Индекс
на ПРОАКТИВНА ТРАНСПАРЕНТНОСТ
на јавните институции

2025

Вовед

Мониторингот на проактивната транспарентност на јавните институции претставува редовна активност на Здружението ЕСЕ, која се спроведува повеќе од една деценија. Во континуитет, ЕСЕ следи дали институциите самостојно, навремено и на разбирлив начин ги објавуваат клучните информации и документи од јавен интерес, со цел граѓаните да можат да го следат нивното работење и да бараат отчетност.

ЕСЕ тргнува од ставот дека транспарентноста и отчетноста се основни предуслови за подобри јавни политики и поквалитетни и поправедни јавни услуги, особено за граѓаните кои се во поголем социјален и економски ризик. Кога институциите проактивно ги објавуваат клучните документи, особено оние поврзани со планирање, распределба и трошење на јавните средства, се зајакнува јавната контрола, се намалуваат ризиците од неефикасно и нетранспарентно трошење, и се создаваат услови за аргументирана јавна дебата и учество.

Во рамки на ова истражување ја анализиравме проактивната транспарентност на дел од јавните институции кои континуирано ги мониторираме, односно следиме дали тие самостојно (без да чекаат барање за пристап до информации) ги објавуваат на своите веб-страници клучните документи што им овозможуваат на граѓаните, медиумите и граѓанските организации да го следат нивното работење, трошењето на јавните пари и спроведувањето на јавните политики. Проактивната транспарентност не е само „формално присуство“ на информации, туку предуслов за јавна отчетност, контрола на ризици од корупција, и доверба во институциите.

Методологија: Што следевме и како оценувавме

Во текот на мониторингот беа опфатени вкупно 26 јавни институции, а за секоја од нив беше проверувано дали шеснаесетте однапред утврдени типови документи/информации, кои се сметаат за основен минимум за транспарентно и отчетно работење, се достапни на нивните веб-страници или пак не.

16 документи/информации кои се предмет на мониторинг:

1. Буџетски календар
2. Стратешки план
3. Пред-буџетска изјава
4. Предлог буџет
5. Граѓански буџет / поедноставена верзија на буџетот
6. Усвоен буџет
7. Усвоен буџет објавен во отворен формат (на пр. Excel/CSV или друг машински читлив формат)
8. Предложени измени и дополнувања на буџетот
9. Усвоени измени и дополнувања на буџетот
10. Годишни програми за работа
11. Месечни извештаи за извршување на буџетот
12. Полугодишен извештај за извршување на буџетот
13. Завршна сметка
14. Ревизорски извештај - Кај овој индикатор, во одредени случаи е означен како „NA“, што значи дека институцијата не била предмет на ревизија за таа година.
15. Контакт лице за информации од јавен карактер
16. Листа на информации од јавен карактер

Проверката се спроведе со директен увид во веб-страниците на институциите, при што за секој документ се утврдуваше дали:

- **е објавен** и достапен за јавноста, или
- **не е објавен** (односно не може да се најде како јавно достапен документ/информација).

Оценувањето се базираше на едноставен, јасен и споредлив принцип: за секоја институција, за секој од 16-те документи, се доделуваше:

- **објавено = 1 поен**
- **необјавено = 0 поени**

Со ова, секоја институција можеше да освои од 0 до 16 поени. Заради полесна споредба и појасна интерпретација, резултатот се изразуваше и како процент на објавени документи од вкупниот број на мониторирани. Ваквиот пристап овозможува да се согледа не само рангирањето меѓу институциите, туку и кои типови документи почесто се објавуваат, а кои системски изостануваат.

Врз основа на вкупниот (сумарен) резултат, институциите ги категоризиравме во три групи:

🟢 **Транспарентни**: институции со 12–16 поени или со над 75,1% објавени документи

🟡 **Делумно транспарентни**: институции со 7–11 поени или со 40,1–75% објавени документи

🔴 **Нетранспарентни**: институции со 0–6 поени или со до 40% објавени документи

Овие прагови се важни бидејќи не покажуваат само „колку документи“ се објавени, туку и дали институцијата обезбедува функционален минимум транспарентност што реално овозможува јавен надзор и следење на нејзиното работење.

Сумарни оценки: Рангирање по институции

Институција	% на објавени документи/ информации	Вкупно објавени документи/ информации (0–16)	Сумарна оценка
Локална самоуправа Делчево	75%	12	🟢
Министерство за финансии	69%	11	🟡
Агенција за заштита на правото за слободен пристап до информации од јавен карактер	69%	11	🟡
Локална самоуправа Битола	63%	10	🟡
Локална самоуправа Кочани	56%	9	🟡
Министерство за социјална политика, демографија и млади	50%	8	🟡
Министерство за правда	50%	8	🟡
Локална самоуправа Пехчево	50%	8	🟡
Министерство за образование и наука	44%	7	🟡
Локална самоуправа Виница	44%	7	🟡
Влада на РМ	31%	5	🔴
Министерство за јавна администрација	31%	5	🔴
Локална самоуправа Шуто Оризари	31%	5	🔴
Министерство за здравство	25%	4	🔴

Институција	% на објавени документи/ информации	Вкупно објавени документи/ информации (0–16)	Сумарна оценка
Министерство за економија и труд	19%	3	●
Министерство за култура	19%	3	●
Министерство за транспорт и врски	19%	3	●
Локална самоуправа Струмица	19%	3	●
Министерство за надворешни работи	13%	2	●
Локална самоуправа Тетово	13%	2	●
Институт за јавно здравје	13%	2	●
Центар за јавно здравје Кочани	13%	2	●
Министерство за внатрешни работи	38%	6	●
Фонд за здравствено осигурување	38%	6	●
Здравствен дом Скопје	6%	1	●
Центар за јавно здравје Скопје	0%	0	●

Резултатите од мониторингот покажуваат јасен и повторлив образец: институциите најчесто проактивно објавуваат документи и информации кои се формални и статични, односно такви што не бараат редовно ажурирање и обично се поставуваат еднаш или повремено. Во оваа група најчесто спаѓаат: контакт лице за информации од јавен карактер, листа на информации од јавен карактер, како и стратешките планови. Дел од институциите објавуваат и одредени основни буџетски документи, кои најчесто се перципираат како „стандардна обврска“.

Од друга страна, документите што се клучни за јавен надзор и споредба, особено тие што ја покажуваат динамиката на трошењето и промените во текот на годината, најчесто изостануваат. Најголеми празнини се забележуваат кај: документите од пред-буџетската фаза (како пред-буџетска изјава), објавување на усвоениот буџет во отворен формат, документите поврзани со предложени и усвоени измени и дополнувања, како и кај месечните и полугодишните извештаи за извршување. Овие документи се суштински затоа што токму преку нив јавноста може да следи што се реализирало, што се променило и зошто, и дали институцијата работи во рамки на планираното.

Наодите од спроведениот мониторинг сугерираат дека транспарентноста често се третира како административна задача, објавување на минимум информации, наместо како системски инструмент што обезбедува реална отчетност, континуирано следење и јавен надзор врз планирањето и трошењето на јавните средства.

1. Транспарентни институции (🟢)

Во групата од 26 мониторирани институции, само една е најтранспарентна: Локалната самоуправа Делчево (12 од 16 поени, односно 75%). Овој резултат е значаен затоа што испраќа две јасни пораки. Најнапред, тој покажува дека е реално и остварливо една институција да објавува голем дел од клучните документи и информации што се од интерес за граѓаните. Оттука, слабите резултати кај останатите институции не можат да се оправдаат само со аргументот „немаме капацитет“, бидејќи постои пример дека со соодветна организација и пристап може да се постигне повисоко ниво на проактивна транспарентност. Дополнително, важно е да се нагласи дека вакво ниво не го достигнуваат ниту големите министерства, иако располагаат со значително поголеми административни и технички ресурси. Ова укажува дека прашањето не е само во капацитетите, туку и во воспоставените практики, одговорности и приоритети за објавување.

Истовремено, важно е што и најдобро рангираната институција не го достигнува максимумот (16/16). Тоа упатува дека проактивната транспарентност сè уште не функционира како системски стандард, туку во голема мера зависи од интерни практики, приоритети и начинот на кој институцијата го организира објавувањето на информации.

Општо земено, институциите со повисоки резултати имаат неколку заеднички карактеристики: веб-страницата е појасно структурирана и документите се поставени во видливи секции; редовно се објавуваат основните плански и буџетски документи; и постои подобар континуитет во архивирање по години, што овозможува споредливост и утврдување на трендови во планирањето и спроведувањето на политиките.

Сепак, и кај Делчево се забележува дека најголем предизвик остануваат документите што бараат поголема стандардизација и технички ресурси, како што се објавување на буџет во отворен формат, редовни извештаи за извршување во текот на годината, како и прашањата поврзани со ревизијата (кога таа е применлива). Затоа, највисокиот резултат во ова мерење треба да се чита како солидна основа и позитивна пракса, но не и како целосно исполнет минимум за јавен надзор и целосна отчетност.

2. Делумно транспарентни институции (🟡)

Во групата делумно транспарентни институции се наоѓаат 9 институции кои имаат освоено меѓу 7 и 11 поени (односно 44%–69% објавување). Оваа група е важна затоа што покажува дека кај овие институции веќе постојат елементи на проактивно објавување, но тие не се доволни за да се обезбеди целосна, континуирана и употреблива транспарентност. Со други зборови, документите се објавуваат делумно, често нередовно и без јасен систем.

Во оваа категорија спаѓаат: Министерството за финансии (69%, 11) и Агенцијата за заштита на правото за слободен пристап до информации (69%, 11), како и ЛС Битола (63%, 10) и ЛС Кочани (56%, 9).

Со резултат од 50% (8 поени) се Министерството за социјална политика, демографија и млади, Министерството за правда и ЛС Пехчево, додека на долниот праг од оваа група (44%, 7 поени) се Министерството за образование и наука и ЛС Виница.

Она што ги поврзува овие институции е следново: во најголем дел тие објавуваат дел од основните, „формални" документи – како што се стратешки планови, програми за работа и одредени буџетски документи. Тоа им овозможува на граѓаните барем делумно да добијат слика за приоритетите и планирањето. Сепак, токму кај документите што ја прават транспарентноста функционална се забележуваат најголемите празнини. Најчесто недостигаат или не се објавуваат доследно документите што покажуваат што се случува во текот на годината: извештаи за извршување на буџетот, документи поврзани со измени и дополнувања, како и буџетски информации во употреблив (отворен) формат.

Тука се јавува суштинската разлика меѓу „формална" и „функционална" транспарентност. Ако институцијата објави стратешки план и усвоен буџет, јавноста може да види што било планирано. Но ако не се објавуваат документи за извршување, измени и редовно известување, јавноста не може да види што навистина се реализирало, ниту да утврди дали реализацијата е во согласност со планот и дали јавните средства се трошат според утврдените приоритети. Поради тоа, делумната транспарентност често создава впечаток дека институцијата е „видлива", но не обезбедува доволно основа за реална отчетност и јавен надзор.

3. Нетранспарентни институции (🔴)

Најголемиот дел од институциите , 16 од 26, се наоѓаат во црвената зона, со 0 до 6 поени (односно 0%–38% објавување). Ова е еден од клучните наоди на мониторингот, бидејќи покажува дека проблемот со проактивната транспарентност не е изолиран или случаен, туку има структурен карактер.

Фактот што во оваа група се вклучени институции со различен профил, Влада, повеќе министерства, општини, како и здравствени установи, укажува дека слабата транспарентност не е врзана само за еден сектор или тип институција, туку претставува широко распространета практика, односно отсуство на јасен стандард и редовна дисциплина за објавување.

Особено загрижувачки се институциите со освоени 0–2 поени, бидејќи кај нив практично нема проактивно објавување на клучни документи. Најнизок резултат има Центарот за јавно здравје Скопје (0%, 0 поени), по што следи Здравствен дом Скопје (6%, 1 поен). Со 13% (2 поени) се Министерството за надворешни работи, Локална самоуправа Тетово, Институтот за јавно здравје и Центарот за јавно здравје Кочани. Овие резултати значат дека од 16 индикатори што ги следевме, јавноста има пристап до само една или две информации, или воопшто нема пристап.

Препораки

За сите институции, да

- Воспостават јасна и стандардизирана секција **„Транспарентност / Буџет и финансии“**, со уредни архиви по години.
- Воведат интерна одговорност: назначено лице/тим, рокови и јасна листа на документи што мора да се објавуваат.
- Објавуваат документи во **употребливи формати** (Excel/CSV) најмалку за основните буџетски табели.

За делумно транспарентните (🟡)

Да преминат од „формално“ кон „функционално“ објавување преку:

1. Редовни извештаи за извршување (барем квартални),
2. **Предложени и усвоени** измени на буџетот,
3. **Граѓански буџет** и кратки објаснувања на клучните ставки,
4. Усвоениот буџет да се објавува и во **отворен формат**.

За нетранспарентните (🔴)

- Да објават најмалку 7 од мониторираните 16 документи/ информации, меѓу кои: усвоен буџет, измени и дополнувања на буџетот, квартални и годишни извештаи за извршување на буџетот, сите во отворен формат
- Да преминат од ад-хок објави кон редовна постапка на објавување.

ECE