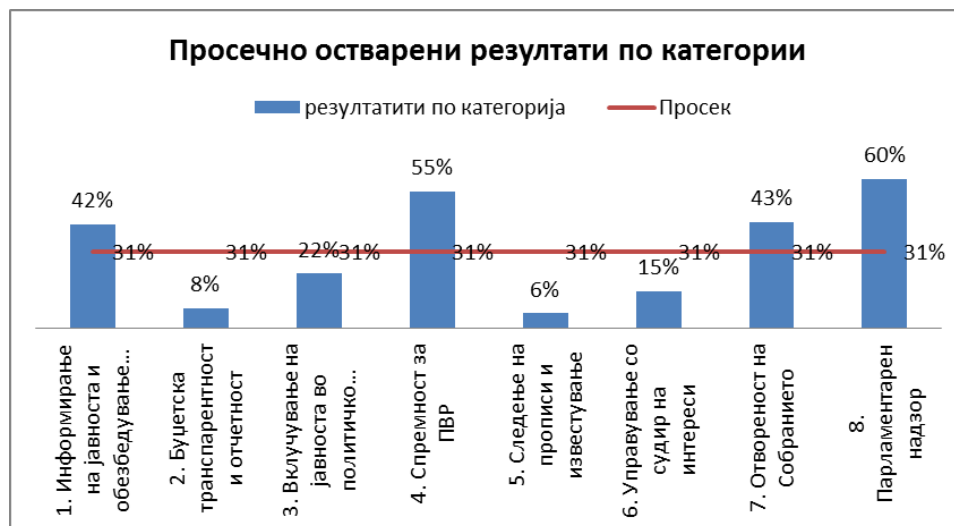
Во поглед на резултатите на институции резултатите откриваат значителни разлики кога станува збор за примената на принципите на добро управување. Така, **најдобри резултати има остварено Фондот за здравствено осигурување на Република Македонија со просек од 41%**, а веднаш после Фондот за здравствено осигурување е Собранието со резултат од 40%. **Најслаби резултати имаат Министерството за одбрана со 14%**, Министерството за надворешни работи со 16%, и Министерството за локална самоуправа со 18%. Владата на Р.М има резултат од 25%, што е еднаков на просекот на сите институции заедно.

Графикон2. Резултати на поединечни институции



Остварените резултати по категории на добро управување исто така откриваат огромни разлики. Така, распонот се движи помеѓу 6% во категоријата 5– Следење на прописи и известување за политиките и 60% во категоријата 8 – Парламентарен надзор. Просекот на остварените резултати по категории на добро управување изнесува 31%, што е помалку од третина од можните бодови.

Графикон3. Просечно остварени резултати по категории



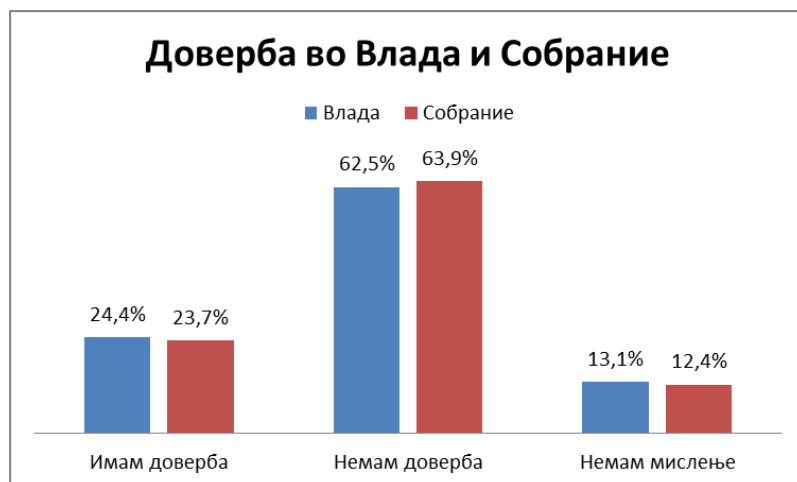
После категорија 8 која што се однесува на Парламентарен надзор, втора најдобра категорија каде што институциите имаат остварено најдобри резултати е категоријата 4 – Спремност за проценка на влијанието на регулативата со 55%, додека најслаби резултати институциите имаат остварено во димензиите 5 – следење на прописи и известување за политиките од 6%, категорија 2 – буџетска транспарентност и одговорност од 8% и категорија 6 – управување со конфликт на интереси од 15%.

Од остварените резултати очигледно е дека институциите имаат капацитет да извршат проценка на влијанието на регулативите, со оглед на задоволувачкиот резултат од 55%, односно нешто повеќе од половината од можните бодови. Меѓутоа, мора да се напомене дека најголемиот дел од индикаторите се однесуваат на формално почитување на законските одредби во поглед на ПВР, со оглед на фактот што се работи за прво истражување од ваков карактер. Во следниот круг на истражување стандардите во оваа категорија, како и во останатите категории ќе бидат нешто повисоки за институциите и ќе се настојува подетално да се испита како во пракса се применуваат законските одредби.

Кога зборуваме за почитувањето и имплементацијата на начелото на отчетност треба да се истакне дека буџетската отчетност како клучен елемент од овој принцип мора дополнително да биде зајакната бидејќи граѓаните мора да знаат како и каде се трошат нивните пари, што е предуслов за ефикасно вклучување во процесот на креирање политики. Отчетноста како еден од темелните принципи на доброто управување во голема мера ја обликува и перцепцијата на граѓаните за институциите во поглед на довербата. Така, слабиот резултат во категоријата буџетска транспарентност и отчетност, надолната со слабиот резултат во категоријата „вклучување на граѓаните во процесот на политичко одлучување“ е една од причините за резултатите добиени од теренската анкета во поглед на довербата во институциите, од каде што може да се види дека довербата во Владата и Собранието на Р.М. изнесува 24.4% односно 23.7%.

Меѓутоа, она што уште повеќе загрижува е **релативно високиот процент на недоверба** што граѓаните го изразиле преку исказите „Немам доверба“ и „Во најголем дел не им верувам“ што кумулативно **изнесуваат 62,5% за Владата и 63,9% за Собранието на Р.М.** Со цел да се намали јазот помеѓу високата недоверба кон институциите од една страна и релативно скромната доверба, неопходно е институциите на централно ниво да преземат мерки во насока на поголема транспарентност, особено во делот на буџетската транспарентност, како и зголемување на партиципативноста во одлучувањето и креирањето политики.

Графикон4. Доверба во Влада и Собрание



Што се однесува пак до категоријата вклучување на јавноста во политичко одлучување, просечниот резултат е 26%, што е под вкупниот просекот од 31%, а што значи дека институциите ќе мора да водат повеќе сметка за овозможување на граѓаните поефикасно да се вклучат во процесот на донесување на одлуки на централно ниво.

### 3.2 Резултати на Владата на Р.М.

Како што споменавме погоре, просечниот резултат на владата изнесува 25%, што е слаб резултат ако се земе предвид успехот на Владата изнесува четвртина од вкупниот број на можни бодови, а за задоволувачки резултат би се сметало исполнетост на индикаторите од повеќе од половина од можниот број на бодови. Во следниот дел подетално ќе бидат анализиран резултатот на владата со фокус на индикаторите во рамки на категориите за добро управување.

Во првата категорија **„Информирање на јавноста и овозможување на пристап до информации“ Владата има резултат од 49%**, што претставува најдобар резултат на институцијата во сите категории. Владата има функционална интернет страна и редовно се ажурира со информации за работењето и активностите на Владата. Сепак, службената интернет страна на владата не користи софтвер кој што ќе им овозможи и на лица со посебни потреби да имаат пристап до информациите на интернет страната на владата. Понатаму, на интернет страницата на Владата има објавено документи кои што го регулираат работењето на институција и даваат увид во надлежностите на институцијата. Во поглед на исполнување на законските обврски што произлегуваат од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, Владата има именувано лице за посредување со информации од јавен

карактер и контакт информациите од именуваниот/те службеници се достапни за граѓаните на интернет. Владата спаѓа во 8те проценти од институциите кои што до КОМПСИ<sup>7</sup> имаат доставено извештај за спроведувањето на ЗПИЈК<sup>8</sup>, а кои што се опфатени со истражувањето. Во поглед на јавните набавки, Владата има објавено линк до регистарот за јавни набавки, меѓутоа недостасуваат информации за склучените договори за јавни набавки, како и анексите на овие договори. Понатаму, нема информација за извршувањето на овие договори, а исто така граѓаните немаат информација за тоа колку договори се склучени без претходен повик за јавни набавки. Она што исто така недостасува, а е од особено значење за унапредување на антикоруптивните мерки е објавување на листа на неподобни економски оператори од аспект на зајакнување на транспарентноста во процесот на јавни набавки, како и поефикасно управување со судирот на интереси.

Втората категорија од Индексот на добро управување, **„Буџетска транспарентност и одговорност“** е една од категориите во која што институциите имаат остварено послаби резултати, а истото се однесува и за владата. Сепак, имајќи предвид дека просекот во оваа категорија е 8%, резултатот на владата од 14% е нешто повисок во однос на другите институции.

Во однос на поедини индикатори, владата има освоено бодови за тоа што го има утврдено мислењето на граѓаните и има спроведено анкета за тоа што граѓаните би сакале да дознаат за трошењето на јавните пари. Сепак, останува многу простор за подобрување во рамки на оваа категорија.

На пример, Владата нема објавено информации на нејзината интернет страница со која би се појасниле врските меѓу буџетските ставки и стратешките цели на владата. Особено значајно во поглед на поголема буџетска транспарентност и одговорност е објавувањето на својот дел од буџетот на интернет страницата како посебен документ, како и полугодишни и годишни финансиски извештаи.

Со оглед на фактот дека буџетската транспарентност е една од клучните области во која што Владата има преземено обврски во рамки на Отвореното владино партнерство (ОВП), се надеваме дека итно ќе бидат преземени активности за подобрување на овие резултати. Дополнителен мотив за подобрување на буџетската транспарентност треба да биде и фактот што при рангирањето од страна на Индексот за отворен буџет за 2015 година, Македонија е оценета со 35 од можни 100 поени, што значи дека Владата обезбедува минимални информации за буџетот на граѓаните<sup>9</sup>.

Во категоријата **„Следење прописи и известувања за јавните политики“**, резултатот на владата изнесува 13% од вкупниот број на индикатори, додека просекот на сите институциите кои што беа опфатени во истражувањето за оваа категорија е 6%. Ваквиот слаб резултат би требало итно да се адресира и да се развијат поефикасни механизми и практики на известувања за јавните политики.

Во последната категорија која што е применлива за владата **„Управување со судир на интереси“**, резултатот на владата е 25%, додека просекот на сите институции изнесува 13%,

<sup>7</sup>Комисија за заштита на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер на Р.М.

<sup>8</sup>Закон за пристап до информации од јавен карактер (Службен весник на Р.М. бр. 13/2006)

<sup>9</sup><http://internationalbudget.org/opening-budgets/open-budget-initiative/open-budget-survey/country-info/?country=mk>

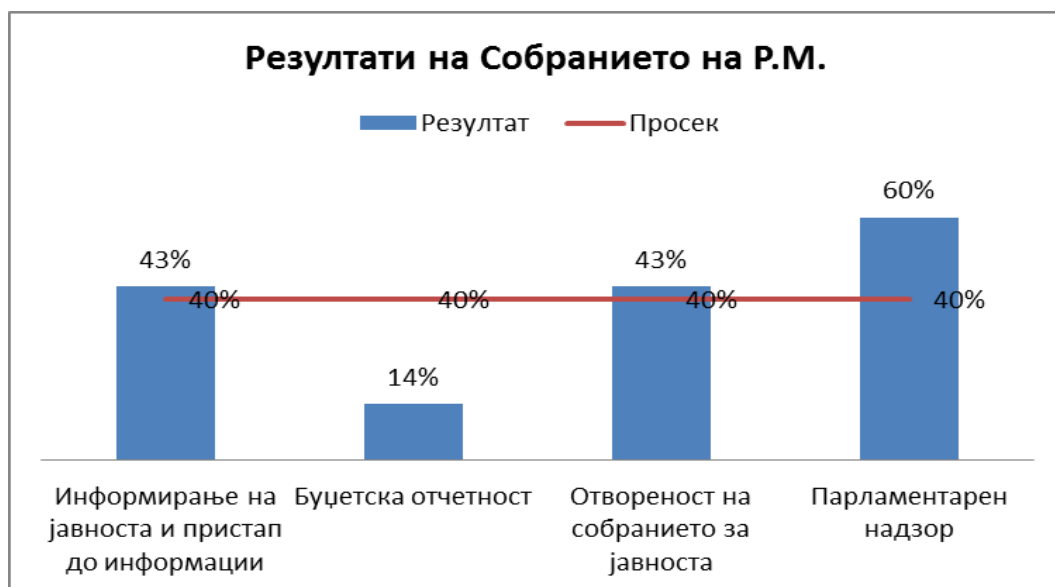
што воедно претставува категорија во која што институциите имаат остварено релативно слаби резултати, имајќи ја предвид обемот на перципирана корупција во државата и неопходноста од напредок во оваа област како дел од Евро-интегративните заложби на земјата.

Од изложените резултатите, евидентно е дека објавување и достапноста на информации не е доволен напор да се добие довербата на граѓаните кон институциите. Несомнено дека буџетската транспарентност, како и управувањето со судир на интереси како два значајни сегменти од работењето на Владата треба да се унапредат за да се зголеми довербата на граѓаните кон Владата. Понатаму, Владата треба да посвети и поголемо внимание на следењето на прописите и известувањето за нивната имплементација со цел да се зајакнат мониторингот и евалуацијата, што обезбедува основа за унапредување на процесот на донесување на одлуки. Дополнително, процесот на донесување на одлуки ќе биде зајакнат и унапреден преку поголема вклученост на јавноста.

### 3.3. Резултати на Собранието на Република Македонија

Просечно остварениот резултат на Собранието изнесува 40% од можниот број на бодови, што споредбено со другите институции Собранието има остварено втори најдобри резултати после Фондот за здравствено осигурување со 41%, додека просекот на сите институции изнесува 30%. Сепак, и покрај тоа, **просечно остварените резултатите на собранието не надминуваат половина од можниот број на бодови за добро управување.** Најслаби резултати Собранието има остварено во категорија 2 – „Буџетска транспарентност и отчетност“ (14%) додека најдобар резултат има остварено во категорија 8 – „Парламентарен надзор“ (60%). Во останатите две категории – Информирање на јавноста и пристап до информации и Отвореност на Собранието за јавност, Собранието освоило 43% од вкупните бодови во овие категории.

Графикон 5. Резултати на Собранието на Р.М.





### 3.4. Резултати на Министерствата

Просечниот резултат на сите 15 министерства изнесува 23% од вкупниот број на можни бодови во вкупно 6 категории на добро управување, во колку што беше оценувана работата на министерствата. Просечниот резултат на министерствата е за 2% понизок од вкупниот просек на институциите, кој што изнесува 25% проценти. Очигледно дека резултатот што го имаат постигнато министерствата е доста слаб и постои огромен простор за напредок на полето на доброто управување.

Графикон 6. Резултати на министерства по категории



Како што може да се види од графиконот погоре, највисок просек министерствата имаат остварено во четвртата димензија „Спремност за ПБР“, при што резултатот е 55% од вкупниот број на бодови во оваа категорија. Најнизок резултат има кој што министерствата го имаат остварено е 50%, највисок е 75%. Најслаби резултати министерствата имаат остварено во петтата категорија Следење прописи и известување за политики, каде што просекот е 3%. Во оваа категорија само две од вкупно петнаесет министерства имаат освоено бодови, додека останатите 13 министерства немаат освоено ниту еден бод. Иако не е исклучена можноста дека министерствата имаат механизми за следење на прописите и известување за политиките, истите не беа достапни за истражувачот поради што им беа доделени 0 бодови за индикаторите каде што немавме податоци.

Релативно добри резултати министерствата имаат остварено во првата димензија „Информирање на јавноста и обезбедување на пристап до информации“, со просек од 40%, а опсегот помеѓу најслабиот и најдобриот резултат се движи од 17% до 57% што имплицира огромни разлики помеѓу министерствата во примана на практиките за добро управување што се однесуваат на овој принцип.

Во однос на вклучување на јавноста во процесот на донесување на одлуки, просекот изнесува 25%, а опсегот на резултати се движи од 0 до 50%. Конечно, буџетската транспарентност на министерствата е уште една категорија каде што се потреби огромни напори за да се постигне некакви задоволителни резултати на овој план.



Така, фактот дека министерствата просечно освоиле 4% од вкупниот број на можни бодови, остава простор за сериозни сомнежи во поглед на трошењето на јавните пари и давањето на отчет пред граѓаните.

На графиконот подолу се претставени резултатите на сите министерства во поглед на Индексот за добро управување.

Графикон7. Резултати на министерства



### 3.5. Резултати на фондовите

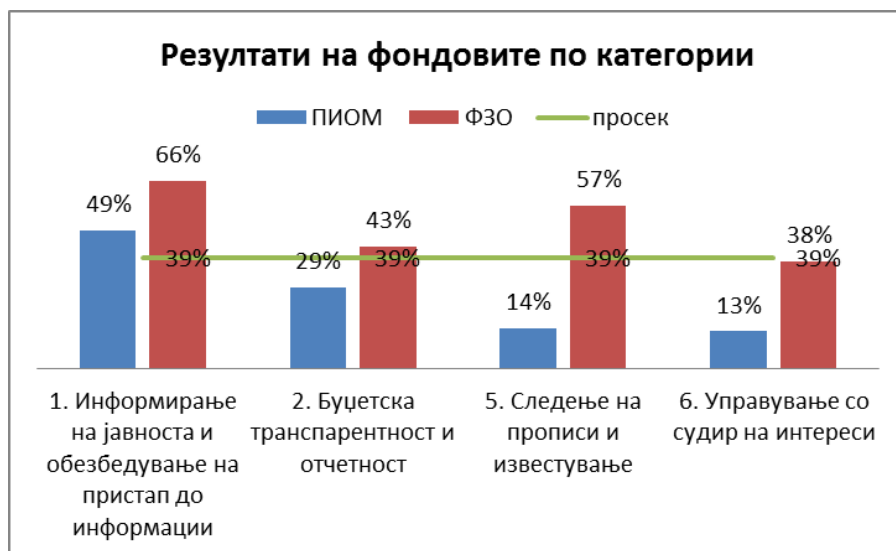
Двата фонда кои што беа вклучени во истражувањето, Фондот за пензиско и инвалидско осигурување на Македонија и Фондот за здравствено осигурување на Македонија, освоија просечен резултат од 31%, меѓутоа постои голема разлика помеѓу нив. Фондот за здравствено осигурување има освоено 41% од вкупниот број на бодови, додека ПИОМ има освоено 21% од вкупниот број на бодови.

Графикон8. Резултати на фондовите



Во поглед на резултати по димензии, најдобри резултати фондовите имаат постигнато во првата категорија „Информирање на јавноста и обезбедување на пристап до информации“ каде што ФЗО има 66%, а ПИОМ 49% од можните бодови во оваа категорија. Следна категорија е буџетската отчетност и транспарентност каде ПИОМ има резултат од 29%, а ФЗО 43% од можните бодови во оваа категорија. Во категоријата “Следење на прописи и известување за политики ФЗО има 57%, додека ПИОМ има 14%. Понатаму, во категоријата Управување со судир на интереси, ФЗО има остварено 38%, додека ПИОМ 13%.

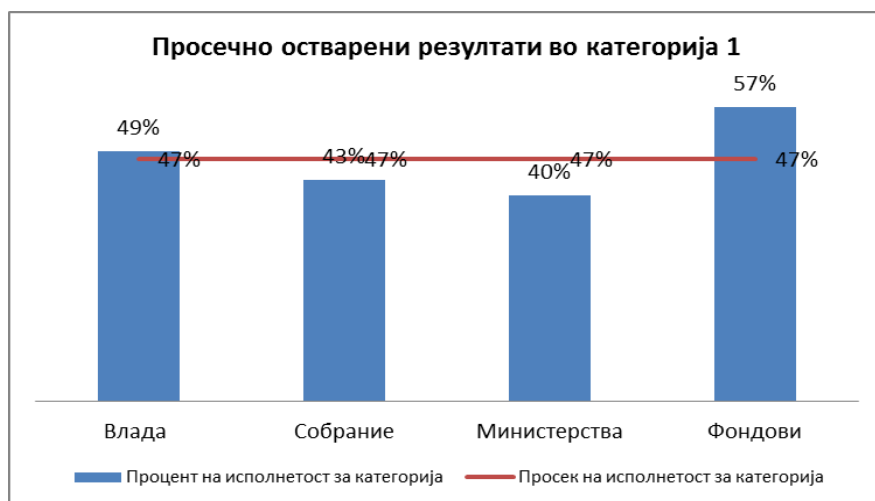
Графикон9. Резултати на фондовите по категории



#### 4. Резултати во рамки на категорија 1 – Информирање на јавноста и пристап до информации

Индикаторите кои што ја сочинуваат оваа категорија можат да се поделат на неколку подгрупи. Првата подгрупа ја сочинуваат индикаторите кои што се однесуваат на постоење, ажурирање и функционалност на службените интернет страни на институциите. Во рамки на оваа подгрупа се вклучени и индикатори кои што ја мерат достапноста на интернет страниците за лицата со посебни потреби, односно поконкретно лицата со оштетен вид или/и слух, бидејќи сметавме дека пристапот до информации треба да биде овозможен и за овие лица. Во Хрватска на пример, каде што беше спроведено истражувањето ДУХ (Добро управување во Хрватска), беше констатирано дека 7 од вкупно 28 интернет страни имаат некаква алатка (софтвер) со кој се овозможува полесен пристап за лицата со посебни потреби. Алатките се однесуваат на зголемување на буквите на страните, аудио информации, а интернет страната на Владата на Хрватска има и дополнителна опција со која се менува бојата на позадината и контрастот на страната. Во Македонија, ниту една од страните нема алатка или софтвер со кој се олеснува пристапот до информации за лицата со посебни потреби.

Графикон10. Просечно остварени резултати во категорији 1



Најдобри резултати во оваа категорија имаат остварено двата фонда, ПИОМ и ФЗО, со процент на исполнетост на индикаторите од 57% или 10% повеќе од просекот за четирите категории на органи на власта. После фондовите, владата има остварено резултат од 49%, а потоа следуваат Собранието со 43% и министерствата со исполнетост на индикаторите од 40%.

Во поглед на првата подгрупа на индикатори, сите тела имаат службена интернет страна, но само 6 од 19 институции ја имаа ажурирано во последните 24 часа, 7 интернет страни содржеа информации од последните 7 дена и 6 службени страни содржеа информации ажурирани во последниот месец.

Една од основните и покорисните алатки кои што го олеснуваат пристапот до информации на посетителите на интернет страната е алатката за пребарување. **Функционална алатка за пребарување имаа 67% од службените интернет страни.**

Кога зборуваме за пристап до информации, со индикаторот за податоци за отворен формат беше мерено колку од институции го следат трендот за објавување на ваков тип на информации чија идеја е податоците да бидат отворени за секого, без ограничувања од авторски права, патенти итн. Податочните сетови во отворен формат понатаму можат да се користат за истражувања, или пак за развивање на апликации за паметни телефони, со што се овозможуваат и поттикнуваат бизнис можности. Според ДУМ истражувањето во Македонија, **податочни сетови од отворен форматна платформата [www.otvorenipodatoci.gov.mk](http://www.otvorenipodatoci.gov.mk) која што е администрирана од страна на Министерството за информатичко општество и администрација имаат објавено 10 институции, односно 53%. 16% од институциите, односно 3 од вкупно 19 им овозможуваат на граѓаните да се регистрираат за е-билтен преку кој граѓаните би добивале информации за работата на институциите со регистрацијата на нивната е-маил адреса.**

Следната подгрупа на индикатори во рамки на првата категорија се однесува на објавување на акти и информации за надлежностите на институцијата и нивното работење на нивната службена интернет страна. Во овој поглед најголем број од институциите (74%) ги објавуваат актите, правилниците или кодексите кои што го регулираат нивното работење, а 79% од нив објавуваат информации за надлежностите на институцијата. **Организациската структура на институциите е објавена кај 74%, а само 47% од нив објавуваат контакт информации од раководни службеници.** Затоа пак, 87% од министерствата објавуваат кратки биографии од министерот и заменик министерот.

Помалку од половината од институциите опфатени со истражувањето, или поточно **42%, имаат објавено стратешки план за работењето на институцијата на своите службени интернет страници, а 68% објавуваат програмски документи на институцијата.**

Евалуациите на програмите и проектите се важен сегмент од доброто управување, бидејќи преку евалуацијата се дава увид за ефикасноста и ефективноста при исполнувањето на поставените цели, како и за оправданоста на настанатите трошоци при постигнување на целите. Евалуациите се исто така и можност да се подобри работењето на институцијата преку идентификување и надминување на предизвиците од научените лекции во текот на имплементација на програмите и/или проектите. За граѓаните, информациите од евалуациите се клучни за да имаат увид за целисходноста на проектите и програмите на институцијата и алатка за барање на отчетност од нив. Меѓутоа, во однос на овој индикатор, **само 37% од институциите имаат објавено информации за спроведени евалуации или резултати од нив.**

Подгрупата во рамки на категорија „Информирање на јавноста и пристап до информации“ се состои од 10 индикатори, кои што во главно се однесуваат на почитување на законските прописи од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер<sup>10</sup>. Во тој поглед, **87% од институции ја имаат исполнето законската обврска за именување на службено лице за управување со информации од јавен карактер, а 79% од институциите ги имаат објавено контакт информациите од службените лица на нивните интернет страни.**

Понатаму, 58% од институциите имаат поставено он-лајн контакт образец преку кој граѓаните можат да побараат информации од јавен карактер. Сепак, интересно е што ниту

<sup>10</sup>Службен весник на Република Македонија 13/2006

една од институциите опфатени со истражувањето немаат објавено попис на најчесто поставувани прашања на својата интернет страница. Пописот на најчесто поставувани прашања во значителна мера би го олеснил пристапот до информации за граѓаните, а институциите би заштедиле време при одговарање на истите на голем број на граѓани. Исто така ниту една институција не ги објавува барањата и одговорите за пристап до информации од јавен карактер.

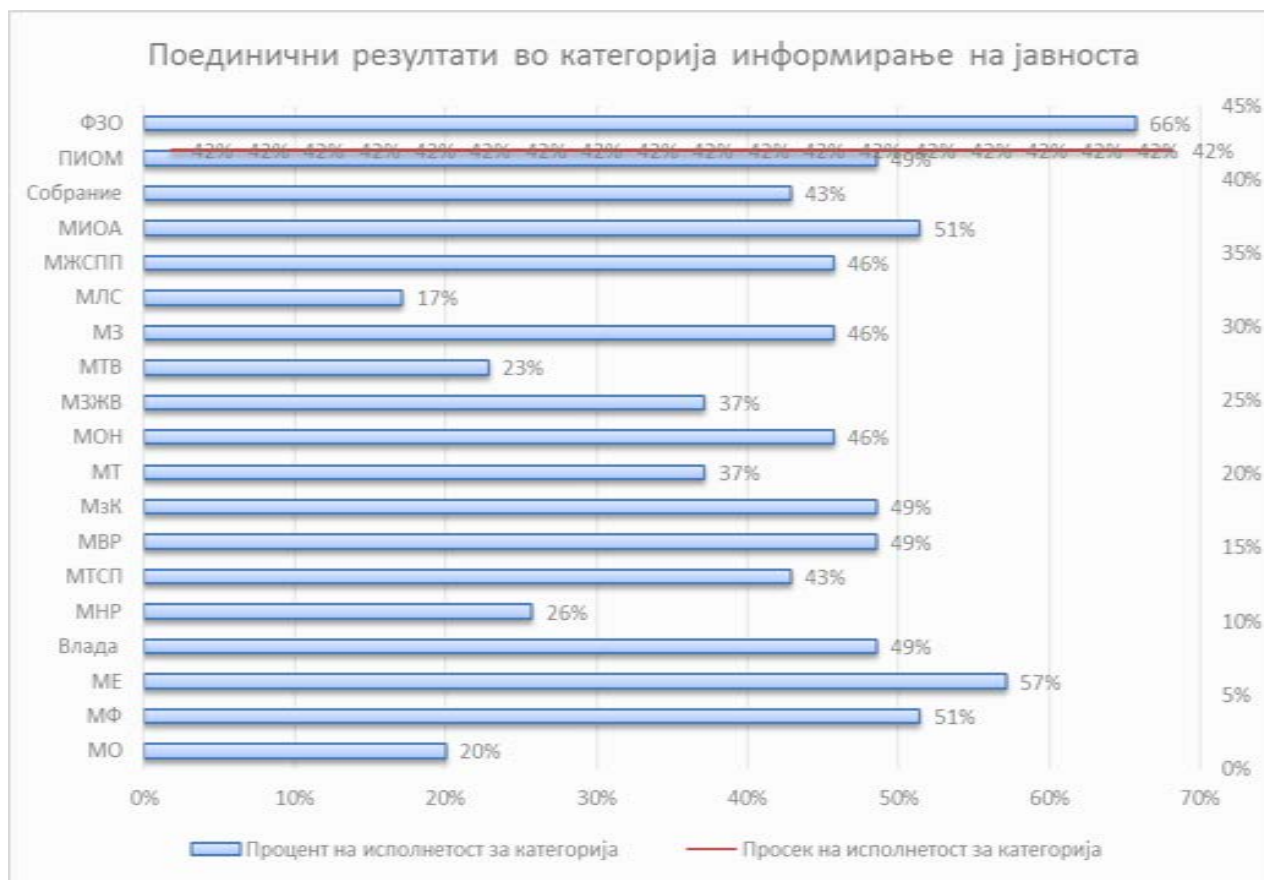
Според податоците од истражувањето, **само 8% имаат поднесено извештај за спроведувањето на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, и истиот го имаат објавено на својата интернет страница.**

Што се однесува до работата на Комисијата за заштита на правото за слободен пристап до информации од јавен карактер и осигурување на имплементација на законот за слободен пристап до информации од јавен карактер од страна на институциите, комисијата има вратено одлука на институцијата или наложено да достави информација од јавен карактер на една институција во изминатата година, а според податоците од истражувањето, нема наложено доставување на информација од страна на ниту една институција како резултат на т.н. институционален молк.

Според мислењето на граѓаните, јавните набавки е една од областите каде што ризикот од корупцијата на високо ниво е најмногу присутен.

Заради ова, транспарентноста и отчетноста од страна на институциите при вршењето на јавните набавки е неопходен предуслов за да се изгради довербата на граѓаните кон институциите. Меѓутоа, и покрај неопходноста од спроведувањето на овие практики за добро управување, резултатите во рамки на подгрупата на индикатори кои што се однесуваат на јавните набавки се доста слаби. На пример, **само 5%, односно единствено Фондот за здравствено осигурување, има објавено план за јавни набавки за наредната година, а ист е и процентот на институции кои што ги имаат објавено листа на склучени договори за јавни набавки.** Така, од вкупно 19 институции, само министерството за финансии на нивната интернет страна има објавено листа со склучени договори за јавни набавки.

Графикон11 Поединечни резултати во категорија 1



На графиконот се претставени поединечните резултати за сите институции опфатени со истражувањето. Како што може да се види, постојат значајни разлики во остварените резултати помеѓу институциите, што укажува на недоследност при имплементацијата на практиките за информирање на јавноста и пристап до информации.

Од анализата на добиените податоци понатаму може да се забележи дека голем број на институции не ги спроведуваат ниту законските обврски што произлегуваат од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер. Сепак, она на што треба да се обрати особено внимание се резултатите во подгрупата со индикатори кои што се однесуваат на јавните набавки. Објавувањето на информации за тоа како се користат јавните пари за набавки е од клучно значење за градење на доверба кон институции.

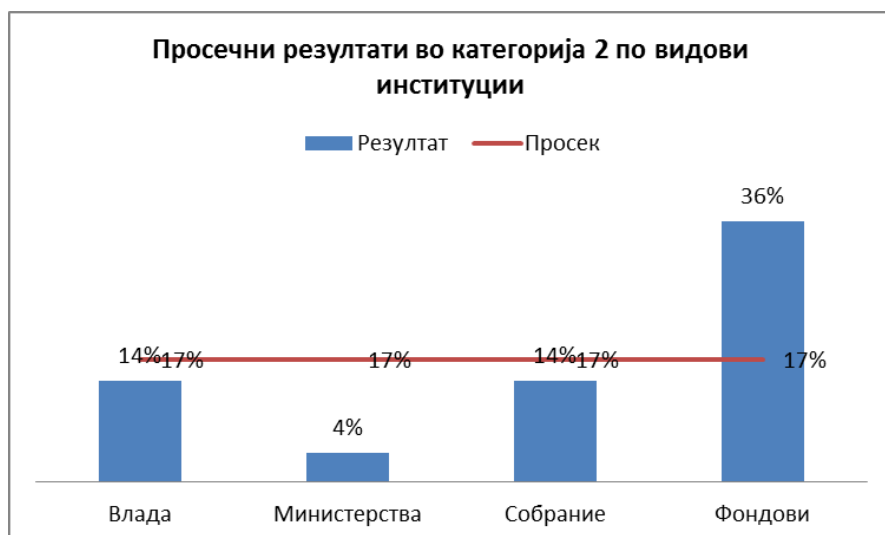
## 5. Резултати во категорија 2 – буџетска транспарентност и одговорност

Преку индикаторите во оваа категорија беше истражувано колку е транспарентен и отворен кон јавноста процесот на планирање, донесување и извршување на буџетот. Информациите поврзани со буџетската транспарентност и одговорност се важни за граѓаните од причини што им овозможуваат да го следат трошењето на јавните пари во однос на зацртаните цели на институциите. Меѓутоа, основен предуслов е информациите кои што се достапни на граѓаните да бидат потполни, точни, навремени и на крај, не помалку важно, да се разбирливи за самите граѓани за да можат да ги анализираат за нивни потреби. На тој начин, граѓаните ќе можат да донесуваат заклучоци и одлуки кои што се важни за нив и за нивното делување во разни процеси на интеракција (општествени, бизнис, политички итн.)

Сепак, кога станува збор за буџетска транспарентност, најголем проблем претставува немањето слух од страна на државните институции да ги објават информациите за буџетите. Најчесто информациите кои што се достапни за јавноста се непотполни, ненавремени и во најголема мера неразбирливи за граѓаните. Заговарањето од страна на граѓанските организации и активисти за објавување на граѓански буџети од страна на институциите, кои што ќе содржат разбирливи податоци за буџетските процеси барем засега не наидуваат на разбирање од страна на институциите, со што на граѓаните и сите засегнати страни им е ускратено правото за користење на податоците за буџетот.

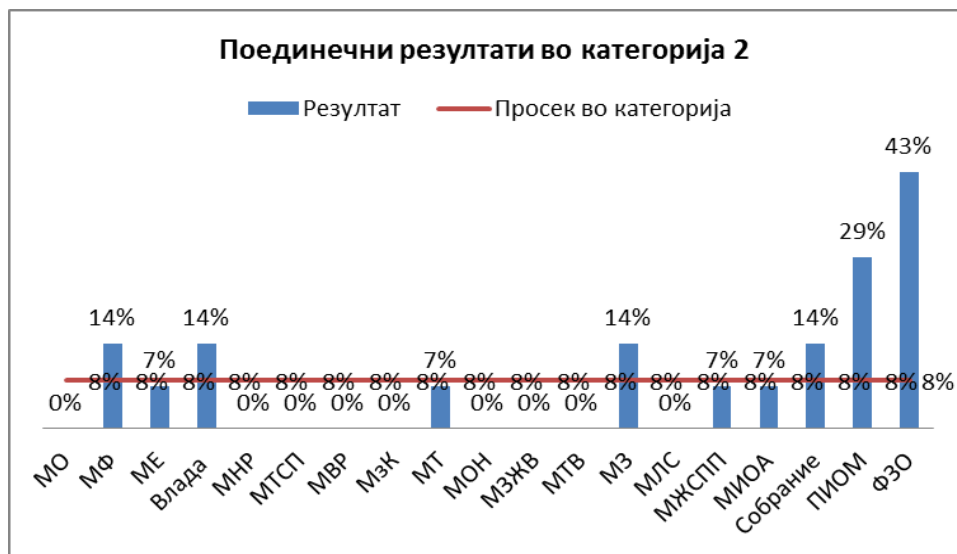
Транспарентноста на буџетските процеси е исто така битен предуслов за вклучување на граѓаните во планирањето на буџетот. Со оглед на фактот дека потребите на едно општество се огромни, а средствата ограничени, преку вклучување на засегнатата јавност би се утврдиле приоритетите на граѓаните кои што би се реализирале преку државниот буџетот, со што би се намалил отпорот на граѓаните да бидат владеани преку институциите. Помалиот отпор кон институциите би значело и поголем легитимитет за институциите како и поголема општествена кохезивност, што се клучен елементи за напредок во едно општество. Меѓутоа, и покрај важноста за имплементација на овој принцип на добро управување, резултатите во оваа категорија се едни од најслабите.

Графикон12. Просечни резултати во категорија 2



Просечниот резултат во оваа категорија изнесува 17%, а најдобри резултати имаат остварено фондвите со процент на исполнетост од 36%. Понатаму следува Собранието на Р.М. со 14%, колку што има и Владата, а министерствата со просек од 4% имаат најслаби просечни резултати во оваа категорија. Она што дополнително загрижува покрај нискиот процент на резултати во оваа категорија е тоа што постојат огромни разлики во степенот на буџетска транспарентност помеѓу самите институции. Графикот подолу ги прикажува поединечните резултати на секоја институција.

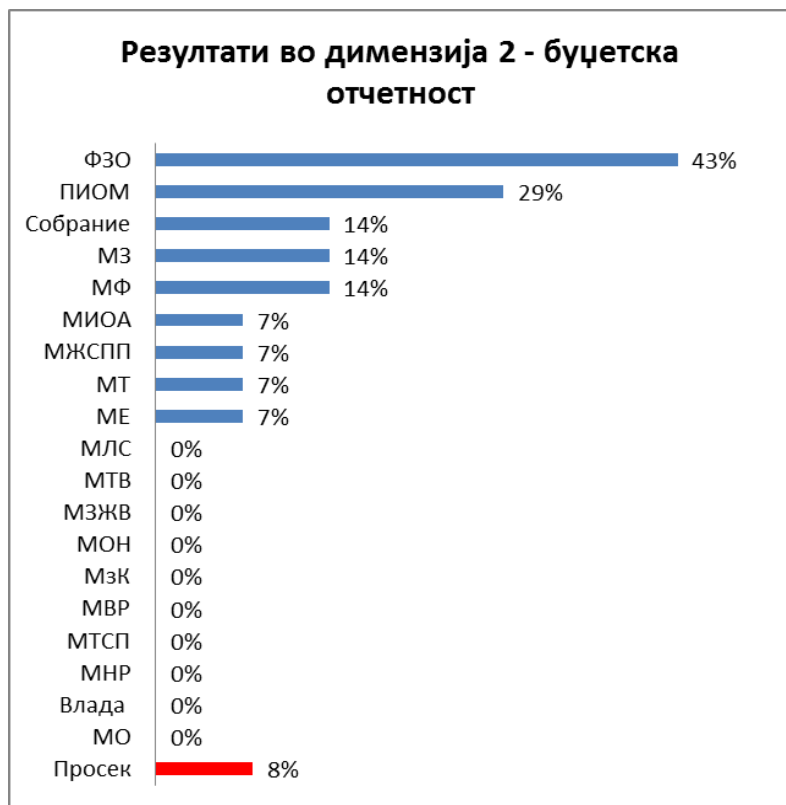
Графикон13. Поединечни резултати во категорија 2



Од графикот може да се види дека има огромен број на институции кои што немаат исполнето ниту еден од индикаторите. Тука мора да се напомене и дека во процесот на прибирање на податоци само 4 институции (МВР, Правда, ФЗО, Собрание) доставија податоци преку испратениот прашалник од страна на истражувачите. Меѓутоа, што се однесува до квалитетот на информациите, ниту еден од прашалниците не содржеше потполни информации за буџетските процеси.



Графикон14. Резултати во категорија 2



И во оваа категорија, индикаторите би можеле да се групираат во неколку подгрупи. Во првата подгрупа се индикаторите кои што се однесуваат на (1) навремено доставување на буџетски документи за буџетско планирање (2) информирање на граѓаните како предуслов за учество во буџетските процеси, (3) вклучување на заинтересираната јавност во процесот на донесување на одлуки и извршување на државниот буџет и (4) улога на членовите на парламентот при одлучување за државниот буџет.

Во поглед на првата подгрупа на индикатори, поради фактот што најголем дел од институциите не одговорија на прашалникот, а оние што одговорија не ги вклучија датумите кои што беа дел од прашалникот, на истражувачите им беше ускратена можноста да добиеме увид за тоа кога се одвивал процесот на планирање на буџетот за претходната година. При посетата на министерствата кога лично беа доставувани прашалниците на институциите, во разговор со службените лица ни беше кажано дека буџетскиот циркулар бил добиен и пополнет навремено. Меѓутоа во отсуства на конкретни датуми и поверодостојни докази ваквите тврдење не беа земени предвид за оваа анализа.

Како што веќе рековме, **вклучувањето на граѓаните во буџетските процеси зависи од објавувањето на навремени, точни и разбирливи информации од страна институциите.** Втората подгрупа на индикатори ја оценува достапноста на овие информации на службените интернет страници на институциите.

**Во поглед на објавување на својот дел од буџетот за тековната година, само 13% од институциите го имаат исполнето овој индикатор.** Послаби резултати институциите имаат кај индикаторот кој што го оценува објавувањето на полугодишните финансиски извештаи, каде што процентот на исполнетост е 8%.

Ист процент на исполнетост од 8% имаме и при објавување на годишните финансиски извештаи за изминатата година. Што се однесува до објавување на т.н. граѓански буџети кои што содржат информации во форма разбирлива за граѓаните, само 5% од институциите кои што беа опфатени со истражувањето го имаат објавено својот буџет во ваква форма. Министерството за финансии, според податоците од истражувањето, нема објавено граѓански буџет, во форма разбирлива за граѓаните.

Утврдувањето на мислењето на граѓаните е клучен предуслов за приоритизирање на потребите на граѓаните. Преку механизмите за утврдување на мислењето, институцијата ќе може поефикасно да ги планира ограничените финансиски ресурси при задоволување на потребите на граѓаните, а во исто време целите што ги поставува би добиле на легитимитет од страна на засегнатите страни. Меѓутоа, вакви алатки има користено само една институција во периодот опфатен со истражувањето. Оттука, институциите би требало да утврдат начин преку кој најдобро ќе се земе предвид мислењето на граѓаните при буџетирање на активностите кој што ќе се користи секогаш кога ќе има можност за тоа. Сепак, институциите постојат за што подобро да ги задоволат потребите на граѓаните.

Нешто подобри се резултатите на институциите во однос на индикаторот за објавување на информации кои што ја појаснуваат врската помеѓу буџетските ставки и стратешките цели. Вкупно 6 институции имаат објавено вакви информации, или изразено во проценти – 32% од институциите кои што се опфатени со истражувањето.

## 6. Резултати во категорија 3 – вклучување на јавноста во политичкото одлучување (само министерства)

Во рамки на оваа категорија беа опфатени само министерствата и Владата на Р.М. бидејќи беше испитувана праксата за вклучување на граѓаните при креирање на јавните политики во релативна рана фаза од циклусот на креирање политики, односно во креирање на опции за јавни политики (преку вклучување на засегната и стручна јавност во расправите за нацрт законите, програмски документи врз основа на Кодексот на добри практики за учество на граѓанскиот сектор во процесот на креирање политики<sup>11</sup>. Кодексот, кој што е донесен заради градење на демократската култура и унапредување на соработката со граѓанскиот сектор, ги отелотворува заложбите во Законот за здружение и фондации, Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер како и Стратегијата на Владата за соработка со граѓанскиот сектор. Меѓутоа, наодите од истражувањето укажуваат дека добрите практики од Кодексот не се применуваат, или се применуваат делумни, со често непочитување на роковите за консултации наведени во Кодексот, ако воопшто и се одржуваат консултации.

Графиконот ги прикажува резултатите на институциите во категоријата 3 – вклучување на јавноста во процесот на донесување на одлуки, каде што **просекот изнесува 26%**. **Најдобри резултати имаат остварено Министерството за внатрешни работи со исполнетост од 50%** од индикаторите од оваа категорија, а ист процент на исполнетост има и **Министерството за земјоделство и животна средина**. Потоа следуваат група на министерства кои што имаат остварено резултат од 30%, а Министерството за надворешни работи има процент на реализација од 10%. Министерството за одбрана, финансии, економија, немаат исполнето ниту еден од индикаторите во оваа категорија.

Графикон15. Резултати во категорија 3



Подетална анализа на индикаторите во оваа категорија открива дека ниту едно од министерствата не објавуваат информации за работните групи кои што се вклучени во расправа за нацрт закони. Исто така, на веб страната на министерствата и Владата нема

<sup>11</sup>Службен весник на Р.М. бр. 29 од 22.07.2011 год.

информација за план за јавни расправи за следниот период за да граѓаните можат соодветно да се спремат и да достават квалитетни предлози или аргументи во дискусијата.

Сепак, и покрај овие недоследности во процесот на креирање политики во однос на Кодексот на добри практики, кај некои индикатори министерствата имаат задоволителен резултат. Така, 76% од министерствата имаат објавено јавен повик во изминатата година за консултации со стручната или засегнатата јавност.

Во однос на индикаторот „Објавување на нацрт -прописи на интернет“, министерствата имаат резултат од 12%, и ова е главно преку интернет страницата на Единствениот национален електронски регистар на прописи ЕНЕР.

За ефикасно вклучување на јавноста во процесот на креирање политики од суштинско значење е и должината на советувањата, односно јавните расправи. Во однос на овој индикатор, просечната должина на јавните расправи траела 21 ден, а овој индикаторот го имаат исполнето 68% од министерствата.

Од погоре изнесеното, евидентно е дека вклучувањето на јавноста не е на задоволително ниво. Имајќи предвид дека врз легитимитет на политиките влијае вклученоста на јавноста при нивно креирање, следува дека се позачестените политички кризи во кои запаѓа државата се во голема мерка резултат на отсуството на партиципативност во процесите за креирање на политики. За таа цел, потребно е да се прошири бројот на надворешните заинтересирани страни кои што би можеле да влијаат на јавните политики, преку јавни повици за расправи по нацрт –закони. Сепак, позитивно е тоа што при јавните расправи, во најголем дел од министерствата се почитува временските рокови определени со Кодексот за добри практики.

## 7. Резултати во категорија 4 – Спремност за проценка на влијанието на прописите

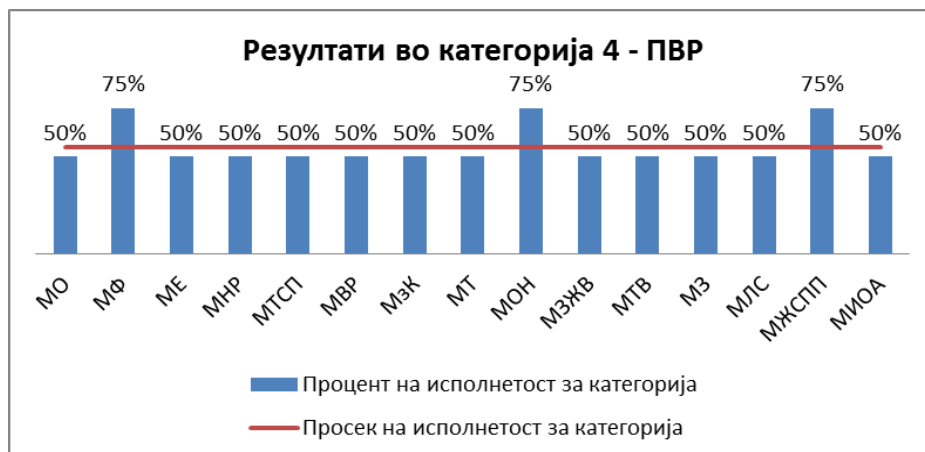
Проценка на влијанието на прописите (ПВР) е еден од темелните механизми кој што овозможува преку евалуација на законите во постапка, во фаза пред нивно донесување, да се провери нивната ефикасност. Целта на овој процес за проценка на влијанието на прописите е да се утврдуваат и се сведуваат на минимум можните оптоварувања за граѓаните, деловните субјекти, како и за останатите засегнати страни, а во исто време да се понудат квалитетни законски решенија. Исто така, преку ПВР се проверува дали предложените законски решенија се во склад со пошироката законската рамка која што регулира дадената област или материја. Важен елемент на ПВР се и јавните расправи т.е. советувања кои што овозможуваат на сите засегнати страни да земат активно учество во процесот на донесување на закони.

Сепак, од суштинска важност е имплементација на ПВР да не претставува само декларативна заложба на политичките чинители. За тоа цел, потребно е да се надминат и низа предизвици кои што се поврзани со градење на капацитети на државните службеници, подигнување на свеста кај засегнатите страни, особено кај граѓаните и граѓанскиот сектор, како и намалување на резистентноста кај политичките елити за примена на ПВР. Фактот дека преку ПВР се унапредува квалитетот на прописите, што е клучен елемент на доброто управување беше една од причините да се посвети цела категорија на индикатори на овој процес.

Просекот на исполнетост на индикаторите од оваа категорија се релативно високи, имајќи ги предвид резултатите од другите категории, и изнесува 55%. Она што е охрабрувачки е во однос на оваа категорија е дека нема поголеми разлики помеѓу министерствата, а нема ниту министерства кои што не спроведуваат ПВР. Ова делумно е резултат и на фактот што дополнителните документи и обуки за вработените кои што се однесуваат на спроведувањето на законот во голема мерка придонесоа за ефикасноста во имплементацијата на овој механизам.

Скоро сите министерства остварија половичен резултат, а отскокнуваат само Министерството за финансии, Министерството за образование и наука и Министерството за животна средина и просторно планирање со резултат од 75%.

Графикон16. Резултати во категорија 4



Во однос на поединечни индикатори, вредно е да се напомене дека сите министерства имаат именувано координатори за ПВР, а исто така и сите координатори имаат поминато обуки за ПВР. Обучени координатори е важно за зајакнување на капацитетите на министерствата, кои што би требало да бидат гарант за квалитетно спроведување на ПВР.

Сепак, министерствата треба да го подобрат својот перформанс во делот на објавување на годишните планови за ПВР, со што граѓаните би биле подобро информирани за предложените законски решенија. Истражувањето покажа дека само 20% од институциите имаат објавено годишен план за ПВР, па оттука апелираме што повеќе министерства да го следат примерот на Министерствата за финансии, образование и наука и животна средина и просторно планирање.

Графиконот подолу го прикажува процентот на закони кои поминале ПВР, без министерствата кои што немале предложени нацрт –закони во периодот опфатен со истражувањето

Графикон17. Процент на закони кои поминале ПВР



Просекот на законите кои што поминале ПВР е 83%, но она што може да се заклучи од анализата е дека не сите министерства применуваат ПВР, а постојат и значителни разлики од најдобриот и најлошиот резултат.

## 8. Резултати во категорија 5 – следење на прописите и известување за политиките

Следењето на прописите и известувањето за политиките се широко прифатени како клучни елементи за стратешко планирање, менаџирање и имплементирање на јавни политики. Понатаму, следењето на прописите и известувањето за политиките овозможуваат навремени измени во текот на спроведувањето на прописите, доколку се утврди дека прописите или политиките не ги даваат посакуваните резултатите, или пак, постои несакани резултати. Следењето и известувањето, воопшто, се битен сегмент во доброто управување, бидејќи со примена на овие механизми може да се интервенира врз процесите за да постигне поголема транспарентност, отчетност, пресретливост и партиципативност. Оттука, следењето и известувањето за политиките е интегрален дел од доброто управување. Владата како целина, која е одговорна за вкупниот квалитет на управувањето и развојните резултати, мора да има увид во имплементација на прописите, а истото не е возможно без да прима редовни извештаи од министерствата и другите органи на управата.

Во рамки на оваа димензија беше истражувана редовноста на доставување на извештаите од страна на министерствата до Владата кои што се однесуваат на специфични политики или програми, односно доставување на годишни извештаи за работата на министерствата. Исто така, од особен интерес за истражувањето беше да се утврди дали институциите имаат воспоставено пракса да ангажираат надворешни експерти за евалуација на програмите и проектите. На крај, се разбира, преку индикаторите се обидовме да испитаме дали извештаите за работата на институциите или евалуациите се објавуваат на службените интернет страниците на министерствата за да бидат достапни за пошироката јавност.

Меѓутоа и покрај огромното значење на овој инструмент за подигнување на нивото на доброто управување, нашето истражување покажа дека институциите во оваа категорија имаат втори најлоши резултати помеѓу категориите од само 6% исполнетост на индикаторите.

Графикон18. Резултати во категорија 5



Најдобар резултат во оваа категорија има остварено Фондот за здравствено осигурување со 57%, а потоа следуваат Министерството за правда со 29%, а потоа следува МВР со 14%. Останатите министерства немаат исполнето ниту еден индикатор. Притоа мора да се напомене дека најголем број од министерствата немаа доставено податоци, па нискиот процент на исполнетост е делумно резултат на ниската пресретливост на институциите.

Во однос на поединечните индикатори, само една институција има испратено извештај за спроведување на политики, програми или закон за тековната 2015 година, а три институции имаат поставено извештај за спроведување на политика, програми или закон на нивната интернет страница, односно 18%.

Практиката за ангажирање на надворешна евалуација, според истражувањето не е воспоставена како дел од практиките за добро управување, па така, според податоците и наодите од истражувањето, ниту една институција нема нарчано надворешна евалуација на своите програми или проекти.

Она што е уште поинтересно, ниту една од институциите го нема објавено ревизорскиот извештај за претходната 2014 година на својата службена интернет страница.



## 9. Резултати во категорија 6 – управување со судир на интереси

Категоријата управување со конфликт на интереси содржи индикатори кои што имаат за цел да ги идентификуваат практиките кои што се спроведуваат во јавната администрација со цел намалување на корупцијата. Корупцијата како општествен феномен претставува сериозен проблем како за државата така и за регионот што во голема мерка ги забавува Евро -интегративните процеси на земјата. Ова е нотирано и во Извештајот за напредок на земјата од страна на Европската комисија за 2015 година, каде што се вели дека ефикасната борба против корупција изискува не само проактивни напори за имплементирање, регулирање и надзор на телата, туку и политичка волја на сите чинители да им се дозволи да ги извршуваат нивните функции во целост, како што е уредено со закон<sup>12</sup>. Конфликтот на интереси во јавната администрација е интегрален дел од борбата против корупција, и доколку не се препознае и не се адресира соодветно може во голема мера да го поткопа основниот интегритет на јавните службеници, на одлуките, телата и институциите. Како ефикасна мерка за борбата против корупцијата се повеќе се применува зајакнувањето на интегритетот на службениците, односно нивната отпорност кон корупцијата во насока на чесно, ефикасно и законско менаџирање со јавните ресурси.

Во земји со мал број на жители, а релативно голем број на администрација (според последните проценки бројот на вработените во јавната администрација се движи некаде од 120 000 до 180 000, што би значело повеќе 6-8% од вкупниот број на население во државата) каде што на 100 граѓани, секој бти или 8ми е јавен службеник, тогаш неминовно е дека во текот на професионалната кариера јавните службеници ќе бидат во ситуација на потенцијален судир на интереси. Затоа, ефикасното менаџирање на конфликтот на интереси во рамките на институциите претставува императив, доколку кај државните власти постои волја за примена на принципите за добро управување, во насока на транспарентно разрешавање и објавување на таквите ситуации што би резултирало со повлекување од одредена позицијата на одлучување.

Во поглед на правната и институционална рамка, Според Извештајот на СЕЛДИ мрежата од 2014<sup>13</sup>, „Македонија има заокружена и релативно добра правна рамка за борба против корупцијата“, но она што недостасува е нејзина ефикасна имплементација и зајакнување на капацитетите на централното тело за борба против корупција, Државната комисија за спречување корупција.

Во рамки на јавната администрација, надлежностите и делокругот на работа на јавните и државни службеници се утврдени со Законот за државните службеници<sup>14</sup> и Законот за јавните службеници<sup>15</sup>, каде што меѓу другото се воспоставуваат мерките за борба против корупцијата во рамки на државната и јавна администрација. Со цел зајакнување на борбата против корупција, во 2010 год. од страна на Владата беше донесен Етички кодекс за членовите на Влада и носители на јавни функции именувани од Владата, а во 2011 беа

<sup>12</sup>EuropeanCommissionProgressReport for 2015 on Republic of Macedonia

<sup>13</sup>Извештај за проценката за корупцијата во Македонија - достапен на следниов линк:  
[http://seldi.net/fileadmin/public/PDF/Publications/CAR\\_Macedonia/CAR\\_MacedoniaMacedonian.pdf](http://seldi.net/fileadmin/public/PDF/Publications/CAR_Macedonia/CAR_MacedoniaMacedonian.pdf)

<sup>14</sup>Закон за државните службеници (Службен весник на Р.М. 59/2000)

<sup>15</sup>Закон за јавните службеници (Службен венсик на Р.М. 52/2000)

донесени уште два кодекса – Етички кодекс за државните службеници и Етички кодекс за јавните службеници, кои што беа подготвени од МИОА.

Во насока на испитување на имплементацијата на мерките за судир на интереси, во рамки на ова истражување во категоријата 6 развиеме 9 индикатори за оценка на менаџирањето на судирот на интереси во рамки на институциите. Од нив 5 се бодуваат, додека останатите индикатори беа предвидени како интерпретативни, односно се во насока на подобро да се разберат процесите во оваа област.

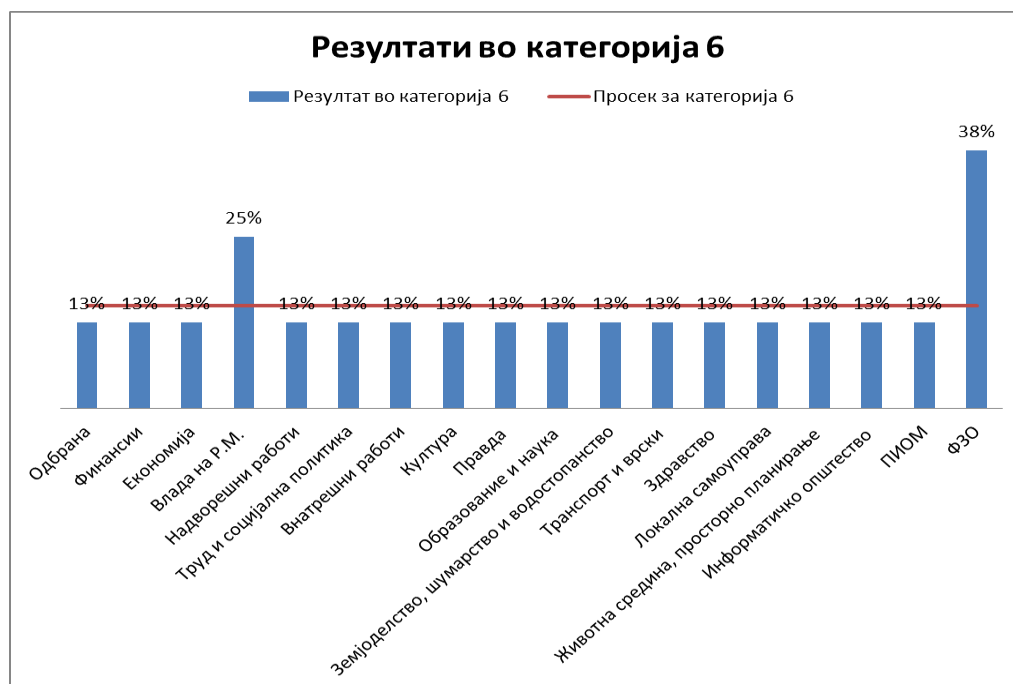
Во рамки на категоријата управување со судир на интереси, просекот на остварените резултати изнесува 15%, што е доста слаб резултат имајќи ја во предвид неопходноста и чувствителноста на овој сегмент од доброто управување за државата.

Како што се гледа од графиконот подолу, најголем број од институциите имаат остварено резултат од 13%, а само ФЗО има резултат од 38%, додека Владата има резултат од 25%.

Во поглед на поединечни индикатори, кај сите институции судирот на интереси е регулиран со Етичкиот кодекс за државни и јавни службеници, а само кај Владата оваа област е дополнително уредена со Етичкиот кодекс за членови на Влада и други именувани службеници од владата. Дополнително, ФЗО го има и посебно дефинирано судирот на интереси во рамки на институцијата.

Ниту една од институциите опфатени со истражувањето нема објавено листа со неподобни економски оператори, со кои однапред се исклучени од можноста да се склучуваат договори за јавни набавки заради постоење на судир на интереси. Ова најчесто се фирми поседувани од блиски членови на семејството на лицата кои што имаат надлежност да одлучуваат за јавни набавки.

Графикон19 Резултати во категорија 6



Со оглед на фактот дека корупцијата е широко распространета<sup>16</sup> и постои длабока вкоренетост на клиентелизмот во јавната и државна администрација, евидентно е дека управувањето со судир на интереси мора темелно да се реформира во насока на постигнување на напредок во оваа област. Она што дополнително ја влошува сликата во поглед на заложбите на земјата за борба против корупција се и објавените снимки од страна на опозицијата за наводна корупција во државниот врв, за што беше формирано и Специјално јавно обвинителство за да ги испита случаите кои што произлегуваат од снимени телефонски разговори. За сериозноста на овие обвинувања сведочи и фактот дека разрешувањето на овие случаи беше доведено во корелација со напредокот во Евро - интегративните процеси на земјата.

---

<sup>16</sup>Извештај за напредокот на земјата од Европската Комисија за 2015

## 10. Резултати на Собранието на Република Македонија

Освен законодавната функција на Собранието на Република Македонија, една од клучните аспекти на функционирањето на оваа институција е да ја промовира и унапредува демократската култура во земјата. Како место каде што се расправа за јавни политики, закони и механизми за спроведување на, несомнено Собранието е еден од клучните институции и носители на демократските процеси во една земја. Не помалку важна е улогата на надзорен орган врз работата на извршната власт, со што се воспоставува принципот на проверки и баланс.

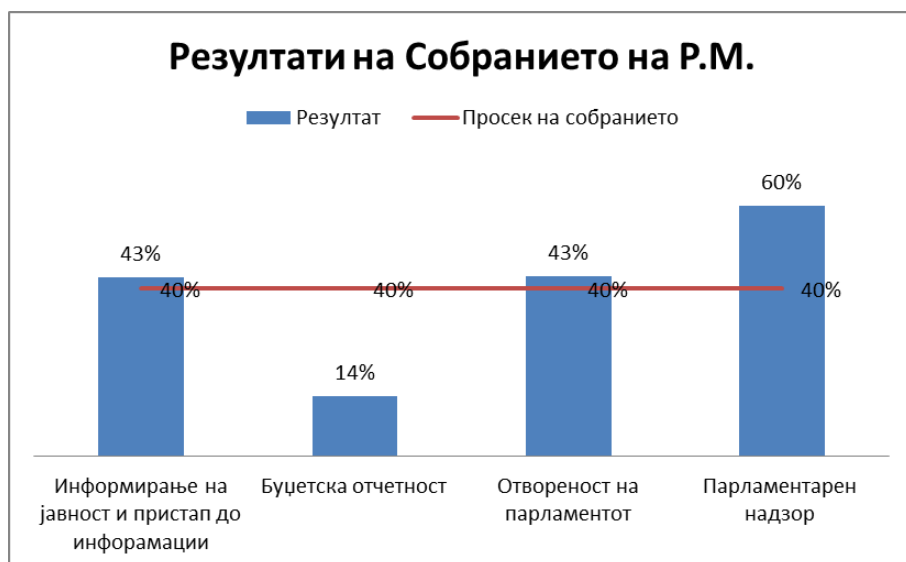
Што се однесува на граѓаните, преку претставниците во Собранието, тие можат индиректно да учествуваат во неговата работата, и директно преку учество во јавни расправи за некои закон или јавна политики.

Сепак, мора да се спомене дека во изминатата година работата на Собранието како претставнички дом беше доведена во прашање после инцидентот од 24 декември 2014 година, кога пратениците од опозицијата предводена од СДМС го напушти Собранието и не учествуваше во работата скоро цела година.

Со оглед на специфичноста на оваа институција, Собранието беше вклучено во четири од осум категории во рамки на истражувањето за добро управување, и тоа во:

1. Информирање на јавноста и пристап до информации
2. Буџетска отчетност и транспарентност
3. Отвореност на Собранието спрема јавноста
4. Парламентарен надзор

Графикон20. Резултати на Собранието на Р.М.



На графиконот се прикажани резултатите на Собранието на Р.М. во четирите категории на добро управување.

Просекот на Собранието е 40% од вкупните можни бодови, а најдобри резултати има остварено во категоријата парламентарен надзор со 60%. За разлика од оваа категорија,

Собранието на Р.М. би требало значително да ја зајакне буџетската отчетност бидејќи, како што може да се види од графиконот, во таа категорија има скромни 14% учинок.

Во категориите информирање на јавноста и пристап до информации, Собранието има учинок од 43%, а исто толков процент на реализација има во категоријата отвореност на парламентот, што е за 3% повисок резултат од просекот во сите категории.

### 10.1 Резултати на Собранието во категорија 1- Информирање на јавноста и пристап до информации

Резултатите на собранието во категорија 1 – Информирање на јавноста и пристап до информации е 43%, што значи дека има нешто помалку од половичен успех во однос на можните бодови за оваа категорија.

Во однос на поединечни индикатори, собранието има функционална службена страница со функционална алатка за пребарување. Она што недостасува во поглед на доставување на информации за граѓаните е софтвер или алатка која што ќе им овозможи пристап и на лицата со посебни потреби да ја користат службената интернет страна. Ова пред се се однесува на опциите за менување на позадината на страницата со прилагодување на контрастот и зголемување на фонот на буквите, што значително би ми го олеснило пристапот на лицата со оштетен вид. Понатаму, би можело да се инсталира и софтвер со аудио читање на содржината на страницата, за да им излезе во пресрет на лицата со оштетен слух.

Во поглед на информации за надлежностите, на интернет страницата се достапни Статутот и деловникот на Собранието, а граѓаните можат да најдат и информации за организациската структура на Собранието. Исто така, достапни се и информации за раководителите на сектори и службите во Собранието, каде што се објавени контакт информации со име, презиме, емаил адреса и телефонски број. Понатаму, според податоците објавени на интернет страницата на КОМСПИ, Собранието има назначено лица за посредување со информации од јавен карактер и контакт информации од службеното лице се објавени, со што ја има исполнето законската обврска предвидено во Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер<sup>17</sup>. Во поглед на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, Собранието има испратено и Извештај до Комисијата за заштита на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер, како имател на информации од јавен карактер.

Понатаму, она што би го олеснило уште повеќе пристапот до информации е да се објави листа на често поставувани прашања од барателите на информации, со што би се ставиле на увид и поставени прашања и одговорите, а аналитичката служба би имала увид за тоа кои прашања најмногу ги засегаат граѓаните, па следствено на тоа да ги насочат мерките кон подобрување на тие прашања или области.

Сепак, и покрај тоа што Собранието има релативно добри резултати во оваа категорија во споредба со другите институции, постои и можност за големи подобрувања во оваа категорија. Така, Собранието би требало да објавува и информации за јавната набавки, како и да бидат достапни за јавноста листата на склучените договори за јавни набавки на

<sup>17</sup>Информацијата е достапана на следниов линк на КОМСПИ <http://www.komspi.mk/?p=636>

службената интернет страница на Собранието. Во делот на јавни набавки, добра практика која што Собранието не ја спроведува е објавувањето на економски оператори со кои што не може да биде склучен договор за јавни набавки заради можно постоење на конфликт на интереси.

### 10.2 Резултати на Собранието во категорија 2 – Буџетска отчетност

Во категоријата буџетска транспарентност Собранието на Република Македонија има остварено најслаби резултати од 14% од можните бодови во споредба со резултатите во останатите категории, што е далеку од просекот на институцијата од 40%, а нешто над просекот на резултатите остварени од сите институции во оваа категорија, кој што изнесува 8%.

За да го подобри резултатот во оваа категорија, Собранието на Р.М. би можело да исполни низа индикатори кои што се однесуваат на: објавување на интернет страната на својот дел од буџетот; објавување на полугодишните и годишните финансиски извештаи; да го испита мислењето на граѓаните во однос на тоа што тие би сакале да знаат за начинот на кој се трошат парите од страна на оваа институција; да се објави граѓански буџет, кој што би бил во форма разбирлива за граѓаните со што ќе им овозможи да полесно да ја разберат вркската помеѓу потрошените пари и ефектите кои што се постигнати со дадените активности.

### 10.3 Резултати на Собранието во категоријата отвореност на Собранието кон јавноста

Резултатите на Собранието во категоријата Отвореност на Собранието за јавноста се 43% од можниот број на бодови во оваа категорија, и е повисок од просекот на Собранието во четирите категории кој што изнесува 40%.

Во поглед на поединечните индикаторите, во подгрупата на објавување на информации на интернет, Собранието има објавено информации во поглед на составот, надлежностите и делокругот на работењето на Комисиите и работните групи, како и сумарните резултати по точките на дневен ред. Исто така, за граѓаните е достапна и ажурирана база на акти кои што Собранието ги има разгледувано, а исто така се достапни и видео снимки од пленарните седници како и од седниците на комисиите и други работни тела.

Понатаму во поглед на објавување на контакти од пратеничкиот состав, за јавноста се достапни кратките биографии и контакти од сегашниот состав на парламентот, како и составите на поранешните состави на Собранието на Р.М.

Според податоците од прашалникот кој што беше пополнет од стана на Парламентарниот институт на Собранието на Р.М. и аналитичката служба, во текот на 2014 год. се одржани 6 јавни расправи.

Во поглед на седници на комисиии одржани без присуство на јавноста, според член 2 од деловникот на Собранието, една седница има одржано Комисијата за надзор на работата на Управата за безбедност и контраразузнавање. Освен Комисијата за надзор на работата на Управата за безбедност и контраразузнавање во изминатата година, седници без присуство на јавност имаат одржано и Агенцијата за разузнавање и Комисијата за надзор над

спроведувањето на посебната истражна мерка следење на комуникациите од страна на МВР, Управата за финансиска полиција, Царинската управа и Министерството за одбрана, а сите други комисии работат со присуство на јавноста, и снимка од нивните седници се достапни за јавноста и се емитуваат на Собранискиот канал.

Собранието иста така нуди можност и за практикантска работа, за што се спроведуваат тромесечни програми за практиканти. А според одговорот во прашалникот од страна на Собранието, во скоро време треба да почне да се спроведува и програмата за практиканти на Парламентарниот институт.

#### 10.4 Резултати во категорија 8 – Парламентарен надзор

Споредено со останатите категории, најдобри резултати Собранието има остварено во категоријата парламентарен надзор со процент на реализација од 60%, што е релативно задоволувачки резултат, ако се земе предвид дека исполнетоста на индикаторите е повеќе од половината, како и тоа дека е за 17 % повисок резултат од просекот на институцијата во сите четири категории.

Во рамки на оваа категорија беше испитувано ефикасноста при разгледување на извештаите на Владата, Омбудсманот и Државниот завод за ревизија, како и тоа дали Собранието, во заклучоците после расправите, формулира заклучоци во поглед на извештаите, а наменети за институциите. Понатаму, врз основа на индикаторите беше испитувано во колкава мера се користи институтот на интерпелација од страна на пратениците, и дали во интерпелацијата биле вклучени и пратеници од различни политички партии. На крај, беше испитувано во која мера пратениците ја користат можноста за поставување на пратенички прашања, како и тоа, каква е достапноста на прашањата и одговорите на службените интернет страници на Собранието.

Во поглед на извештаите, годишен извештај на Народниот правобранител за степенот на обезбедувањето, почитувањето, унапредувањето и заштитата на човековите слободи и права во 2013 г. е разгледан на седмата седница одржана на 02.07.2014 година, додека годишниот извештај за извршените ревизии и за работењето на Државниот завод за ревизија во 2013 год. е разгледан на дванаесеттата седница одржана на 03. 09. 2014 година. Во поглед на заклучоците, од страна на Собранието добивме одговор дека „...на Комисијата за политички систем и односи меѓу заедниците која го разгледува извештајот на Народниот правобранител се водат содржајни дискусии и даваат содржајни коментари во заклучоците во однос на извештаите“.

Во однос на интерпелациите, во 2014 година не биле поднесени ниту една интерпелација за работата на министрите или други носители на јавни функции.

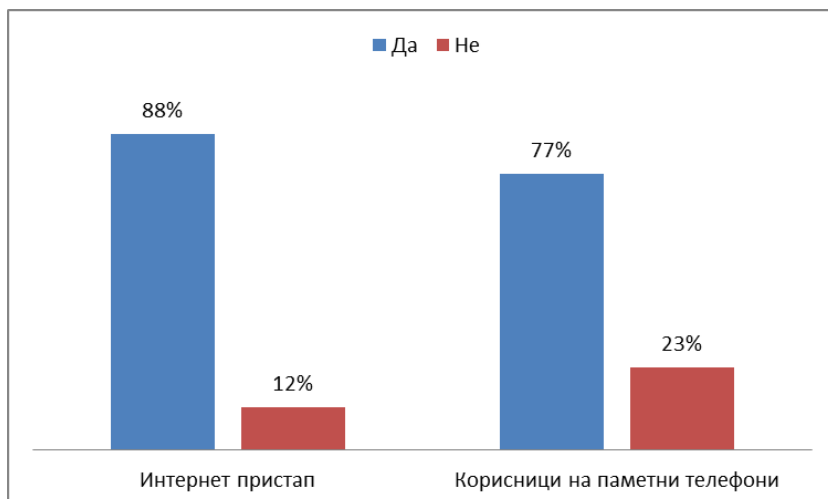
Во 2014 година од страна на пратениците во Собранието на Р.М. биле поставени вкупно 150 пратенички прашања од кои 149 биле оговорени, а само едно прашање од страна на пратеникот Рамиз Мерко, не било одговорено. Пратеничките прашања се достапни на интернет страницата на Собранието на Р.М. <http://www.sobranie.mk/pratenicki-prashanja.nspx>, што во голема мера придонесува за оценка на работата на членовите на парламентот од страна на граѓаните.

## 11. Перцепции на граѓаните за доброто управување во Македонија

Со цел да се добие увид во перцепцијата на граѓаните за работата на институциите, како и да се земат предвид нивните потреби, барања и размислувања, во рамки на истражувањето беше спроведена теренска анкета на репрезентативен примерок од 1101 испитаник. Теренската анкета беше реализирана во месец септември 2015 година. Податоците од теренската анкета преку кои се изразени перцепцијата на граѓаните во однос на принципите и практиките на доброто управување се обработени со користење на SPSS - софтвер за анализа на квантитативни податоци во социјални истражувања.

Граѓаните најпрвин беа прашани преку кој медиум би сакале да се информираат за работата на институциите на централно ниво. Ова сметаме дека е важно од аспект на тоа да се пресретнат преференциите во однос на медиумите кој што најмногу го користат за да стигнат што поефикасно до крајниот корисник – граѓаните. **За илустрација, дури 88% од анкетираниите граѓани имаат пристап до интернет, а 77% до нив користат паметни телефони.**

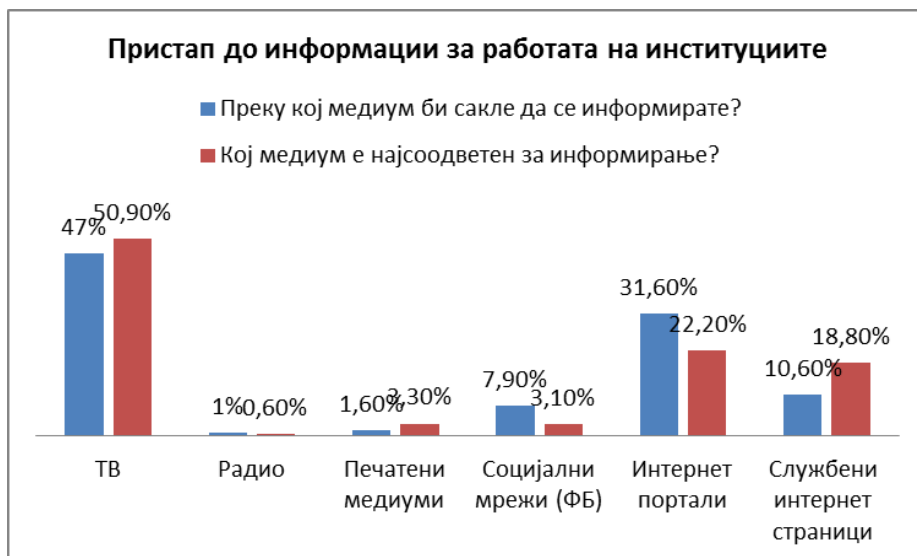
Графикон 21. Интернет пристап и корисници на паметни телефони



Така, најголем број од анкетираниите (47%) се изјасниле дека ја претпочитаат телевизијата како медиум преку кој би сакале да се информираат, а следен медиум се интернет порталите за кои се определиле 31.6%. Преку службените интернет страници на институцијата би сакале да се информираат 10.6% од анкетираниите граѓани. Со доста понизок процент се радиото (1%), печатени медиуми (1.6%) и социјални мрежи (7.9%). Сепак, во однос на прашањето кој од медиумите сметаат дека е најсоодветен за добивање на информации за работата на институциите, постојат извесни отстапки. Така, зголемување на соодветноста во однос на претпочитан медиум имаме кај телевизијата од 3%, печатените медиуми од 2,7% и кај службените интернет страници од 8,2%. Додека опаѓање постои кај социјалните мрежи и кај интернет порталите од 4,8% односно 9,4%.



Графикон22. Пристап до информации за работата на институциите



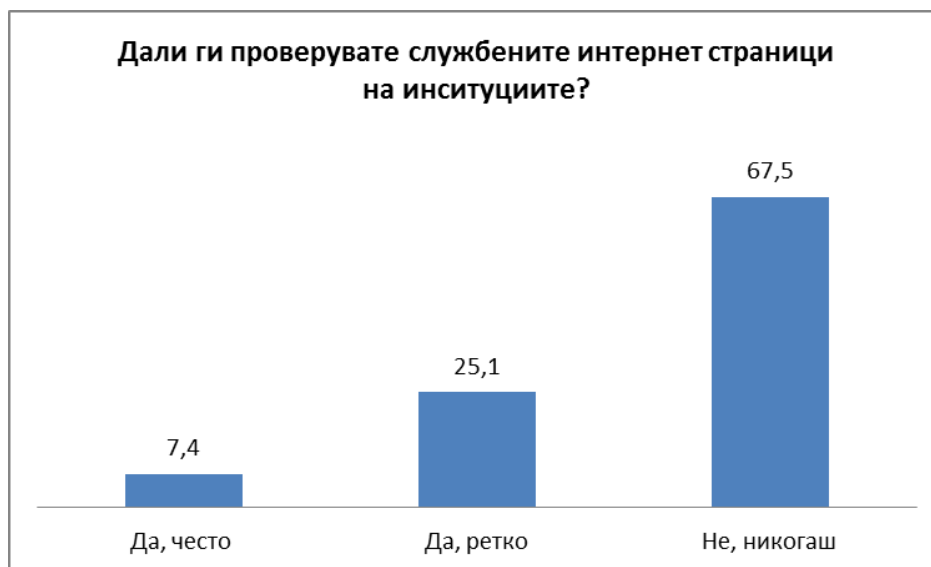
Кога зборуваме за пристап до информации, од особена важност е пристапот да биде овозможен на што поголема група на граѓани. Во тој поглед, овозможувањето на пристап до информации на лицата со посебни потреби треба да биде императив на институциите. Од анализата во претходниот дел видовме дека ниту една од институциите опфатени со истражувањето не користи специјален софтвер или алатки за да им овозможи на лицата со оштетен вид и/или слух пристап до информации преку менување на контрастот на интернет страницата, зголемување на букви, менување на позадината или аудио читање на содржината на службената интернет страница. Наодите од анкетата недвосмислено покажуваат огромна согласност од граѓаните дека вакви алатки и софтвер се неопходни. Така, дури 86,7% од испитаниците сметаат дека институциите треба да овозможат пристап и за лицата со посебни потреби, само 2,1% сметаат дека не треба, а останатите 11,2% од граѓаните одговориле со „не знам“.

Во однос на користењето на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер, 9,4% од анкетираниите го искористиле ова право и поднеле барање до некоја од институциите. Од анкетата произлегува дека во просек секој деветти граѓанин го користи ова право. Од граѓаните кои што поднеле барање според ЗСПИЈК, најмногу тоа го сториле преку писмена форма (48,1%), а втора алатка која најчесто ја користеле е преку електронска пошта (28,8%). Во усна форма информација побарале 17,3%, а формуларот поставен на службената интернет страница бил искористен од 1,7% од граѓаните кои што поднеле барање. Ова значи дека достапноста на формулари во писмена форма треба биде обезбедена во секое време, и ресурсите (пред се човечки и време) да се насочат првенствено во насока на процесуирање на овие барања, а потоа на редовно прегледување на службената електронска пошта наменета за оваа цел и навремено доставување на бараната информација. Овде мора да се напомене дека искуството како истражувачи во рамки на ова истражување говори дека најголем дел од институциите немаат добра внатрешна координација кога се работи за доставување на оговори на електронска пошта. Прв проблем со кој што се соочува секој истражувач, а оттука и граѓанин, е веројатноста дека емаилот нема да го прочита никој, па потребни се дополнителни телефонски јавувања за да се осигура дека емаилот е добиен од страна на институција. Дури и понатака е потребно да се извршат уште неколку јавувања, за да се осигура дека емаилот ќе биде прочитан од надлежниот службеник за тоа прашање, а дури потоа да се очекува одговор на прашањето

или барањето. Ова во голема мерка ја отежнува и оптоварува комуникацијата преку електронска пошта, па затоа е неопходно институциите да развијат свои механизми за поефикасна внатрешна комуникација.

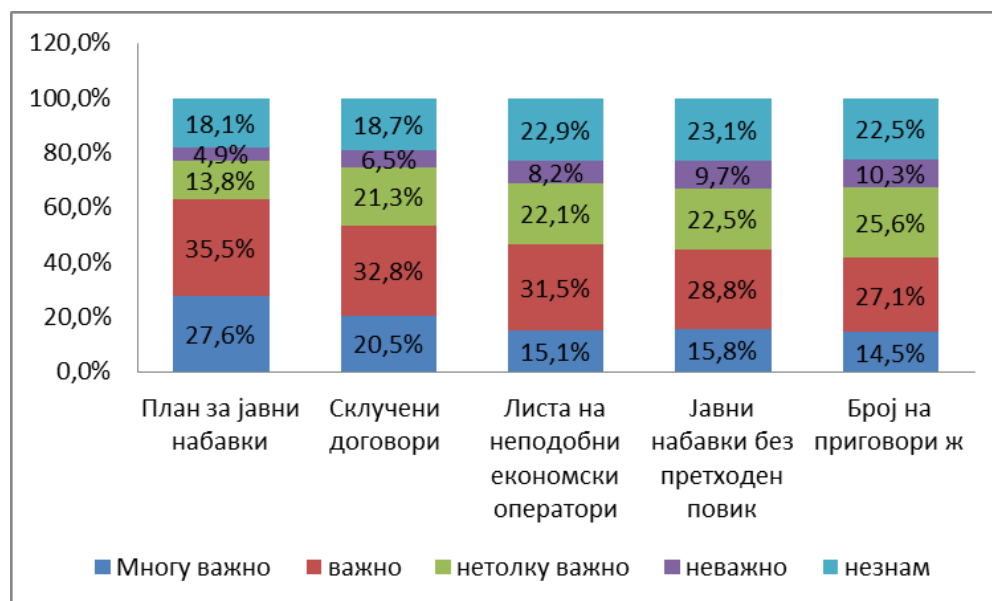
Следната групата на прашањата се однесуваат на пристап до информации поврзани со јавните набавки со кои што сакавме да го испитаме мислењето на граѓаните во една од областите каде што според многу истражување, постои највисок ризик од корупција. За тоа цел, граѓаните беа прашани да ја рангираат одделно важноста на секоја од информациите во поглед на нивна достапност за граѓаните.

Графикон23. Дали ги проверувате службените интернет страници на институциите



Така, 63,1% од граѓаните сметаат дека е многу важно или важно да се објавува планот за јавни набавки за тековната година, 53,3%% ги рангирале склучените договори за јавни набавки, 46,6% листа на неподобни економски оператори, 44,6% јавните набавки без претходен повик а 41,6% бројот на приговори по јавни набавки. Од ова се гледа дека планот горенаведените информации се важни за најголем број од граѓаните. Со оглед на фактот дека исполнетоста на овие индикатори, што беше наведено во претходниот дел, е многу ниска или воопшто не се достапни овие информации, институциите би требало да ја подигнат транспарентноста и отчетноста во поглед на јавните набавки токму преку **објава првенствено на информациите поврзани со план за јавни набавки и склучените договори за кои што се изјасниле повеќе од половината од испитаниците**, а за целосна транспарентност и отчетност и на останатите наведени информации.

Графикон24. Буџетска транспарентност и отчетност



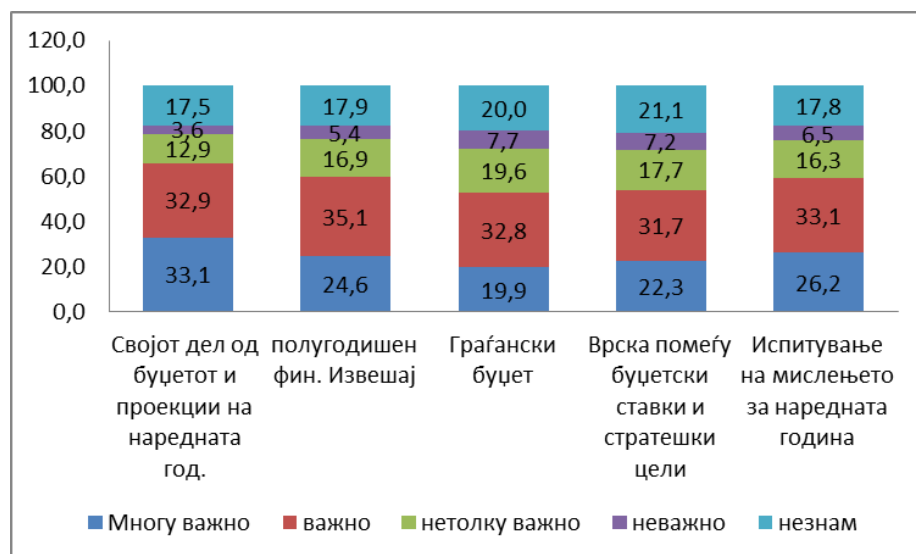
Од анализата може да се заклучи дека приоритетната листа на информацијата од јавните набавки кои институциите треба да ги објавуваат, според мислењето на граѓаните би изгледала вака:

1. План за јавни набавки
2. Склучени договори
3. Листа на неподобни економски оператори
4. Јавни набавки без претходен повик
5. Број на приговори

Во следната група беа прашањата во врска со буџетот, за да се испита мислењето на граѓаните за тоа што би сакале да имаат како информација за тоа како се трошат народните пари. Граѓаните беа замолени да ги рангираат следниве информации по важност за нив: Буџетот на институцијата и проекцијата за наредната година, Полугодишните финансиски извештаи на институцијата; врска помеѓу буџетските ставки и стратешките цели на институцијата; испитување на мислењето на граѓаните.

Во однос на првото прашање, за објавување на својот дел од буџетот за институциите, како важно го издоиле вкупно 65,9%, што воедно претставува и највисок процент од сите наведени информации. Потоа следува финансиските извештаи на институцијата со 59,8%, па испитувањето на јавното мислење при креирање на буџетот за наредната година со 59,2%, врска помеѓу буџетските ставки и стратешките цели на институцијата со 54%. Интересно, за анкетираните граѓани, објавување на граѓански буџет, наменет за нестручната јавност и во разбирлива форма е последно рангирана од овие информации со 52,7% од испитаниците кои што ја рангирале оваа информација.

Графикон25. Буџетска транспарентност и отчетност 2



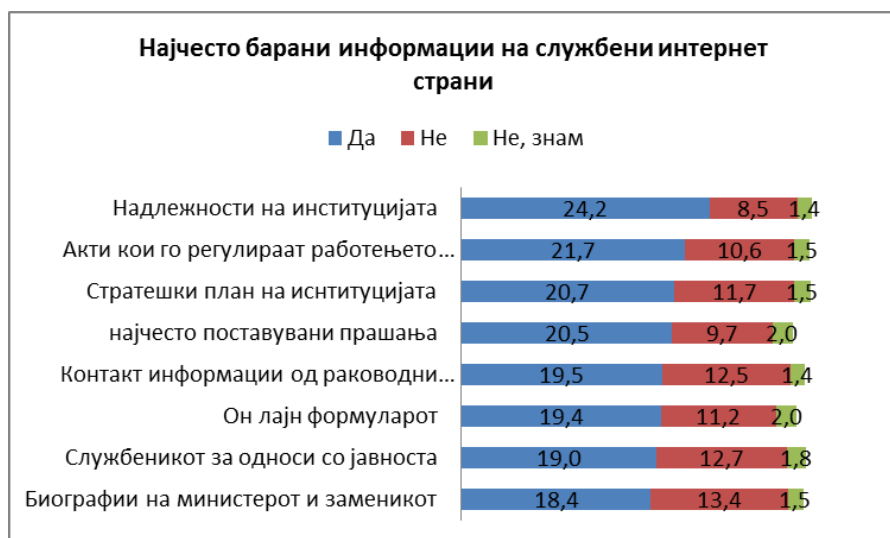
Приоритизација за оваа група на информации беше извршена според разликата помеѓу исполнетост на индикаторот и перцепцијата на граѓаните. Поголема разлика, значи приоритет во однос на другите информации.

Табела3. Исполнетост на индикатори и приоритети

Индикатор	Исполнетост на индикаторот	Перцепција на граѓаните	Приоритет за институциите
Својот дел од буџетот и проекции на наредната година	13%	65,9	1
Полугодишен финансиски извештај	8%	59,8	2
Граѓански буџет	5%	52,7	4
Врска помеѓу буџетски ставки и стратешки цели	32%	54,0	5
Испитување на мислењето за наредната година	11%	59,3	3

Следната група на прашања се однесуваат на информации кои што граѓаните најмногу ги пребаруваат на службените интернет страници на централните институции. Заради поголема прегледност, во графикот беше изоставена опцијата „нема одговор“. Понтаму, одговорите „многу често“, „често“, „понекогаш“ беа кумулативно пресметани за да се добие претстава за тоа колку е приоритетна информацијата.

Графикон 26. Најчесто барани информации



Од резултатите може да се заклучи дека најбарана информација на службените интернет страници за граѓаните кои што ги користат како алата за информирање се оние кои што се однесуваат на: надлежностите на институцијата, по што следуваат актите кои го регулираат работењето на институцијата, стратешкиот план, списокот на најчесто поставувани прашања, контакт информации од раководни службеници, онлајн формуларите за барања, услуги и прашања, службеникот за односи со јавноста и како последна најбарана информација се биографиите на министерот или заменикот на министерот (за министерствата). Според добиените резултати од листата со индикатори и анкетата, приоритизација на поставување на информации за граѓаните врз основа на разликата помеѓу она што граѓаните го сметаат за важно и корисно и исполнетоста на индикаторот е следнава:

Табела 4. Исполнетост на индикатори и приоритети

Индикатор	Исполнетост на индикаторот	Перцепција на граѓаните	Приоритет за институциите
На интернет страната се објавени надлежностите на институцијата	79,00	18,4	5
На интернет страната за секој сектор се објавени контакт информации од раководните службеници ( име, презиме, email, телефон )	47,00	19,0	4
На интернет страната се објавени кратки биографии на министерот и заменик министерот	89,00	19,4	7
На интернет страната е објавен и важечки стратешки план	42,00	19,5	3
На интернет страната се објавени достапни прописи и надлежности на институцијата	84,00	20,5	8
На интернет страната за последната година е објавен минимум 1 евалуација на проект / програма	37,00	20,7	2
На интернет страницата е достапен он - лајн контакт образец	58,00	21,7	6
На интернет страницата е објавен попис на најчесто поставувани прашања	0,00	24,2	1

Во поглед на **пресретливоста на централните институции**, граѓаните беа прашани дали некогаш имаат контактирано некоја од централните институции со конкретно барање или прашање преку телефон или емаил, и доколку да, дали ги добиле очекувани услуги или информации?

Од анкетираниите граѓани 26,2% одговориле дека имаат контактирано некоја од централните институции од кои што 69,2% одговориле дека ги добиле очекуваните услуги или информации, 30,1% од оние кои што контактирале централна институција не ги добиле очекувани услуги или информации, а 0,7% не дале одговор. Ова би значело дека отприлика секој четврти граѓанин бил во контакт со некоја од институциите на централно ниво на било каков начин, а секој трет од нив не е задоволен од добиената информација или услуга. Така, иако на прв поглед резултатите од пресретливоста на централните институции се на задоволувачко ниво, централните институции треба да ја подигнат ефикасноста во давањето на услуги и информации за граѓаните.

На прашањето пак, дали граѓаните некогаш граѓаните пријавиле некој службеник за неетичко и/или непрофесионално однесување на службениците, само 4,2% од анкетираниите одговориле дека имаат поднесено пријава. Најчести пријави биле кон службеник во општината, Фондот за здравствено осигурување, Управата за јавни приходи, Министерствата, а се среќаваат и пријави кон лекари, комунална хигиена итн.

Во групата на прашања што се однесуваат на учеството на граѓаните во процес на донесување на одлуки на централно ниво, граѓаните беа прашани дали и колку ги користат интернет алатките за партиципација во процесот на донесување одлуки и креирање на политики, како [www.e-demokratija.mk](http://www.e-demokratija.mk), [www.ener.gov.mk](http://www.ener.gov.mk), дали имаат учествувало во процеси на консултации организирани од страна на централните институции и дали би сакале да бидат информирани за одржувањето на јавни расправи.

Во однос на [www.e-demokratija.mk](http://www.e-demokratija.mk), само 6,7% ја имаат искористено оваа алатка за информирање или коментирање на некоја политики или пропис. 54,2% никогаш не ја користеле, а 34,1% од граѓаните немаат слушната за оваа интернет страница.

Нешто повеќе граѓани ги имаат користено информации и можностите за учество во процес на консултации преку интернет на интернет страницата [www.ener.gov.mk](http://www.ener.gov.mk). 2% изјавиле дека редовно го користат, а 6,2% одговориле дека го користат ретко, додека 27,2% од граѓаните не се запознаени целосно со функцијата на ЕНЕР, а дури 64,7% не знаат за ЕНЕР. Од оние кои што го посетиле ЕНЕР, 33,3% доставиле коментар како граѓани, а 20% како претставници од граѓански организации.

Вкупно 10,9% од анкетираниите граѓани учествувале во консултации за јавна политика или пропис организирана од централна институција, од кои дури 7,4% како граѓани, додека останатите како претставници на граѓански организации. Сепак, 33,4% од сите анкетирани граѓани, би сакале да бидат информирани за одржувањето на јавни расправи или консултации.

Во поглед на групата прашања во врска со перцепцијата на граѓаните за Собранието на Р.М., 35,1% од граѓаните ја имаат посетено службената интернет страна, а од нив 1,2% редовно ја користат, 3,8% понекогаш а останатите ретко. На прашањето што сметате дека треба да содржи интернет страницата на Собранието на Р.М. најголем број од испитаниците одговориле дека се потребни посебни, специјализирани рубрика за млади, лица со пониско

образование, постари лица и лица со интелектуални потешкотии. Следна информација која што граѓаните сметаат дека е важна е поврзана со составот, членовите и делокругот на комисиите, а потоа следува информации за надлежностите и активностите на Собранието поврзани со Евро-интегративните процеси на земјата.

Графикон27. Кои информации треба да ги содржи интернет страницата на Собранието





## 12. Заклучок

Наодите од теренската анализа на јавното мислење недвосмислено покажа дека постои значителна недоверба на граѓаните кон институциите на централно ниво. Процентот на недоверба артикулиран преку одговорот „немам доверба“ надминува 40% во однос на сите институции од трите гранки на власт во државата. Причините за ваквиот висок степен на недоверба се резултат на меѓусебно поврзани фактори, а голем удел секако имаат се позачестените политички кризи во која запаѓа земјата и покрај тоа што веќе седми пат по ред Европската комисија дава препорака за отпочнување на преговори за членство во Европската Унија. Сепак, европеизацијата и пред се демократизацијата на една земја е сложен процес кој што бара посветеност и волја од сите политички и општествени чинители на сите ниво од општественото делување. Како и да е, идентификувањето на причините за недовербата бара посебна анализа, и во овој извештај нема да се бавиме со тоа прашање. Пристапот на кој што се темели оваа анализа е дека довербата кон институциите може да биде зајакната преку примена на принципите кои што го сочинуваат доброто управување, а пред се на оние транспарентност, отчетност, пресретливост, отвореност и партиципативност, а целта е, преку укажување на добрите практики, но и пропусти на институциите на централно, да ги поттикнеме кон унапредување на квалитетот на јавната управа. Ова пред се, за граѓаните би значело подобри и поквалитетни услуги, поголема достапност до информации кои што се неопходно за ефикасно вклучување во процесот на донесување на одлуки и креирање политики кои што реално би соодетствувале со нивните потреби, приоритети и очекувања.

Освен резултатите до кои што дојдовме со истражувањето, низ процесот на прибирање на информации и контактот и комуникацијата со државните службеници откри и некои други аспекти кои што не можеа да бидат изразени низ бројки, а кои што се и делумно субјективни согледувања за функционирањето на институциите кои што беа предмет на анализа, но кои значително помогнаа подобро да се разберат процесите и контекстот во кој функционираат, како и институционалната култура која што се негува.

Овде мора да истакнеме дека и покрај љубезноста на државните службеници и волјата да придонесат кон истражувањето со доставување на податоци, недостатокот на внатрешна комуникација и механизми за поефикасна поделба на одговорностите резултираше со недоставување на прашалникот и следствено на тоа губење на бодови на индикатори заради немање на податоци и аргументи. Како и да е, ова го сметавме и како оценка за пресретливоста за доставување на информации за работењето на институцијата.

Она што истражувањето го покажа низ бројки е дека постои значителна нееднаквост во однос на резултатите во категориите на добро управување, како и нееднаквост во спроведувањето на практиките на добро управување помеѓу самите институции. Така, имаме распон од 60% во категоријата парламентарен надзор, како најдобриот резултат, до 3% во категоријата Следење на прописи и известување за политиките.

Понатаму, од анализа на категориите се гледа дека подобри резултати институциите бележат во категориите во кои што се мери транспарентноста и отвореноста отколку во оние кои во кои што се мери отчетноста. Во однос на ова забелешка, мора да се напомене дека најголем дел од индикаторите за мерење на транспарентноста и отвореноста беа изведени од законските прописи, поконкретно од Законот за слободен пристап до



информации од јавен карактер, додека они за транспарентност, а посебно буџетска транспарентност се засноваа на она што може да се карактеризира како добри практики во управување. Врз основа на ова може да се заклучи дека институциите во најголем дел ги почитуваат законските одредби, но за унапредување на степенот на добро управување потребно да се применуваат и добрите практики од оваа област.

Со оглед на фактот дека просечниот резултат на институциите изнесува 31% од вкупниот можен број на бодови, евидентно е дека има огромен простор за подобрување во сите категории на добро управување, а наредното истражување ќе го покажи и напредокот (се надеваме) што бил постигнат меѓу двете истражување.

Во поглед на поедини институции, најдобри резултати има постигнато Фондот за здравствено осигурување со просек од 41%, додека најлоши резултати има Министерството за одбрана со 14%.

На крај да напомене дека со оглед на тоа што листата на индикатори е достапна за сите заинтересирани страна, ги охрабруваме институциите да ја користат за подобрување на квалитетот на доброто управување и како истражувачки и аналитички тим стоиме на располагање на сите институции за било какви прашања и помош при имплементацијата на практиките на добро управување.

## 13. Препораки

Врз основа на резултати од систематскиот преглед на работата на институциите во осум категории на добро управувања, а во комбинација со перцепциите на граѓаните, нивните потреби и очекувања добиени преку теренската анкета, ЦИКП ги дефинира следните препораки за унапредување на јавната управа во Македонија:

### Информирање на јавноста и пристап до информации

1. Институциите да објавуваат листа на најчесто поставувани прашања од страна на граѓаните и одговори на службената интернет страна за да се добие подобар увид во потребите и очекувањата на граѓаните, како и да се зајакне ефикасноста во доставување на информации. Ова ќе помогне и за заштеда на ресурси (човечки и време) за одговор на барањата на граѓаните.
2. Да се овозможи пристап до службените интернет страни за лицата со посебни потреби преку специјализирани софтвери
3. Институциите да објавуваат листа со неподобни економски оператори кои заради потенцијален судир на интереси се исклучени од можноста за склучување на договори за јавни набавки
4. Да се објавуваат склучените договори за јавни набавки, како и анексите на договорите за извршување на јавните набавки на службените интернет страни на институциите
5. Да се објавуваат годишните планови за јавни набавки на службените интернет страни на институциите
6. Институциите кои што доделуваат стипендии, даваат донации или субвенции да објавуваат листи со субјекти кои што добиле стипендии, донации или субвенции, како и да се објавуваат критериумите за избор, составот на комисиите и жалбите по однос на одлуките.
7. Да се спроведуваат евалуации на програмите и проектите спроведувани од страна на институциите и да се објавуваат извештаите од евалуацијата на службените интернет страни.
8. Да се објавуваат стратешките планови на институциите на службените интернет страни на институциите

### Буџетска транспарентност и одговорност

1. Институциите да го објавуваат својот дел од буџетот за тековната година на своите службени интернет страни
2. Институциите да ги објавуваат годишните финансиски извештаи за претходната година, како и полугодишните финансиски извештаи за тековната година
3. Институциите да го испитуваат мислењето на граѓаните (преку анкети, консултации, дебати со засегнати страни) при изработка на нацрт –буџетот за да што поефикасно ги вклучат барањата, потребите и приоритетите на граѓаните
4. Институциите да изработуваат т.н. „граѓански буџети“ наменети за нестручната јавност, и истиот да се објавува на службените интернет страни.

5. Институциите да објавуваат информации кои што ќе ги појасната врските помеѓу стратешките цели и буџетските ставки

### Вклучување на јавноста во политичко одлучување

1. Институциите да објавуваат план за јавни расправи за консултации со јавноста при креирање политики и донесување на одлуки
2. Да се објавуваат податоци за работните групи кои што учествувале во консултативни процесите во однос на составот, заклучоците и препораките
3. Институциите да ги објавуваат редовно и сите нацрт – закони на ЕНЕР
4. Да се објавуваат извештаи за спроведени јавни расправи, консултации на службените интернет страници на институцијата

### Спремност за Проценка на влијанието на регулативата (РИА)

1. Секоја институција да објавува годишен план за РИА за наредната година (15 дена после објавата на Годишната програма за работа на Владата)

### Следење на прописите и известување на политиките

1. Институциите да го користат надворешната евалуацијата како алатка и резултатите да се објавуваат на службените интернет страници
2. Институциите да ги објавуваат ревизорските извештаи на своите службените интернет страници
3. Институциите да објавуваат Годишни извештаи за својата работа за претходната година на своите службени интернет страници

### Управување со судир на интереси

1. Институцијата да објави подзаконски/интерен акт во кој што се дефинира судирот на интереси и се утврдуваат и регулираат постапките за судир со интереси

### Препораки за Собранието на Р.М.

1. Да се објавуваат поединечните активности на членовите на Парламентот
2. На службената интернет страница да се постават и ажурираат специјализирани рубрики и содржини за млади, лица со ниско образование, постари лица, лица со интелектуални потешкотии
3. Да се објават поединечни резултати од јавно гласање на членовите на Парламентот од почетокот на актуелниот состав
4. Да се објавуваат сумарните резултати по точките на дневниот ред од почетокот на актуелниот состав
5. Да се постави и објави единствен регистар (записник) на барања според ЗСПИЈК кој што ги обединува сите упатени барања до службите на Собранието

## Користена литература

**Bovaird, T., & Loffler, E. (2009).** *Public Management and Governance*. New York : Routledge .

**Miosic, N., Bronic, M., & Skrbalo, M. (2013).** *Indeks dobrog upravlivanja u Hrvatskoj 2012*. Zagreb: GONG.

**OECD. (2002).** *Best Practices for Budget Transparency*. Paris : OECD.

**Riley, T. B. (2003).** E-government vs. E-governance: Examining the Differences in a Changing Public Sector Climate .

**Risteska, M. (2013).** The role of the EU in promoting good governance in Macedonia: towards efficiency and effectiveness or deliberative democracy? *Nationalities Papers*, Vol. 41, Iss. 3,.

**Гапик-Димитровска, Г. (2013).** *Прирачник за проценка на влијанието на регулативата*. Скопје : Министерство за информатичко општество и администрација.

**Огненовска, С., & Ѓузелов, Б. (2014).** *ОГЛЕДАЛО НА ВЛАДАТА 2014: УЧЕСТВО НА ЈАВНОСТА ВО ПРОЦЕСИТЕ НА ПОДГОТОВКА НА ЗАКОНИ*. Скопје: Македонски центар за меѓународна соработка (МЦМС).

**Саздевски, М., & Огненовска, С. (2013).** *УЧЕСТВО НА ЈАВНОСТА ВО ПРОЦЕСИТЕ НА ПОДГОТОВКА НА ЗАКОНИ*. Скопје : Македонски центар за меѓународна соработка (МЦМС).

**Цеков, А., & Ристеска, М. (2015).** *Студија за локална отчетност, транспарентност и одговорност*. Скопје : Центар за истражување и креирање политики (ЦИКП).

Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер, Сл. Весник 13/2006

Закон з адржавните службеници “Сл. Весник на Р Македонија” бр. 59/2000; 112/00; 34/01; 103/01; 43/02;98/02;17/03;40/03;85/03;17/04;69/04;81/05;61/06;36/07;161/08;6/09

Одлуки на Уставен суд: 30/01;100/02;84/03;128/08

Закон за буџетите (Службен весник на Република Македонија бр.64/05, 0 (Службен весник на Република Македонија бр.64/05, 04/08, 103/08, 4/08, 103/08, 156/09, 95/10 156/09, 95/10, 180/11и 171/12 и 171/1

Кодекс на добри практики за учество на граѓанскиот сектор во процесот на креирање на политики . Сл. Весник 99/2011

## Анекси:

## 1. Индикатори за добро управување

Ред Број	Категорија / Индикатор	Бодување
<b>1</b>	<b>ИНФОРМИРАЊЕ НА ЈАВНОСТА И ОВОЗМОЖУВАЊЕ ПРИСТАП ДО ИНФОРМАЦИИ</b>	
1.1	Институцијата има службена интернет страна	ДА = 1; НЕ= 0
1.2	Интернет страната е ажурирана во последните а) 24 часа б) 7 дена в) Месец дена д) Повеќе од 30 дена	а) 3 бода б) 2 бода в) 1 бода д) 0 бода
1.3	Овозможен пристап на лицата со посебни потреби (големи букви за лица со оштетен вид, итн.,)	ДА = 1; НЕ= 0
1.3.1	Доколку Да, да се наведе софтверот кој се користи за овозможување пристап на лицата со посебни потреби	Не се бодува
1.4	Интернет страната има функционална алатка за пребарување	ДА = 1; НЕ= 0
1.5	Институцијата има објавено податочни сетови во отворен формат на нејзината веб страна и/или на платформата <a href="http://www.otvorenipodatoci.gov.mk">www.otvorenipodatoci.gov.mk</a>	ДА = 1; НЕ = 0
1.6	Институцијата им овозможува на граѓаните да се регистрираат за електронски билтен	ДА = 1; НЕ = 0
1.7	На интернет страната има објавено акти кои го регулираат работењето на институцијата (закон, правилник, уредба, кодекс)	ДА = 1; НЕ= 0
1.8	На интернет страната се објавени надлежностите на институцијата.	ДА = 1; НЕ= 0
1.9	На интернет страната е објавена организациската структура	ДА = 1; НЕ= 0
1.10	На интернет страната за секој сектор се објавени <b>контакт информации</b> од раководните службеници (име, презиме емаил, телефон)	а) 2 – се б) 1 – делумно в) 0
1.11	На интернет страницата се објавени кратки биографии на министерот и зам. Министерот	ДА = 1; НЕ= 0
1.12	На интернет страницата е објавен важечки стратешки план	ДА = 1; НЕ= 0
1.13	На интернет страната се достапни некои други програмски документи на институцијата	ДА = 1; НЕ= 0
1.14	На интернет страницата се достапни прописи и надлежности на институцијата	ДА = 1; НЕ= 0
1.15	На интернет страницата е објавена барем една информација за работата на институцијата во последните 30 дена	ДА = 1; НЕ= 0
1.16	На интернет страницата за последната година е објавен минимум 1 извештај за работата на институцијата и/или минимум 1 евалуација на проект/програма	ДА = 1; НЕ= 0
1.17	Дали институцијата именува службено лице за посредување со информациите во склад со ЗСПИ	ДА = 1; НЕ= 0
1.18	На интернет страницата се објавени контакти од службени лица за посредување со информации	ДА = 1; НЕ= 0

1.19	На интернет страницата е достапен он-лајн контакт образец	ДА = 1; НЕ= 0
1.20	На интернет страницата е објавен попис на најчесто поставувани прашања	ДА = 1; НЕ= 0
1.21	Извештај за спроведувањето на ЗСПИ поднесен а) во рок (31.01.2015) б) по истекот на рокот в) не е предаден	а) 2 б) 1 в) 0
1.22	Во текот на 2015 Комисијата има усвоено жалба или има наредено на институцијата да достави барана информација или вратила одлука на институцијата да донесе посебна одлука а) повеќе од 2 пати б) 1 или 2 в) 0	а) -2 б) -1 в) 0
1.23	Во текот на претходната година КЗПСПИЈК има наложено достава на информации заради т.н. институционален молк а) повеќе од 2 пати б) 1 или 2 в) 0	а) -2 б) -1 в) 0
1.24	На интернет страницата е објавен план за јавни набавки за тековната година	ДА = 1; НЕ= 0
1.25	На интернет страницата е објавена листа на склучено договори за јавни набавки	ДА = 1; НЕ= 0
1.26	На интернет страната е објавена изјава за непостоење на судир на интереси / листа на компании со кои институцијата не може да склучува договор	ДА = 1; НЕ= 0
1.27	На интернет страната се објавени договорите или линк до регистарот за јавни набавки	ДА = 1; НЕ= 0
1.28	На интернет страницата се објавуваат анексите на склучените договори за јавни набавки или постои линк до регистарот за јавни набавки	ДА = 1; НЕ= 0
1.29	На интернет страницата има објавено информација за извршување на договор за јавна набавка	ДА = 1; НЕ= 0
1.30	Процент на вкупен износ за јавни набавки реализиран без претходен објавен оглас за јавни набавки	Не се бодува
1.31	Број на приговори на јавни набавки кои што резултирале со освојување на приговорот во текот на изминатата година	Не се бодува
1.32	На интернет страницата е објавен најмалку еден конкурс за доделување на донации, стипендии или поттикнување	ДА = 1; НЕ= 0
1.33	На интернет страницата е објавена листа на корисници на донации, поддршка или стипендија	ДА = 1; НЕ= 0
1.34	На интернет страницата е објавен износот на доделените средства по корисници	ДА = 1; НЕ= 0
1.35	Во телото кое донесува одлуки за доделување на средства за стипендија, натпревари награди има претставници од граѓанскиот сектор	ДА = 1; НЕ= 0
1.36	Институцијата ги објавува сите барања и одговори за пристап до информации од јавен карактер на нејзината веб страна	Не се бодува
	<b>Максимален број на бодови во категоријата</b>	

Ред Број	Категорија / Индикатор	Бодување
2	<b>БУЏЕТСКА ТРАНСПАРЕНТНОСТ И ОДГОВОРНОСТ</b>	
2.1	Датум на доставување на прашалник од Мин. Фин. за изработка на стратешки планови	(15.03) Интерпретативен индикатор – не се бодува
2.2	Датум на доставување на Стратешкиот план за институциите за 2013 - 2015	(15.04.) Интерпретативен индикатор – не се бодува
2.3	Датум на донесување на Стратегија на Владини програми 2013 – 2015	(15.05.)Интерпретативен индикатор – не се бодува
2.4	Датум на донесување на Насоки за економски политики и фискални политики за 2013 - 2015	(15.06.)Интерпретативен индикатор – не се бодува
2.5	При изработката на економските и фискалните политики консултирана е стручната јавност согласно Кодексот на добри практики за учество на граѓанскиот сектор во процесот на донесување на одлуки	Интерпретативен индикатор – не се бодува
2.6	Датум на доставување насоки за изработка на предлог за државниот буџет РМ за периодот 2015 – 2017	(30.06.)Интерпретативен индикатор – не се бодува
2.7	Датум на доставување на Насоки за изработка на државниот буџет за РМ за 2015 – 2017	Интерпретативен индикатор – не се бодува
2.8	Датум кој што е одреден од институцијата за доставување на финансиски планови за период 2015 – 2017	(15.07.)Интерпретативен индикатор – не се бодува
2.9	Датум на испраќање на заеднички предлог на финансиски планови за периодот 2013-2015. установи на Министерството за финансии	(31.07.)Интерпретативен индикатор – не се бодува
2.10	Институцијата го има објавено својот дел од изгласаниот буџет за тековната година како и проекциите за наредната година на интернет страната а) да б) делумно в) не	а) 2 б) 1 в) 0
2.11	Институцијата го има објавено својот полугодишен финансиски извештај за тековната година	ДА = 1; НЕ= 0
2.12	Институцијата го објавила својот годишен извештај за претходната година на својата интернет страница	ДА = 1; НЕ= 0
2.12	Институцијата го објавила својот годишен извештај за претходната година на својата интернет страница	ДА = 1; НЕ= 0

2.13	На интернет страницата на институцијата постои граѓански буџет на институцијата наменет за „нестручната јавност“	ДА = 1; НЕ= 0
2.14	На интернет страницата на Министерството за финансии постои „граѓански буџет“ наменет за „нестручната јавност“	ДА = 1; НЕ= 0
2.15	На интернет страницата постои информација за буџетот за тековната година која ја појаснува врската помеѓу буџетските ставки и стратешките цели на Владата.	ДА = 1; НЕ= 0
2.16	Институцијата, на некаков начин, го има утврдено мислењето на јавноста за 2016 а) не б) да, ама под стандардите пропишани во Кодексот на добри практики за учество на граѓанскиот сектор во процесот на донесување на одлуки а с) во склад со стандардите од Кодексот на добри практики за учество на граѓанскиот сектор во процесот на донесување на одлуки (мин. 10 дена)	а) 0 б) 1 с) 2
2.17	Институцијата на некаков начин има испитано што граѓаните сакаат да знаат за буџетот и начинот на кој се трошат средствата од страна на институцијата . Ако да, да се наведе на кој начин било испитано мислењето на граѓаните_____	ДА = 1; НЕ= 0
2.18	Број на денови кои пратениците ги имале на располагање за анализа и расправа за буџетот.	Интерпретативен индикатор - не се бодува
2.19	Број на денови пред почетокот на фискалната година од примањето на нацрт буџет во Собранието	Интерпретивен индикатор - не се бодува
2.21	Број на поднесени амандмани на Власта на буџетот за 2016.	Интерпретативен индикатор - не се бодува
2.22	Број на поднесени амандмани од страна на опозицијата на буџетот за 2016 .	Интерпретативен индикатор - не се бодува
2.23	Број на прифатени амандмани на власта на буџетот за 2015	Интерпретативен индикатор - не се бодува
2.24	Број на прифатени амандмани на опозицијата на буџетот за 2015.	Интерпретативен индикатор - не се бодува
2.25	Ниво на отвореност на Владата за квалитетно аргументирани предлог амандмани на буџетот упатени од страна на парламентарните групи, посебно од опозицијата и заинтересираната јавност. а) Воопшто не б) делумно с) повеќето да	Проценка заснована на 2.21 – 2.24 а) 0 б) 1 в) 2



2.26	Парламентот го изгласа буџетот за 2015 во законски рок	(рок до крајот на годината ) ДА = 1; НЕ= 0
2.27	На интернет страната на парламентот постои информација за јавноста за буџетот за 2015 год. која ја објаснува врската помеѓу буџетски ставки и стратешките цели и приоритети на владата.	ДА = 1; НЕ= 0
2.28	Број на денови кои пратениците ги имале на располагање за анализа и расправа за ребаланс на буџетот за 2014 год. вклучително и расправите на комисиите	Не се бодува – Интерпретати -вен индикатор
2.29	Број на денови помеѓу изгласување на ребаланс на буџетот за 2014 и изгласување на буџетот за 2015	Не се бодува – интерпретати вен индикатор
<b>Максимален можен број на бодови во димензијата</b>		

Ред Број	Категорија / Индикатор	Бодување
<b>3</b>	<b>ВКЛУЧУВАЊЕ НА ЈАВНОСТА ВО ПОЛИТИЧКО ОДЛУЧУВАЊЕ (само министерства и тела на владата на РМ)</b>	
3.1	Процент на нацрт-закопи, прописи одлуки и други акти за чија што изработка е оформена работна група во текот на 2015 год.	Не се бодува – интерпретати -вен индикатор
3.2	Процент на работни групи кои имале претставници од засегнатите страни и/или граѓанското општество	Не се бодува – интерпретати -вен индикатор
3.3	На интернет страниците се објавени податоци за работните групи	ДА = 1; НЕ= 0
3.4	Во текот на 2015, објавен е барем еден јавен повик за вклучување на работните групи за изработка на прописи или програмски документи.	ДА = 1; НЕ= 0
3.5	Јавен повик за стручната и/или заинтересираната јавност за вклучување во работата на работните групи за изработка на прописи или програмски документи.	ДА = 1; НЕ= 0
3.6	На интернет страницата е објавен план на јавните расправи за следната година	N/A
3.7	Објавување на нацрт прописи на интернет	N/A
3.8	Процент на нацрт-закопи кои се објавени на ЕНЕР а) 0-33% б) 33%-66% в) 67-100%	а) -2 б) -1 в) 0
3.9	Објавување на информации за нацрт законот на ЕНЕР на интернет страницата на министерството	ДА = 1; НЕ= 0
3.10	Спроведени додатни облици на советувања	ДА = 1; НЕ= 0
3.11	Објава на извештаи на интернет за спроведено советување: обединување на забелешки за неприфаќање на забелешките	ДА = 1; НЕ= 0

3.12	<p>Просечна должина на советувањата:</p> <p>а) пократко од 10 денови</p> <p>б) 10-20 денови</p> <p>в) подолго од 20 денови</p>	<p>а) -1</p> <p>б) 1</p> <p>в) 2</p>
	<b>Максимален можен број на бодови во димензијата</b>	

Ред Број	Категорија / Индикатор	Бодување
4	<b>СПРЕМНОСТ ЗА ПРОЦЕНКА НА ВЛИЈАНИЕТО НА ПРОПИСИТЕ (само министерства и владини тела)</b>	
4.1	Институцијата има именувано координатори за ПВР	ДА = 1; НЕ= 0
4.2	Координаторите за ПВР имаат поминато едукација за спроведување на ПВР	ДА = 1; НЕ= 0
4.3	Број на службеници без координаторите кои имаат поминато обука за ПВР	ДА = 1; НЕ= 0
4.5	Институцијата има објавено годишен план за ПВР за 2015 (15 денови после објавата на Годишната програма за работа на владата)	ДА = 1; НЕ= 0
4.6	Процент на предлог закони кои поминале ПВР	Не се бодува интерпретативен индикатор
	<b>Максимален можен број на бодови во димензијата</b>	

Ред Број	Категорија / Индикатор	Бодување
5	<b>СЛЕДЕЊЕ ПРОПИСИ И ИЗВЕСТУВАЊЕ ЗА ЈАВНИТЕ ПОЛИТИКИ</b>	
5.1	Во 2015 година институцијата испратила до Владата најмалку еден извештај за спроведувањето на политики, програми, закони	ДА = 1; НЕ= 0
5.2	Извештај на институцијата од 2014 за спроведените политики, програми и закони е поставен на интернет	ДА = 1; НЕ= 0
5.3	Во 2015 година институцијата доставила годишен извештај до Владата за работата во 2014 година	ДА = 1; НЕ= 0
5.4	Институцијата поставила на интернет годишен извештај за својата работа во 2014 година	ДА = 1; НЕ= 0
5.5	Во текот на 2014 институцијата нарачала барем една надво-решна евалуација за некоја своја секторска програма /политика	ДА = 1; НЕ= 0
5.6	Институцијата поставила на интернет евалуациски извештај за 2014	ДА = 1; НЕ= 0
5.7	Владата има упатства или друг документ што го одредува начинот на следење и известување за работата на одделните министерства	ДА = 1; НЕ= 0
5.8	Владата има упатства или друг документ кој што го одредува начинот на следење и известување за работата на одделни организациони целини и програмски тимови	ДА = 1; НЕ= 0
	<b>Максимален можен број на бодови во димензијата:</b>	

Ред Број	Категорија / Индикатор	Бодување
6	<b>УПРАВУВАЊЕ СО СУДИР НА ИНТЕРЕСИ</b>	
6.2	Некаков подзаконски акт или кодекс на однесување го регулира судирот на интереси	ДА = 1; НЕ= 0
6.3	Некој подзаконски/интерен акт го дефинира судирот на интереси	ДА = 1; НЕ= 0
6.4	Некој подзаконски/интерен акт ја дефинира постапката за прогласување и управување со судир на интереси	ДА = 1; НЕ= 0
6.5	Некој подзаконски/интерен акт предвидува санкции за службениците во случај на непријавување на конфликт на интереси	ДА = 1; НЕ= 0
6.6	Број на случаи на прогласување на конфликт на интереси од страна на функционери и службени лица во 2014 година	Не се бодува – интерпретативен индикатор
6.7	Број на жалби во 2014 година на одлуките за доделување на средства или други ресурси (субвенции, дотации, финансирање на проекти и програми, концесии, итн) поради непријавен судир на интереси на службеници	Не се бодува – интерпретативен индикатор
6.8	Бројот на такви жалби во 2014 година што резултирале со поништување на одлуките за распределба на средства или други ресурси (субвенции, дотации, финансирање на проекти и програми, концесии)	Не се бодува – интерпретативен индикатор
6.9	Број на поведени дисциплински постапки против службеникот на институцијата поради непријавување на судир на интереси	Не се бодува – интерпретативен индикатор
6.x	ДКСК издала јавна опомена на службеник, министер или заменик министер од вашата институција (министерство)	ДА = 1; НЕ= 0
	<b>Максимален број на бодови во категоријата</b>	

Ред Број	Категорија / Индикатор	Бодување
7	<b>ОТВОРЕНОСТ НА ПАРЛАМЕНТОТ ЗА ЈАВНОСТА</b>	
7.1	На интернет страница постојат информации за составот, членовите и делокругот на активности на комисиите	ДА = 1; НЕ= 0
7.2	На интернет страницата објавени се сумарните резултати по точките на дневниот ред од почетокот на актуелниот состав	ДА = 1; НЕ= 0
7.3	На интернет страницата објавени се поединечни резултати од јавно гласање на членовите на парламентот од почетокот на актуелниот состав	ДА = 1; НЕ= 0
7.4	Ажурирана база на акти кои Парламентот ги разгледувал е достапна за пребарување на интернет страницата на Парламентот	ДА = 1; НЕ= 0
7.5	Базата на акти содржи видео или аудио снимки од пленарните расправи на актуелниот состав на Парламентот	ДА = 1; НЕ= 0
7.6	На интернет страницата веднаш е достапен актуелниот дневен ред со сите материјали за расправа	ДА = 1; НЕ= 0
7.7	На интернет страницата постои база на документи поврзани со контролната функција на Парламентот (сослушување, истраги, пратенички прашања, интерпелација)	ДА = 1; НЕ= 0
7.8	Парламентот објавува аудио или видео пренос од пленарните седници	ДА = 1; НЕ= 0

7.9	На интернет страницата на Парламентот достапни се индивидуални профили на сите парламентарци а) да, детални биографии б) да, основни информации в) не	а) 2 бодови б) 1 бод в) 0 бодови
7.10	На интернет страницата на Парламентот постојат најави и извештаи за активностите на одделни парламентарни групи клубови: а) да, детални информации б) да, основни информации с) не	а) 2 бодови б) 1 бод в) 0 бодови
7.11	На интернет страницата на Парламентот постои преглед на индивидуалните активности на парламентарците а) да, детални информации б) да, основни информации в) не	а) 2 бодови б) 1 бод в) 0 бодови
7.12	На интернет страницата на Парламентот достапни се информации за одговорностите и активностите на Парламентот поврзани со процесот на усогласување на домашното со законодавството на ЕУ	ДА = 1; НЕ= 0
7.13	На интернет страницата на Парламентот достапни се информациите за активностите на службените лица во Парламентот: а) да, детални информации б) да, основни информации в) не	а) 2 бодови б) 1 бод в) 0 бодови
7.14	На интернет страницата постојат специјализирани рубрики или содржини кои се однесуваат на посебни општествени групи (млади, лица со ниско образование, постари лица, лица со интелектуални потешкотии)	ДА = 1; НЕ= 0
7.15	Во Парламентот постои дефинирана процедура за координативен пристап во информирањето помеѓу различни парламентарни тела и служи во склад со ЗСПИЈК.	ДА = 1; НЕ= 0
7.16	Во Парламентот постои единствен записник (регистар) на ЗСПИЈК барања кој што ги обединува сите барања упатени до одделни служби и работни дела на Парламентот	ДА = 1; НЕ= 0
7.17	Број на тркалезни маси/дискусии одржани во Парламентот во организација или ко-организација со граѓанското општество/надворешни партнери	Не се бодува – интерпретативен индикатор
7.18	Број на работни тела кои во изминатата година самостојно организирале тематски седници и други облици на јавни консултации (тркалезни маси, сослушувања)	Не се бодува – интерпретативен индикатор
7.19	Број (делови) на седници на работните тела на Собранието одржани без присуство на јавноста (чл. 2 од Деловникот)	Не се бодува – интерпретативен индикатор
7.20	Број (делови) на седници на работните тела на Парламентот со ограничени или утврдени услови за медиумско известување(во согласност со чл. 2 од Деловникот)	Не се бодува – интерпретативен индикатор
7.21	Број на примени граѓани во Парламентот во текот на 2014 година	Не се бодува – интерпретативен индикатор

7.22	Парламентот спроведува програма за практиканти	ДА = 1; НЕ= 0
	<b>Максимален број на бодови во категоријата</b>	

Ред. Број	Категорија / Индикатор	Бодување
<b>8</b>	<b>ПАРЛАМЕНТАРЕН НАДЗОР</b>	
8.1	Извештаите по правило се разгледуваат во разумен рок (во рок од еден месец после поднесувањето на извештајот); проверка на 12 извештаи за дневниот ред на Парламентот во текот на 2014 а) не б) само дел в) поголемиот дел	а) 0 б) 1 в) 2
8.2	Врз основа на записникот постојат показатели дека по правило (одборите) комисиите водат содржајни расправи и даваат содржајни коментари во своите заклучоци во однос на извештаите.	Не се бодува – интерпретативен индикатор
8.3	Парламентот по завршувањето на пленарните расправи по правило дефинира задолжителни заклучоци во врска со извештаите на извршната власт (проверка на истите 12 извештаи од индикатор 8.1 на парламентарниот дневен ред во периодот притоа имајќи предвид колку институциите доцнат со предавањето на извештајот.	ДА = 1; НЕ= 0
8.4	Во текот на 2014 година беа поднесени интерпелации	ДА = 1; НЕ= 0
8.5	Во текот на 2014 година, најмалку една интерпелација вклучи претставници на различни политички партии	ДА = 1; НЕ= 0
8.6	Интерпелациите поднесени во 2014 година беа во склад со правилата на Деловникот (навремено појава на Владата и расправа, гласање без одолговлекување од страна на партијата на власт)	ДА = 1; НЕ= 0
8.7	Во текот на 2014 година делуваше барем една парламентарна анкетна комисија	ДА = 1; НЕ= 0
8.8	Број на пратенички прашања упатени по писмен пат од страна на владејачката коалиција	Не се бодува – интерпретативен индикатор
8.9	Број на пратенички прашања упатени по писмен пат на опозицијата	Не се бодува – интерпретативен индикатор
8.10	Брзина на писмено известување и одговор на Владата и министерствата во однос на пратеничките прашања	Не се бодува – интерпретативен индикатор
8.11	Актуелната седница на Парламентот редовно се пренесува во живо на телевизија и радио	ДА = 1; НЕ= 0
8.12	Постојат снимки на од актуелните седници на Парламентот на интернет страницата на Парламентот	ДА = 1; НЕ= 0
8.13	Писмените пратенички прашања и одговори се достапни на интернет страницата на Парламентот	ДА = 1; НЕ= 0
	<b>Максимален број на бодови во категоријата</b>	

