



Добро владеење за
отвореност и отчетност
во политиката и владеењето

автори: Нада Наумовска / Данче Даниловска

Отвореност на Собранијата во регионот и Македонија

МЕТАМОРФОЗИС
Фондација за интернет и општество



 **ActionSEE**



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

Овој документ за јавна политика е дел од проектот
финансиран од NED - National Endowment for Democracy.



Овој проект е финансиран од Европската Унија.

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

автори: Нада Наумовска / Данче Даниловска

Отвореност на Собранијата во регионот и Македонија

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

Скопје, април 2017

Вовед

Во соработка со партнерите од регионалната мрежа на НВО-и „ACTION SEE“, Метаморфозис, Фондација за интернет и општество ја изготви студијата на јавна политика во која го анализираме нивото на транспарентност, отвореност, отчетност на Собранијата во регионот на Западен Балкан.

Студијата претставува резултат од истражување, базирано на научна метода развиена од страна на членовите на во текот на претходните месеци. Целта на нашите активности е утврдување на вистинската состојба во оваа област и давање препораки за нејзино подобрување преку објективно мерење на отвореноста на Собранијата во регионот. Исто така, цел е да се подобри почитувањето на принципите на доброто владеење, каде отвореноста зазема мошне важно место.

Сите Собранија од регионот мора да бидат целосно отворени за нивната работа а со тоа ќе покажат политичка отчетност и почитување на основните принципи на демократијата. Собранијата мора да дозволат непречен увид во нивната работа преку обезбедувањето на сите релевантни информации. Само отворени и отчетни институции можат да работат на создавање демократско општество кон кое се стремат сите земји од регионот.

Декларацијата за отвореност на Собранието на најдобар начин ги дефинира обврските на Собранијата и упатува на тоа дека Собранието мора да им обезбеди правна помош на граѓаните додека тие го практикуваат своето право на пристап до собраниски информации. Се потенцира и обврската на Собранието за охрабрување на отвореноста и споделување примери на добри практики со другите Собранија со цел да се зголеми на отвореноста и транспарентноста. Понатаму, се афирмира соработката со невладините организации кои се бават со мониторинг на работатата на Собранието со цел информациите од Собранието да бидат целосни, точни и навремени.

Имајќи ги предвид сите наведени точки, неопходно е сите Собранија од регионот кои ја немаат потпишано Декларацијата за отвореност на Собранието истата да ја потпишат и применуваат.

Нашата студија е адресирана до носителите на одлуки во Собранијата од земјите во регионот. Таа може да биде корисна за претставниците на меѓународните организации и за колегите од невладиниот сектор кои се бават со вакви прашања.

Остануваме на Ваше располагање за сите сугестии, љубезни критики и дискусии поврзани со студијата.

Отвореност на законодавната власт во регионот

Собранијата од регионот исполнуваат 63% од критериумите за отвореност. Овој резултат не е задоволителен, имајќи предвид дека зборуваме за органи кои се директно избрани од граѓаните и кои треба да бидат отчетни кон граѓаните.

Собранијата играат клучна улога во демократскиот систем и затоа тие треба да се носители на процес преку кој граѓаните ќе можат поделотворно да ја следат на работата на институциите. Сепак, како во случајот со извршната власт, највисоките законодавни тела од регионот немаат стратешки пристап до политиката на отвореност. Барањата за отвореност можат индиректно да се изведат од Уставот, Деловникот и други акти и како такви тие се предмет на различни толкувања и расположение на парламентарното мнозинство.

Информациите за работата на Собранието ѝ припаѓаат на јавноста¹ и затоа е неопходно постојано да се подобрува постоечкото ниво на култура на собраниската отвореност. Политиката на отвореност треба да се развива преку следење на информатичките и комуникациските трендови, со користење нови технологии и објавување податоци во компјутерски читлив формат. Ова е поддржано од податоци кои покажуваат дека Собранијата од регионот не се посветени на објавување податоци во отворен формат со што се минимизира употребливата вредност на објавените податоци.

Недоволна транспарентност на организациски и финансиски информации

Мониторингот покажа дека Собранијата се главно нетранспарентни кога станува збор за објавување податоци од седници на парламентарни комисии. Повеќето Собранија не објавуваат документација од гласањата и список на пратеници кои присуствувале на седниците на комисиите. Дополнително, седниците на комисиите во повеќето земји не се пренесуваат на телевизии или радио.

Повеќето Собранија од регионот треба да афирмираат принцип на финансиска јавност и отвореност. Собранијата најчесто не ги задоволуваат ниту минималните меѓународни стандарди на буџетска транспарентност² кои налагаат достапност на финансиските документи за јавноста. Официјалните веб страници на повеќето Собранија не содржат информации за буџетите за претходните три години. Дополнително, голем дел од нив не ги објавуваат завршните сметки. Собранијата треба да вршат контрола на јавните трошоци во текот на годината и да објавуваат полугодишни извештаи за трошењето на буџетот.

1) Декларација за отвореност на Собранието
Достапна на: <https://goo.gl/NhTYvH>.
Пристапено на: 27.03.2017.

2) Best Practices for Budget Transparency, OECD, 2002.
Достапно на: <https://goo.gl/qamVDW>;
Guidelines for Parliamentary Websites, Inter-Parliamentary Union, 2009.
Достапно на: <https://goo.gl/gD2Wg0>.
Пристапено на: 27.03.2017.

Недоволно развиена комуникација со граѓаните и можност за нивно учество

Собранијата од регионот треба да ја зајакнат нивната претставничка функција преку воспоставување комуникација со граѓаните и вклучувајќи ги во процесот на создавање политики. Собранијата треба да обрнат посебно внимание на развојот на електронските услуги.

Собранијата треба да бидат достапни за граѓаните што значи дека покрај можноста за воспоставување комуникација преку телефон или е-пошта, потребно е да се иницираат иновативни канали за двонасочна комуникација со граѓаните. Исто така, потребно е поактивно користење на постоечките механизми за комуникација, посебно социјалните медиуми. Мониторингот покажа дека повеќето Собранија немаат сметки на социјалните мрежи или дека не ги користат активно.

Дополнително, мониторингот ја препозна потребата за зајакнување на капацитетите за комплетна и доследна примена на Законот за слободен пристап до информации³.

(Не)етичко однесување на пратениците

Целосната примена на етичките кодекси е од клучно значење за зголемувањето на нивото на политичка отчетност и довербата на граѓаните во работата на Собранието. Сепак, додека некои земји од регионот сè уште немаат усвоено етички кодекс, другите ниту активно го промовираат ниту делотвотно го применуваат. Собранијата од регионот треба да воспостават јасни механизми за следење на примената на етичкиот кодекс за пратеници и санкции за секое кршење на пропишаните етички стандарди. Регионалната пракса покажува дека кршењето на етичкиот кодекс не резултира со санкционирање на недоличното однесување и обично е предмет на политички договори. Исто така, потребно е да се воспостават правила кои ќе ги обврзат пратениците да објавуваат документи од постапки во врска со кршењето на одредбите на кодексот. На тој начин би се зголемила транспарентноста на ваквите постапки.

Недоволни ефектите на собраниската контрола на другите гранки на власта

Мониторингот покажа дека во земјите од регионот се воспоставени механизми за собраниска контрола на извршната власт. Сепак, нивната примена е најчесто формална. Во пракса недостасуваат видливите ефекти од контролата и затоа примерите кои даваат конкретни исходи се ретки, во смисла на утврдување на одговорноста и санкции за претставниците на извршната или друга власт.

3) Мониторингот покажа дека повеќето Собранија немаат воспоставено систем на обуки или немаат водич наменет за јавните службеници за тие да можат да пристапат до податоци кои се објавени согласно Законот за слободен пристап до информации и да преземат други обврски предвидени со тој закон.

4) „Формалното усвојување“ на законите и некористењето на постоечките механизми за надзор од страна на Собранијата произлегува од политичките системи на земјите од Западен Балкан коишто се главна причина за доминацијата на извршната власт над законодавната.

Собранијата не смеат да бидат местата на некритичко усвојување на предлози на извршната власт, туку треба да бидат местата за нивно преиспитување и контрола на стореното⁴. Законодавните обврски на пратениците не смеат да бидат причина за занемарување на контролната функција која претставува една од најзначајните гаранции на демократијата.

Сите Собранија од регионот се обврзани да преземат целосни напори за примена на постоечките механизми а со тоа да придонесат кон зголемување на нивото на политичка отчетност.

Отвореност на Собранието на Република Македонија

И покрај тоа што Собранието или законодавната власт е најотворена во државата, сепак со ниско исполнување на индикаторите на отвореност од 59%, македонското Собрание е под просекот од 63% отвореност на парламентите во регионот. Сепак, кога се зборува за работата на Собранието и неговата отвореност, не може да се остави на страна контекстот во кој (не)функционира најзначајната институција во државата, а која веќе трета година е или делумно или целосно блокирана поради политичката криза.

Опозицијата не ги призна резултатите од општите избори во 2014 година и отсутствуваше од работењето на Собранието 15 месеци, по што се врати во Собранието за да се изгласаат законите предвидени во договорите потпишани помеѓу политичките партии за разрешување на политичката криза и одржување на предвремените парламентарни избори. Во текот на 2016 г. предвремените избори беа закажувани и одложувани во три наврати, а Собранието беше распуштено и не заседаваше во два наврати.

Но, и по последните избори во декември 2016 година Собранието и понатаму е блокирано. Веќе четврти месец трае конститутивната седница, со која сè уште раководи претседателот на претходниот парламентарен состав. Четири месеци по изборите државата нема мандатар за состав на влада, бидејќи Претседателот на државата одбива да го додели мандатот на парламентарното мнозинство, а пратениците цел месец дебатираат за избор на претседател на Комисијата за избори и именувања која ќе го даде предлогот за избор на нов претседател на Собранието.

Во услови на речиси целосна блокада на Собранието, многу е тешко да се очекува посветеност кон политики и практики кои ќе ја подобрат отвореноста на институцијата. Сепак, граѓанскиот сектор е тој што будно ја следи состојбата и активно дава предлози за подобрување на работењето на Собранието.

Но, како што кажавме, и покрај длабоката институционална криза, Собранието сепак е најтворениот прозорец од трите власти, кој редовно ги објавува дневните редови за работа на пленарните сесии и на работните тела, видео и стенограмските записи од пленарните седници, присуствата и начинот на гласање на пратениците на пленарните сесии, контактите и биографиите на пратениците (но не и нивните плати и средствата кои тие ги побарале за надомест на патните трошоци, а кои секогаш се предмет на интерес и критика од јавноста и медиумите), како и редовно објавување на годишните извештаи. Во оваа смисла, Собранието може да претставува пример за отвореност за другите власти, особено за Владата, која не ги објавува ниту дневните редови за работа, ниту записниците и заклучоците од одржаните седници.

Сепак, како и Собранијата во регионот, нашето Собрание треба да работи на подобрување на отвореноста на работните тела (комисиите), со тоа што би се објавувале присуствата на пратениците на сесиите, стенограмските и видео записите, како и начинот на гласање на пратениците на работните тела. Според сегашната пракса се објавуваат заклучоците и предложените амандмани, а видео записите и покрај тоа што се емитуваат на националниот собраниски ТВ канал, не се објавуваат на веб страницата на Собранието.

Собранието треба особено да ја подобри, односно да воспостави пракса на објавување на заклучоците и записниците од координациите што Претседателот на Собранието ги води со пратеничките групи. На овие координации се носат одлуки што се од големо значење за граѓаните и за работењето на пратениците, но според сегашната пракса ваквите одлуки и записници не се објавуваат.

Подобрување на правилата и праксата за носење на законите

Парламентот во Македонија исполнува само 35% од индикаторите за консултативни процеси со јавноста при носењето на законите и другите политики. На годишно ниво Собранието носи голем број закони, но она што е проблематично е што овие закони најчесто се носат во скратена постапка⁵, а Собранието воопшто не е обврзано да спроведе консултативни процеси со граѓанскиот сектор и со засегнатите страни. Иницијативата за итни демократски реформи отпочната од група граѓански организации во 2016 г. насочена кон давање предлози за ефикасно излегување од политичката криза обрна особено внимание токму на Собранието и, меѓу другото,

5) Од донесени 366 закони во 2016, дури 238 се донесени во скратени постапка (<https://goo.gl/pimsu1>); од вкупно 606 донесени закони во 2015, 339 се донесени во скратена постапка (<https://goo.gl/7j6Vwl>) или, од вкупно 167 донесени закони во 2014, 59 се донесени во скратена постапка (<https://goo.gl/rMPkzn>).

предложи воведување задолжителна постапка за консултации со граѓанскиот сектор и напуштање на праксата на злоупотреба на можноста за носење закони во скратена постапка⁶.

За да се воведи задолжителен консултативен процес при носењето на законите потребно е да се измени постоечкиот деловник и да се воведи определен годишен план за работа на Собранието за да се избегне носењето на закони во итна или скратена постапка, без консултации и вон предвидениот план за работа на Собранието.

Собранието на Македонија треба да усвои етички кодекс

Собранието на Македонија нема усвоено етички кодекс за однесувањето на пратениците и покрај најавите за негово усвојување⁷. Практиката сведочи дека ова е неопходно и дека механизмите, како анкетните комисии за разрешување на определени неетички постапувања, се неефикасни. Па така, Собранието никогаш не ги имплементираше препораките од извештајот на Комисијата која работеше на расчистување на настаните од 24 декември 2012 година, кога пратеници на опозицијата беа насилно исфрлени од седницата на која се носеше буџетот на државата, а новинарите беа избркани од парламентарната галерија. За последнава постапка Европскиот суд за човекови права неодамна донесе пресуда според која државата го прекршила членот 10 (слобода на изразување) од Европската конвенција за човекови права.

Подобрување на контролните механизми на Собранието

Основен контролен механизам што го користи Собранието се пратеничките прашања, што се оценува како недоволно. Пратеничките прашања во праксата се поставуваат речиси единствено до Владата и министрите, но не и до другите функционери кои ги избрало Собранието, а за што постои деловничка можност. Собранието, исто така, недоволно ги користи надзорните расправи, кои како механизам утврден со Законот за Собрание треба да претставуваат средство за надзор врз спроведувањето на усвоените закони и политики. Дополнително, Собранието треба да ја подобри и зголеми својата улога во поглед на разгледувањето на извештаите на регулаторните тела или телата за заштита на човековите права. Можноста за задолжително разгледување на овие извештаи барем од страна на работните тела треба да се разгледа како можност.

6) Предлог за итни демократски реформи, страница 41, <https://goo.gl/h5XVFI>

7) <https://goo.gl/x46wVP>

Подобрување на финансиската транспарентност

Собранието го објавува предлог буџетот на државата, но не и финално изгласаниот буџет или пак полугодишните извештаи за трошењето на буџетот, ниту завршната сметка. На веб страницата на Собранието е поставена само предлог завршната сметка доставена од страна на Министерството за финансии. Собранието исто така не објавува линк до страницата на Државната комисија за спречување корупција каде се објавуваат анкетните листови за имотот на пратениците, ниту објавува линк до националниот портал за јавни набавки. Индикаторите за отвореност во поглед на државниот буџет се на ниски 29% и затоа Парламентот треба да преземе сериозни мерки за подобрување на општата, но и за буџетската транспарентност.

Механизми за комуникација со граѓаните треба повеќе да се промовираат

Собранието исполнува 61% од индикаторите за интеракција со граѓаните: веб страницата на Собранието има посебен дел посветен на комуникацијата на пратениците и на претседателот со граѓаните, а институцијата е исто така присутна и активна и на социјалните мрежи. Но, и покрај постоењето на споменатите механизми, извештаите на Собранието или другу релевантни документи, не даваат информација колку Собранието во пракса остварува комуникација со граѓаните и колку таа пракса води кон реална и ефикасна вклученост на граѓаните, па, затоа, механизмите за комуникација со граѓаните треба да се подобруваат и промовираат.

Особено значаен механизам за комуникација на пратениците со граѓаните се локалните канцеларии во општините од каде што „доаѓаат“ (живеат) пратениците, а каде според Законот за Собрание, пратениците треба да бидат достапни за средби со граѓаните секој последен петок во месецот. Но, годишниот извештај на Собранието не содржи информации за тоа како и во која мера се спроведува оваа обврска на пратениците и право на граѓаните.

Методологија на истражувањето

Отвореноста претставува клучен услов за демократија со тоа што им дозволува на граѓаните да добијат информации и знаења за еднакво учество во политичкиот живот, делотворно носење одлуки и барањето отчетност од институциите за политиките кои ги спроведуваат.

Голем број земји преземаат конкретни дејства со цел зголемување на нивната транспарентност и отчетност кон граѓаните. Регионалниот индекс на отвореност на Собранието е развиен за да се утврди до кој степен граѓаните од Западен Балкан добиваат навремени и разбирливи информации од нивните институции.

Регионалниот индекс на отвореност мери до која мера Собранијата се отворени за граѓаните и општеството и се базира на следниве четири принципи: 1. транспарентност, 2. достапност, 3. интегритет и 4. ефективност.

Под принципот на транспарентност се подразбира дека организациските информации, буџетот и процедурите за јавни набавки се јавно достапни и објавени. Достапноста се однесува на обезбедување и почитување на постапките за слободен пристап до информации и зајакнување на интеракцијата со граѓаните. Интегритетот вклучува механизми за спречување корупција, примена на етички кодекси и регулирање на лобирањето. Последниот принцип, ефективноста, се однесува на мониторинг и евалуација на политиките кои се спроведуваат.

Со следење на меѓународните стандарди, препораки⁸ и примери на добри практики, овие принципи се дополнително развиени преку квантитативни и квалитативни индикатори, кои се оценети врз основа на: достапноста на информации на официјалните веб страници, квалитетот на легалната рамка во индивидуални случаи, други извори на јавно информирање и прашалници доставени до институциите.

Користевме повеќе од 100 индикатори за да ја измериме и анализираме отвореноста на Собранијата од регионот и собравме повеќе од 1000 парчиња податоци.

Мерењето беше спроведено во периодот од октомври до декември 2016 година. Врз основа на резултатите од истражувањето се разви сет од препораки и директиви наменети за институциите.

8) Анализирани се стандардите и препораките на бројни меѓународни организации (Access Info Europe, EY, IPU, OECD, OGP, SIGMA, Светска Банка итн.).

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

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

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

328.187./188(497.7)

НАУМОВСКА, Нада

Отвореност на Собранијата во регионот и Македонија / [Нада Наумовска, Данче Даниловска]. - Скопје : Метаморфозис, 2017. - 11 стр. ; 21x23 см

Фусноти кон текстот

ISBN 978-608-4564-74-4

1. Даниловска, Данче [автор]

а) Парламент - Транспарентност - Македонија

COBISS.MK-ID 103178506

Фондација Метаморфозис

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

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

телефон: +389 2 3109 325

www.metamorphosis.org.mk