



Република Македонија
Министерство за информатичко
општество и администрација

ЈАВНА АДМИНИСТРАЦИЈА 2022

СТРАТЕГИЈА ЗА РЕФОРМА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА
2018 -2022 година

Февруари 2018 година

Содржина

РЕЗИМЕ	4
1. ВОВЕД	6
1.1. Поврзаност со други релевантни стратегии, политички програми.....	8
1.2. Процес на подготовка и методологија	8
2. СТРАТЕШКА РАМКА	10
3. ПРИОРИТЕТНИ ОБЛАСТИ НА СТРАТЕГИЈАТА ЗА РЈА 2018-2022	12
3.1. КРЕИРАЊЕ НА ПОЛИТИКИ И КООРДИНАЦИЈА	14
3.1.1. Анализа на состојбите	14
3.1.2. Општи и посебни цели	22
3.2. ЈАВНА СЛУЖБА И УПРАВУВАЊЕ СО ЧОВЕЧКИ РЕСУРСИ	26
3.2.1 Анализа на состојбите	26
3.2.2. Општи и посебни цели	33
3.3. ОДГОВОРНОСТ, ОТЧЕТНОСТ И ТРАНСПАРЕНТНОСТ	37
3.3.1. Анализа на состојбите	37
3.3.2. Општа и посебни цели	45
3.4. ДАВАЊЕ УСЛУГИ И ИКТ ПОДДРШКА НА АДМИНИСТРАЦИЈАТА	49
3.4.1. Анализа на состојбите	49
3.4.2. Општа и посебни цели	54
4. СПРОВЕДУВАЊЕ НА СТРАТЕГИЈАТА ЗА РЈА 2018 – 2022	57
4.1. Акциски план на Стратегијата за РЈА 2018 – 2022	57
4.2. Координација и управување	57
4.3. Следење, известување и оценување	60
4.4. Буџет	61
4.5. Ризици за остварување на целите на Стратегијата за РЈА 2018 – 2022	62

Листа на кратенки

Кратенка	Значење
АА	Агенција за администрација
ВРМ	Влада на Република Македонија
ГС	Генерален секретаријат на Владата на Република Македонија
ДЗС	Државен завод за статистика
ЕК	Европска Комисија
ЕЛС	Единици на локална самоуправа
ЕНЕР	Единствен национален електронски регистар на прописи
ЕРП	Економска реформска програма
ЕУ	Европска Унија
ЗАС	Закон за административни службеници
ЗВЈС	Закон за вработените во јавниот сектор
ЗЕЛС	Заедницата на единици на локална самоуправа
ЗОРОДУ	Закон за организација и работа на органите на државна управа
ЗОУП	Закон за општата управна постапка
ИКТ	Информациско комуникациски технологии
ИСУЧР	Информационен систем за управување со човечки ресурси
КЗПСИЈК	Комисија за заштита на правото за слободен пристап до информации од јавен карактер
КПВРМ	Канцеларија на Претседателот на Владата на Република Македонија
МИОА	Министерство за информатичко општество и администрација
МП	Министерство за правда
МФ	Министерство за финансии
НПАА	Национална програма за усвојување на европското законодавство
ПВР	Проценка на влијание на регулативата
РЈА	Реформа на јавна администрација
СЕП	Секретаријат за европски прашања
СЗ	Секретаријат за законодавство
СИГМА	SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management), заедничка иницијатива на ОЕЦД и Европската Комисија
ССРД	Секретаријат за спроведување на рамковниот договор
СУУ	Систем за управување со учењето
УЧР	Управување со човечки ресурси
УНДП	Програма за развој при Обединетите нации (UNDP)
ЦАФ	Заедничка рамка за оценка CAF

РЕЗИМЕ

Стратегијата за реформа на јавната администрација 2018 – 2022 ги утврдува мерките кои ќе бидат преземени во наредните пет години за остварување општите и посебните цели дефинирани во секоја од приоритетните области.

За постигнување на дефинираните цели во приоритетната област **Креирање на политики и координација** ќе бидат преземени мерки за зајакнување на среднорочното и секторското планирање преку јакнење на институционалните и човечките капацитети за координација на процесот за среднорочно планирање и поврзување со секторските стратегии, буџетирањето и годишното планирање. Посебно внимание ќе се посвети на зајакнување на механизмите за усогласеност помеѓу планските документи на Владата со секторските стратегии и доследно спроведување, следење и оценување на постигнатите резултати. Квалитетот на политиките и законите, нивната ефективност и транспарентност имаат клучно значење за економскиот развој и општествената благосостојба. Со цел ефикасна поддршка на Владата во донесувањето на одлуки, ќе биде зајакната структурата и административните капацитети за извршување на функциите на така наречениот „Центар на Владата“, особено во однос на квалитетот и конзистентноста на содржината на политиките и предлог законите преку иновативни начини за ефикасно вклучување на засегнатите страни во сите фази од процесот на планирање и креирање на политики.

Приоритетните мерки во областа **Јавна служба и управување со човечки ресурси** ќе бидат насочени кон деполитизација на администрацијата. Особено внимание ќе се посвети на професионализација на високите раководни структури преку јасно разграничување помеѓу политичкото и професионалното ниво, како и преку воведување на категорија високи државни службеници („senior civil service“) со дефинирање и регулирање на транспарентни и конкурентни процедури засновани на заслуги.

За постигнување на дефинираните цели во приоритетната област **Одговорност, отчетност и транспарентност** ќе бидат преземени мерки за реорганизација и оптимизација на органите на државната управа, агенциите и инспекциските служби на централната власт со цел да се обезбедат структури со јасна отчетност и без преклопување на надлежности што ќе придонесе кон ефикасност во работењето, јасно распределени надлежности, координација, управување, како и квалитетно давање на услуги. Со цел зајакнување на транспарентноста и поголема отвореност на администрацијата ќе бидат спроведени мерки насочени кон намалувањето на можностите за злоупотреба на исклучоците за доставување на информации преку дефинирање на јасни критериуми за дистинкција и класификација на информациите од јавен карактер.

За постигнување на дефинираната цел во приоритетната област **Давање услуги и ИКТ поддршка на администрацијата**, „Обезбедување на услуги на брз, едноставен и лесно достапен начин“, ќе бидат преземени мерки и активности со кои рационално ќе се инвестира во развојот на дигиталната средина, ќе се зголеми квалитетот и достапноста на јавните услуги, ќе се обезбеди

дигитална средина која дава пристап до и можност за користење на е-услуги. Мерките и активностите опфаќаат развој на стратегии, програми и методологии; спроведување на анализи и проекти базирани на наодите и препораките од анализите; истражувања за воведување иновативни решенија; поедноставувања и олеснувања на процесите; и друго. Една од најважните карактеристики на дел од активностите и цел за дел од нив, е активното вклучување на корисниците во процесот на дефинирање и дизајнирање на услугите со што тие ќе бидат развиени по нивна мерка.

За следење на целите поставени во Стратегијата за РЈА 2018 – 2022, како и за координација на целокупниот процес на РЈА, на политичко ниво, се формира **Совет за реформа најавната администрација**¹, претседаван од претседателот на Владата на Република Македонија, а составен од заменици на претседателот на Владата на Република Македонија, министри и други раководни лица од институции - носители и учесници на активностите утврдени во Акцискиот план на Стратегијата за РЈА 2018-2022.

Стручна и техничка поддршка на Советот за РЈА обезбедува **Секретаријат за РЈА**, раководен од заменикот министер за информатичко општество и администрација, а составен од раководни административни службеници од институциите – носители и учесници на активностите утврдени во Акцискиот план на Стратегијата за РЈА 2018-2022.

За **спроведување и следење** на реформата на јавната администрација, во МИОА - како клучна институција за управување и следење на спроведувањето на процесот - воспоставен е **Тим за РЈА**.

Следењето и известувањето за процесот на РЈА го спроведува Министерството за информатичко општество, кое на секои шест месеци до Советот за РЈА, а еднаш годишно до Владата на Република Македонија доставува Извештај за спроведување на Акцискиот план на Стратегијата за РЈА 2018-2022. Извештаите се објавуваат на веб страната на Министерството за информатичко општество и на Владата на Република Македонија. По објавувањето на извештаите на веб страната, а пред нивното разгледување на седниците на Советот за РЈА, ќе бидат спроведени консултации со претставници од граѓански организации. Оценувањето ќе се прави од страна на независни експерти на среден рок (на две години), како и по истекот на временската рамка на Стратегијата за РЈА 2018 – 2022. Врз основа на извештаите за степенот на имплементација и наодите на оценувањето ќе се пристапи кон ревизија на Акцискиот план на Стратегијата за РЈА 2018-2022 односно дефинирање на основата за следната стратегија.

¹ „Службен весник на РМ“ број 192/17

1. ВОВЕД

Реформата на јавната администрација (РЈА) претставува континуиран процес на реорганизација на институциите во јавниот сектор и унапредување на нивниот административен капацитет, а воедно и еден од клучните приоритети во пристапното партнерство и важен предуслов во процесот на европска интеграција на Република Македонија. Иницијативите за модернизација и унапредување на администрацијата се постојано актуелни. На државната и на јавната администрација се гледа како на основа на целокупниот јавен сектор од кој зависат процесите и развојот во секое демократско општество. Работата во јавниот сектор ги одразува демократските вредности во целина и во таа смисла сите институции имаат одговорност даработат кон остварување на подобра вредност за граѓаните и бизнисите и со тоа да обезбедат социјален и економски развој, односно просперитет на државата во целина.

До сега, Република Македонија како земја кандидат за членство во Европската унија во изминатите години ги вградува и развива начелата на Европскиот административен простор преку усвојување на две стратегии за реформа на јавната администрација. Преку спроведувањето на првата Стратегија за РЈА донесена во 1999 година, иако временски не детерминирана, се поставија темелите на законската и институционалната рамка неопходни за отпочнување на процесот на реформа на јавната администрација. Во 2010 година беше донесена втората Стратегија за РЈА (2010-2015) со Акциски план, чие спроведување придонесе кон подобрување на квалитетот на административните услуги за граѓаните и деловните субјекти и подобрување на квалитетот на процесите за подготвување на политиките и нивното спроведување.

Политичката и институционалната криза со која се соочи Република Македонија во изминатите години, покажа дека целосно се нарушени принципите на владеењето на правото и на функционирањето на правната држава, а силната партизација на државните и јавните институции сериозно го нарушија интегритетот и кредибилитетот на институциите. Неможноста државата и институциите брзо да се справат со политичката криза, доведе до состојба во која Република Македонија беше наречена “заробена држава” на заробени институции².

Во изминатите години, за ваквите состојби предупредуваше меѓународната заедница низ критиките упатувани во извештаите за земјата кои ги објавуваат органите на Европската Унија (ЕУ). Тие укажуваа на застој и назадување во евро-интегративните процеси; целосна партизација на јавната администрација преку вработувања и унапредувања кои го загрозуваат принципот на заслуги (merit); притисоци и злоупотреба на јавната администрација за време на избори; на

²Европска Комисија: Извештај за Република Македонија за 2016 година. Види: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_the_former_yugoslav_republic_of_macedonia.pdf

неспособноста да се издвои партискиот од државниот интерес; на општа затвореност на институциите и непостоење на дијалог на власта со синдикатите и другите чинители во државата.

Извештајот за Република Македонија за 2016 година на Европската Комисија³, констатира дека земјата е умерено подготвена во однос на реформите на јавната администрација и дека во текот на 2015 година бил постигнат одреден, но сепак ограничен напредок. Извештајот исто така ја нагласува потребата од силна и континуирана политичка посветеност за гарантирање на независноста на јавната администрација без оглед на актуелните општествени состојби. Исто така, барањата од Итните реформски приоритети на Европската Комисија за Република Македонија⁴ од точките А и Б, поглавје Демократизација на јавната администрација се насочени кон создавање услови за целосно почитување на законската рамка, начелото на транспарентност, обезбедување на гаранции дека постапките за вработување и напредување во јавната служба ќе бидат целосно спроведени врз основа на заслуги.

Како одговор на ваквата оценка, Владата на Република Македонија (ВРМ) во Програмата за работа на Владата (2017-2020), во еден од главните стратешки приоритети кој се однесува на јавната администрација, утврди:

„Владата на Република Македонија ќе работи на создавање стручна и ефикасна, отчетна и транспарентна администрација која ќе обезбеди квалитетни услуги за граѓаните и бизнис-секторот и ќе ги заштити нивните права. Со примена на принципите на праведност и стручност при вработувањето и објективност при унапредувањето и наградувањето на вработените во јавната администрација, Владата на Република Македонија ќе создаде администрација која ќе се ослободи од партиските спреги и ќе се посвети на решавање на проблемите на граѓаните и деловните субјекти, почитувајќи ги начелата на законитост и непристрасност при вршењето на должноста.“⁵

Следствено на погоре наведеното, мерките предвидени во Стратегијата за реформа на јавната администрација 2018-2022 (Стратегија за РЈА 2018 – 2022) се целосно ориентирани кон изнаоѓање на рационални и остварливи решенија за предизвиците и насоките содржани во извештаите за Република Македонија на Европската Комисија за 2015 и 2016 година⁶, Итните реформски приоритети за Република Македонија, препораките на групата на Високите експерти⁷ и извештаите од оценските мисии на СИГМА⁸, како и придонесите од консултираните засегнати страни вклучени во процесот, следејќи ги насоките содржани во Програмата за работа на Владата

³ Ibid

⁴ Види: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/urgent_reform_priorities_en.pdf

⁵ Програма за работа на Владата 2017-2020, страна 35. Види: http://vlada.mk/sites/default/files/programa/2017-2020/ProgramaVlada2017-2020_08062017.pdf

⁶ Види: https://ec.europa.eu/neighborhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2015/20151110_report_the_former_yugoslav_republic_of_macedonia.pdf и https://ec.europa.eu/neighborhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_the_former_yugoslav_republic_of_macedonia.pdf

⁷ Види: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/urgent_reform_priorities_en.pdf; и https://ec.europa.eu/neighborhood-enlargement/sites/near/files/2017.09.14_seg_report_on_systemic_rol_issues_for_publication.pdf

⁸ Види: <http://www.sigmaweb.org/publications/public-governance-monitoring-reports.htm>

на Република Македонија (2017-2020), како и во Планот 3-6-9 на Владата на Република Македонија⁹.

1.1. Поврзаност со други релевантни стратегии, политикии програми

Стратегијата за РЈА 2018 – 2022 е во директна корелација со стратешките документи од различни области што во поширока смисла влегуваат во опфатот на реформи во јавниот сектор, како што се:

- Програмата за реформа на управувањето со јавните финансии 2018-2021¹⁰ (МФ);
- Нацрт Политики во јавната внатрешна финансиска контрола во периодот од 2018 до 2020 (МФ);
- Нацрт - Стратегијата за реформи во правосудниот сектор за периодот 2017-2022 (МП)¹¹,
- Државната програма за превенција и репресија на корупција и намалување на појавата на судир на интереси со Акционен план 2016-2019 (ДКСК)¹²,
- Националниот Акциски план за отворено владино партнерство 2016-2018 (МИОА)¹³ и др.

Општите и посебните цели во приоритетните области утврдени во Стратегија за РЈА 2018 – 2022 се усогласени со целите дефинирани во овие стратешки документи.

1.2. Процес на подготовка и методологија

Подготовката на нова нацрт Стратегија за реформа на јавната администрација (2017-2022) по истекувањето на важноста на Стратегијата која го опфаќаше периодот 2010-2015 година, започна уште на почетокот на 2016 година. Беше формирана работна група и тематски подгрупи кои добија насоки од СИГМА за изработка на Стратегијата, за начинот на нејзиното структурирање, како и за клучните реформски области. Нацртот на таа Стратегија беше ревидиран и од стручни лица преку експертска помош финансирана од ЕУ¹⁴.

По изборот на Владата на Република Македонија во 2017 година, се пристапи кон изработка на Стратегија за РЈА 2018 – 2022. Процесот започна со консултативна работна средба за демократски реформи во јавната администрација меѓу претставници од Министерството за информатичко општество и администрација (МИОА), граѓански организации и експерти, претставници од

⁹Види:<http://vlada.mk/plan-3-6-9>

¹⁰http://www.finance.gov.mk/files/Programa%20za%20upravuvanje%20so%20javnite%20finansii%202018-2021_0.pdf

¹¹ <http://pravda.gov.mk/documents/%CD%E0%F6%F0%F2-%D1%F2%F0%F2%E5%E3%E8%BC%E0%20%E7%E0%20%F0%E5%F4%EE%F0%EC%E0%20%ED%E0%20%EF%F0%E0%E2%EE%F1%F3%E4%ED%E8%EE%F2%20%F1%E5%EA%F2%EE%F0.pdf>

¹²http://www.dksk.org.mk/images/Drzavni_Programi/Programa2016/%D0%94%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%B0%20%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BC%D0%B0%202016-2019%20-pdf.final..pdf

¹³<http://mioa.gov.mk/?q=node/4176>

¹⁴ „Поддршка во изработка на Стратегија за реформа на јавната администрација 2017-2022 година и релевантни документи за планирање и акциски документи од ИПА секторот за јавна администрација“

меѓународната заедница, синдикати и медиуми, одржана во јуни 2017 година. Оваа работна средба беше најава за отворање на сеопфатен, инклузивен дијалог и соработка меѓу МИОА и засегнатите страни во однос на приоритетите и планот за реформи во јавната администрација.

Појдовна точка за изработката на Стратегија за РЈА 2018 – 2022 беа Нацрт-Стратегијата за реформа на јавната администрација и Акцискиот план од 2016 година, кои заедно со коментарите на СИГМА беа објавени на веб страницата на МИОА, со повик за доставување на мислења до граѓанските организации и сите засегнати страни.

Во јули 2017 година, МИОА формираше работна група за изработка на Стратегијата и објави повик до граѓанските организации и стопанските комори за номинирање на членови во тематските подгрупи за финализирање на документот. Како одговор на повикот и номинирањето на лица за членови во подгрупите се формираа нови работни подгрупи согласно принципите за јавна администрација на СИГМА. Тие работеа на Нацрт Стратегијата од 2016 година, давајќи и нова структура, нова визија и изменета содржина, врз основа на добиените коментари и предлози од граѓанските организации и засегнатите страни. Главните извори за работата на групите, покрај експертизата на членовите на групите, беа различните извештаи на СИГМА (оценки, препораки и анализи на состојбите), извештаите за Македонија на ЕК и голем број на други релевантни документи.

Оваа Стратегија ја отсликува состојбата и предизвиците во областа на јавната администрација во Република Македонија, заклучно со 31 декември 2017 година.

2. СТРАТЕШКА РАМКА

ВИЗИЈА

ДЕПОЛИТИЗИРАНА, ЕФИКАСНА, ЕФЕКТИВНА И ОТЧЕТНА ЈАВНА АДМИНИСТРАЦИЈА КОЈА ОБЕЗБЕДУВА КВАЛИТЕТНИ И ЛЕСНО ДОСТАПНИ УСЛУГИ ЗА ГРАЃАНИТЕ И БИЗНИС ЗАЕДНИЦАТА НА ЦЕЛАТА ТЕРИТОРИЈА НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА. РАБОТАТА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА СЕ ТЕМЕЛИ НА ЕВРОПСКИТЕ НАЧЕЛА И ВРЕДНОСТИ И ПРИДОНЕСУВА КОН ОДРЖЛИВ ЕКОНОМСКИ РАСТ, ВЛАДЕЕЊЕ НА ПРАВОТО, СОЦИЈАЛНАТА КОХЕЗИЈА И БЛАГОСОСТОЈБА.

Општите и посебните цели, како и мерките утврдени во секоја од приоритетните области дефинирани во Стратегијата за РЈА 2018 – 2022 ќе придонесат кон суштински подобрувања и унапредувања на состојбите во однос на законската рамка, организациската поставеност и капацитетите на институциите, како и на капацитетите на човечките ресурсиво јавната администрација.

Процесот на креирање на политики ќе биде заснован на анализи, инклузивен и транспарентен и ќе ги одразува вистинските потреби на граѓаните и бизнис заедницата.

Деполитизацијата на јавната администрација ќе ја зајакне довербата на граѓаните и бизнис заедницата во институциите преку ефикасно давање на квалитетни услуги кои ги пресретнуваат нивните потреби. Институциите ќе бидат реорганизирани на начин кој ќе обезбеди оптимална искористеност на расположливите ресурси, при што ќе се зголеми ефикасноста и економичноста во нивната работа.

Техничко-технолошкиот развој и развојот на информатичката технологија ќе бидат максимално искористени за дигитална и социјална трансформација на администрацијата, преку примена на современи електронски алатки.

Следниве начела ќе бидат во основата на континуираните напори за постигнување на целите и мерките во приоритетните области на Стратегијата за РЈА 2018 -2022 и за трансформација на јавната администрација:

- **Посветеност кон остварување на визијата**— што подразбира посветеност на политичкото ниво и на администрацијата во остварување на долгорочните цели преку спроведување на реално остварливи реформски чекори и ефективни политики кои ќе придонесат кон одржлив развој;

- **Законитост** –владеењето на правото претставува темелен услов за економскиот развој и општествената стабилност. Работењето на јавната администрација ќе биде во согласност со законите и целосно почитување на основните човекови права и слободи.Законодавниот процес ќе обезбеди усвојување на квалитетни политики и закони кои ќе придонесат кон зајакнување на правната сигурност за граѓаните и бизнис заедницата;
- **Вклученост**– која подразбира активно учество и вклученост на граѓанскиот сектор, бизнис секторот и други засегнати страни во процесот на креирање на политиките;
- **Дигитализација**– давањето на квалитетни, брзи и лесно достапни услуги ќе се потпира на модерните технологии и нивно иновативно користење преку постојано техничко надградување и градење на соодветни капацитети;
- **Доследност во спроведувањето** –што подразбира доследна и ефективна примена на регулативата, како и ефикасна поставеност на институциите заради координирано управување и квалитетно давање на услугите кон граѓаните и бизнис заедницата.

3. ПРИОРИТЕТНИ ОБЛАСТИ НА СТРАТЕГИЈАТА ЗА РЈА 2018-2022

Реформата во јавната администрација во контекстна оваа стратегија значи реформа во следниве приоритетни области и тоа:

1. Креирање на политики и координација;
2. Јавна служба и управување со човечки ресурси;
3. Одговорност, отчетност и транспарентност; и
4. Јавни услуги и ИКТ поддршка на администрацијата.

Секоја од четирите области е детално разработена во посебно поглавје од Стратегија за РЈА 2018 – 2022.

Следствено, Стратегија за РЈА 2018 – 2022 има четири општи цели:

- ОЦ1: Ефективно, ефикасно и инклузивно креирани политики;
- ОЦ2: Стручна, професионална и департизирана администрација;
- ОЦ3: Одговорно, отчетно и транспарентно работење на институциите; и
- ОЦ4: Обезбедување на услуги на брз, едноставен и лесно достапен начин.

Согласно поставените цели, Стратегијата за РЈА 2018 – 2022 ги предвидува следните **очекувани резултати**:

- Деполитизирана јавна администрација и вратена довербата на граѓаните во институциите;
- Функционална правна држава и владеење на правото;
- Подобрени политики кои ќе обезбедат развој во сите сфери на општеството;
- Изградени структури и административни капацитети подготвени за процесот на преговори со ЕУ;
- Институционално реорганизирана и оптимизирана јавна администрација;
- Создадени нови и задржување на стручни и компетентни административни службеници;
- Поедноставена и поефикасна примена на современи информатички технологии;
- Одговорни, отчетни и транспарентни институции, раководни лица и вработени; и
- Испорачани квалитетни услуги на граѓаните и бизнисите.

Составен дел на Стратегијата за РЈА 2018-2022 е и Акциски план со мерки и активности кои ќе придонесат кон исполнување на општите цели и приоритети во четирите области.

3.1. КРЕИРАЊЕ НА ПОЛИТИКИ И КООРДИНАЦИЈА

Унапредувањето на процесот и капацитетите за креирање на политики и координација претставува континуирана заложба на ВРМ и тоа во насока на воведување на предвидливи и одржливи политики во интерес на граѓаните на Република Македонија.

3.1.1. Анализа на состојбите

3.1.1.1. Стратешко планирање, креирање на политики и координација

Правната рамка за стратешко планирање, креирање и координација на политики е дефинирана и истата опфаќа хармонизирана законска и подзаконска регулатива¹⁵ преку која се обезбедуваат ефикасни механизми и процедури за спроведување и следење на процесот, со соодветно утврдена надлежност.

Механизмите за координација на процесот за планирање и креирање на политики, како и подготовка на закони се воспоставени преку надлежностите на следните носечки институции:

- Генералниот секретаријат на ВРМ (ГС), кој ја координира подготовката на стратешките планови и Годишната програма за работа на Владата на Република Македонија (ГПВРМ), дава поддршка при следењето на работата на ВРМ и обезбедува стручна поддршка во процесот на одлучување, ја координира владината комуникација со јавноста и управува со односите меѓу ВРМ и другите институции;
- Министерството за финансии (МФ), кое го подготвува буџетот и среднорочната фискална стратегија и врши проверка на спроведените анализи на фискалните влијанија на законодавните предлози;
- Министерството за информатичко општество и администрација (МИОА) кое врши координација на процесот на ПВР и проверка на квалитетот на процесот на спроведените анализи;
- Секретаријатот за европски прашања (СЕП) кој ги врши работите што се однесуваат на: обезбедување на координација и усогласување на работата на органите на државната управа и другите органи и институции за подготвување на Република Македонија за

¹⁵ Законот за Владата на РМ, Законот за Буџети, Деловникот за работа на Владата на Република Македонија, Методологијата за стратешко планирање и подготвување на Годишната програма за Работа на Владата на Република Македонија, Упатството за формата, содржината и начинот на подготвување на стратешките планови на министерствата и другите органи на државната управа, Упатство за начинот на постапување на министерствата и на другите органи на државната управа при подготвувањето и следењето на спроведувањето на Годишната програма за работа на Владата на Република Македонија, Насоки за подготвување на стратешките планови на министерствата и другите органи на државната управа, Методологијата за проценка на влијанието на регулативата (Службен весник на Република Македонија бр.107/2013), Упатството за начинот на постапување во работата на министерствата во процесот на спроведување на проценка на влијанието на регулативата (Службен весник на Република Македонија бр.106/2013), Одлуката за формата и содржината на Извештајот за проценка на влијанието на регулативата (Службен весник на Република Македонија бр.106/2013), Методологија за проценка на спроведувањето на регулативата, МИОА, 2013

членство во Европската унија, вклучително и за преговори за членство во Европската унија, обезбедување на координација на активностите за спроведување на Спогодбата за стабилизација и асоцијација склучена меѓу Република Македонија и Европските заедници и нивните земји членки и другите договори склучени меѓу РМ и Европската унија, како и на работните тела формирани во рамките на склучената спогодба и другите договори со Европската унија, обезбедување на координација на процесот на подготвување на Македонската верзија на *acquis communautaire* (правото на Европската унија), обезбедување на координација заради усогласување на работата на претставниците на Република Македонија во институциите и телата на Европската унија, обезбедување на координација заради усогласување на работата на Република Македонија како држава членка на ЕУ, обезбедување на странска помош од ЕУ и нејзините земји членки и другата странска помош поврзана за реформските комплементарни на процесот на интегрирање на Република Македонија во ЕУ, информирање на јавноста за активностите поврзани со процесот на европска интеграција и европските прашања, како и други работи поврзани со Европската унија кои ќе ги определи Владата;

- Секретаријатот за законодавство (СЗ) кој обезбедува конзистентност на правниот системи дава стручни мислења за усогласување на предлозите на законите и на другите прописи со Уставот на Република Македонија, со законодавството на Европската Унија и меѓународните договори ратификувани во согласност со Уставот на Република Македонија и дава стручни мислења по прописите на општината за кои Министерството за локална самоуправа тоа ќе го побара.

Од формална гледна точка, процесот на **среднорочно стратешко планирање** е методолошки дефиниран и воспоставен на начин кој овозможува долгорочните стратешки приоритети утврдени од страна на ВРМ соодветно да бидат вградени во среднорочната фискална стратегија и НПАА. Процесот е цикличен и вклучува утврдување на стратешки приоритети и приоритетни цели за секоја фискална година, врз основа на стратешките определби кои произлегуваат од четиригодишната Програма за работа на Владата, анализа на степенот на остварувањето на стратешките приоритети на Владата во претходната година, по што следи подготвување на стратешки планови¹⁶ на ниво на министерства и други органи на државната управа (буџетски корисници). Стратешките планови заедно со буџетските барања се доставуваат до МФ и ГС. Циклусот на планирање се заокружува со подготвување на Годишната програма за работа на Владата (ГПРВРМ) која треба да ги содржи планираните иницијативи кои Владата ќе ги разгледува во текот на наредната година и за кои министерствата имаат предвидено средства во буџетот.

¹⁶Стратешките планови не претставуваат замена за стратешките документи со секторски карактер, туку со нив се утврдуваат мерки и активности на ниво на институцијата со кои се обезбедува врска со стратешките документи, буџетот и годишната програма за работа на Владата.

И покрај јасните процедури, постоењето на механизми и институции кои треба да обезбедат хоризонтална координација на системот за планирање и координација на политиките, идентификувани се проблеми¹⁷ кои се однесуваат на:

- среднорочното проектирање и планирање на Буџетот, како и поврзаноста помеѓу секторските политики и Буџетот¹⁸;
- подготвувањето на политиките засновани на докази, почитувањето на законодавната постапка и доследна примена на Деловникот за работа на ВРМ;
- стручните и аналитички капацитети на административните службеници;
- управувањето и координацијата на клучните учесници во процесот, како на хоризонтално така и на вертикално ниво.

Во однос на **планирањето**, како на среднорочно така и на секторско ниво, во последните години ВРМ и министерствата се соочуваат со предизвикот за ефикасно планирање, управување и спроведување на процесот на креирање на политиките особено во поглед на квалитетот на анализите засновани на докази, како и на анализите на фискалните влијанија. Сето ова резултира со намален квалитет на предложените секторски стратегии, политики и предлог закони.

Министерствата изготвуваат среднорочни (тригодишни) стратешки планови кои треба да ги содржат планираните политики од нивна надлежност и врз основа на кои треба да се планира буџетот во соодветната област. Меѓутоа, овој процес се спроведува формално при што не се посветува доволно внимание на меѓусебната поврзаност на владините и секторските приоритети, планираните и преземените активности за следниот период со соодветно распределба на потребните средства¹⁹. Капацитетите за планирање во одделни министерства и органи на државната управа, како на раководно така и на стручно ниво се ограничени. Меѓу-секторска соработка и координација е слаба, а отсуството на годишни планови за операционализација на стратешките планови, како и недостатокот од разработен систем за следење на спроведувањето доведува до намалување на ефикасноста на работата. Со тоа, и следењето на реализацијата и континуирано планирање на идните активности е несистематско.

Што се однесува до **планирањето на секторско ниво**, постои неусогласеност во пристапот на планирање при што најчесто недостасуваат анализите за финансиска одржливост на стратегиите, како и рамката за следење и мерење на постигнувањето на резултатите. Отсуството на регулатива²⁰ за подготовка на секторски стратегии во голема мера го оневозможува мерењето на

¹⁷ Нотирани во следните документи: Статус на законодавните записи во НПАА (2006 – 2016) (СЕП, 2016); СИГМА оценски извештај (2015), Извештаите на ЕК; Годишни извештаи за ПВР; Извештај од Меѓуресурска работна група за следење на законодавната постапка и квалитет (СЕП)

¹⁸ Види: Програма за реформа на управувањето со јавните финансии, стр. 8, <http://www.finance.gov.mk/mk/node/6631>

¹⁹ Види: Програма за реформа на управувањето со јавните финансии, стр. 32, <http://www.finance.gov.mk/mk/node/6631>

²⁰ Целта на регулативата за секторско планирање е да овозможи систематски пристап на планирањето, квалитетот на анализите, утврдувањето на трошоците и потребните средства за спроведување, утврдувањето на индикатори за успешност, како и механизмите за следење и оценување.

успешноста во постигнувањето на целите на секторските политики и поврзувањето со владините приоритети.

Воспоставени се девет секторски работни²¹ групи коишто ја имаат улогата на главен интерлокутор за спроведување на секторски пристап во Република Македонија, согласно правилата на Европската унија за ИПА. Националниот ИПА Координатор, односно Секретаријатот за европски прашања превзема мерки за поддршка и насочување на работењето на секторските работни групи и тоа во насока на подобро функционирањето на секторските работни групи, но и поврзување на политичкото со оперативното ниво во рамките на секторскиот стратешки дијалог. Од воведувањето на секторските групи²² се бележи различна динамика на организирање и квалитет на нивната работа. Оттука, унапреденото работење на секторските работни групи и зајакнувањето на капацитетот за спроведување на секторски пристап е од особено значење со цел да се обезбеди следливост на инвестициите од националниот буџет и донаторската помош, инклузивност во стратешкиот дијалог со вклучување на донаторите и граѓанскиот сектор, како и програмирањето, следењето на спроведувањето на секторските стратегии и да се обезбеди одржливост на резултатите.

Постои неусогласеност на **планските документи**, како Годишната програма за работа на Владата (ГПРВРМ) и НПАА со секторските стратегии што резултира со доставување и утврдување на непланирани иницијативи за политики или закони од страна на министерствата. Во последните неколку години, се подготвуваа и доставуваа до ВРМ на разгледување предлози на нови закони и/или законски измени кои не беа планирани со ГПРВРМ или НПАА и не беа поврзани со спроведување на итни мерки туку произлегуваа од заклучоците од седниците на ВРМ. Иако е сосема легитимно Владата да разгледува предлози вон ГПРВРМ само во исклучителни случаи кога е потребно донесување на итни мерки, сепак отстапувањето од планските документи прерасна во пракса со што значително се наруши планирањето, напредокот и следењето на работата на Владата.

Поради долгиот период на неизвесност за отпочнување на преговори, значително е намален фокусот, квалитетот и капацитетот за одржување на потребната динамика на **планирање и степенот на реализација на НПАА**. Во периодот помеѓу 2014 и 2016 година, осмиот парламентарен состав на Собранието на Република Македонија²³ усвоил 1070 закони од кои само 64 произлегувале од НПАА што претставува 5,9 % од вкупно донесени закони во тој период.

²¹Секторска работна група за конкуретност и иновации, Секторска работна група за управување со јавни финансии, Секторска работна група за транспорт, Секторска работна група за правосудство, Секторска работна група за внатрешни работи, Секторска работна група за земјоделство и рурален развој, Секторска работна група за реформа на јавна администрација, Секторска работна група за образование, вработување, социјални политики и Секторска работна група за животна средина и климатски промени

²² 2014 година

²³Годишни извештаи за работата на Собранието на РМ за периодите 1.01.2016-17.10.2016, 1.01.2015-31.12.2015 и 10.05.2014 – 31.12.2014, <https://www.sobranie.mk/godishen-izveshtaj.nspix>

Проценката на влијанието на регулативата (ПВР)²⁴ претставува интегрален дел од **процесот за креирањена политики и координација** и подготовка на закони. И покрај тоа што сите фази од процесот на спроведување на ПВР се формално и методолошки утврдени, евидентно е непочитувањето на пропишаните процедури за ПВР. Иако во периодот помеѓу 2014 – 2016 година постои тренд на зголемување на бројот на предлог закони за кои е подготвена ПВР, сепак гледано поединечно по година, во најдобар случај, само нешто повеќе од половина (53,6%) од предлог законите биле поткрепени со анализи.

Во однос на **квалитетот на ПВР**, анализите²⁵ на МИОА кои се однесуваат на содржината на Извештаите за ПВР, укажуваат дека образложенијата за законските предлози, целите, причините, опциите и можните влијанија се општи и недоволно разработени, додека податоците за фискалните, економските, социјалните и други влијанија не нудат доволно информации за донесување на аргументирани одлуки. Покрај ограничените информации кои се нудат во Извештаите за ПВР, се забележува и дерогирање на улогата на МИОА како надлежно министерство за контрола на квалитетот на процесот за ПВР и содржината на анализите.

	Вкупно закони утврдени од ВРМ кои подлежат на ПВР	Доставени предлог закони до ВРМ со Извештај за ПВР	Објавени документи на ЕНЕР	Предлог закони доставени до МИОА на мислење
2014	335	77 (22%)	114 (32,6%)	40 (11,4%)
2015	566	234 (41,3%)	136 (24%)	80 (14,1%)
2016	252	135 (53,6%)	21 (8,3%)	76 (30,2%)
2017	54	43 (80%)	45(83 %)	32 (59 %)

Извор: МИОА, Сектор за регулаторна реформа²⁶

Недоследното почитување на законодавната постапка предизвикано од несоодветно управување на процесите во министерствата и прескокнување на чекорите во постапките за подготвување на законодавството, како и наметнатите кратки рокови за подготовка на законите и актите резултираат со парцијални и недоволно обмислени решенија во законите. Ваквиот пристап доведува до чести измени на законите и значително трошење на ресурси. Воедно, отсуството од интерни процедури за креирање на политики во министерствата, ограничениот управувачки капацитет и недостатокот од систематизирани и обработени податоци за подготовка на потребните ex-ante и ex-post анализи влијаат врз намалување на квалитетот на целокупниот процес за креирањена политики, координација, следење и евалуација.

²⁴ПВР е процес за систематско утврдување и проценување на очекуваните влијанија од предлог-регулативите преку користење на конзистентни аналитички методи. ПВР претставува компаративен процес кој се заснова на дефинирање на целите кои треба да се постигнат со регулативата и изнаоѓање на можните начини за нивно постигнување за да може систематски да се избере најефективниот и најефикасниот начин за постигнување на целта на предлог-регулативата.

²⁵Информација за прогресот и реализацијата на Проектот – Проценка на влијанието од регулативата за 2014, 2015 и 2016 година

²⁶Согласно податоците добиени од ЕНЕР, Генералниот секретаријат на ВРМ и податоците со кои располага МИОА

Капацитетите за креирање и координација на политики, како и за усогласување на националното со законодавството на ЕУ во министерствата се ограничени. Анализата²⁷ покажува дека слабите стручни и аналитички капацитети се однесуваат на: подготовка на квалитетни законодавни предлози во процесот на усогласување на националното законодавство и познавањето на европското законодавство; потребните анализи за ефективно и ефикасно спроведување на усогласеното законодавство; познавањето на националното законодавство и номотехника; доследна примена на правните инструменти во процесот на усогласување и транспозиција; квалитетот на преводот на европското законодавство и терминологијата. Исто така, истражувањето утврди дека меѓу-секторската и меѓу-ресорската координација и консултација е на незадоволително ниво особено при подготовката на законодавните решенија во НПАА и следењето на законодавната постапка низ сите чекори во законодавниот процес (од иницијација до усвојување и објавување во „Службен Весник на Република Македонија“).

Еден од проблемите со кои се соочуваат министерствата при подготвување на ПВР и предлог законите е **недостатокот од веродостојни и релевантни статистички податоци**. Веродостојни и релевантни статистички податоци, усогласени со ЕУ регулативите, треба да се произведат во рамките на **националниот статистички систем** каде што координатор е Државниот завод за статистика (ДЗС), а останатите институции се учесници во истиот. Во моментот во националниот статистички систем не се произведуваат сите потребни индикатори поради недостаток на соодветна координација. Прибирањето, чувањето и обработката на статистички податоци и друг вид на податоци кои произлегуваат од работата на министерствата и другите органи на државната управа не се врши на систематски начини во склад со меѓународните класификации и стандарди.

Недостатокот од податоци и од капацитет за спроведување на анализите е особено присутен во однос на анализите на фискалните влијанија од политиките и законите. Исто така евидентно е отсуство на стандардизирани податоци за трошоците кои произлегуваат од работата на органите на државната управа (чинење на подготовка на анализа, на закон, трошоци за вработен по час, трошоци за обука, и сл.). Како резултат на слабостите во фазата на следење и евалуација на спроведувањето на политиките и законите не постојат статистички податоци за ефектите од политиките па анализите најчесто се засноваат на секундарни извори од меѓународни организации или од невладиниот сектор.

Соработката со Собранието на РМ (Комисијата за европски прашања, Националниот совет за европска интеграција, Комисијата за политички систем, Законодавно правната комисија и Парламентарен институт) е клучна за квалитетен и инклузивен законодавен процес. ВРМ е најчест предлагач на закони, па така во периодот помеѓу 2014 и 2016 година, од вкупно 1070 закони усвоени од страна на осмиот парламентарен состав на Собранието на Република Македонија²⁸, ВРМ била предлагач за 1007 закони (94%), додека 63 закони (5.8%) биле предложени од пратеници. Во моментот отсуствуваат ефикасни механизми за соработка на ВРМ со Собранието на

²⁷Истражување спроведено во рамките на Твининг проектот „Понатамошно јакнење на институционалните и организациски капацитети во европската интеграција“, на примерок од 300 административни службеници од околу 50 органи

²⁸Извештај за работата на осмиот пратенички состав на Собранието на Република Македонија, 10.05.2014 – 17.10.2016
<https://www.sobranie.mk/godishen-izveshtaj.aspx>

PM, кои би овозможиле усогласеност во планирањето на законодавната програма, единствени правила и стандарди на квалитет во законодавниот процес, како и хоризонтална поврзаност и конзистентност на правниот систем.

3.1.1.2. Систем за донесување на одлуки

Системот за донесување на одлуки на ВРМ е уреден во Деловникот за работа на ВРМ, каде се дефинирани критериуми за формата и содржината на материјалите кои се доставуваат до Владата за разгледување и одлучување. Исто така, Деловникот воспоставува систем на донесување на одлуки кој овозможува материјалите да се координираат од стручен аспект, преку работата на Генералниот колегиум на државни секретари, како и од политички аспект преку работата на основните комисији на ВРМ. Целта на вака поставениот систем на одлучување е да овозможи сите прашања кои се однесуваат на политиките и предлог законите да бидат разгледани, усогласени и разрешени од стручен и политички аспект за да може Владата да се концентрира на оние крупни политички прашања кои се важни за остварувањето на националните приоритети и на четиригодишната Програма на Владата.

Улогата на ГС, како стручна служба на Владата, е да даде стручна поддршка во однос на формалното исполнување на барањата дефинирани во Деловникот, како и да обезбеди совети и поддршка во однос на усогласеноста на содржината на материјалите кои се разгледуваат во системот на донесување на одлуки. ГС, заедно со МФ и МИОА кои имаат хоризонтални надлежности, додека заедно со СЗ и СЕП, преставуваат елементи од така наречениот „Центар на Владата“ („Centre of Government“)²⁹.

Меѓутоа, проблемите во однос на планирањето, креирањето и координацијата на политиките опишани во текстот погоре, укажуваат на тоа дека координацијата во однос на политиките и предлог законите е слаба, особено во поглед на содржината на материјалите. Исто така, оптоварувањето на седниците на Владата со бројни точки на дневниот ред оневозможуваат ВРМ да се концентрира на дискутирање, насочување и одлучување во однос на суштинските политички прашања.

3.1.1.3. Транспарентност и учество на засегнатите страни во процесот на креирање на политики

Деловникот за работа на Владата формално ја регулира обврската и начинот на консултација како помеѓу министерствата и другите органи на државната управа, така и со засегнатите страни. Исто така, методологијата и прописите кои го уредуваат процесот на ПВР предвидуваат задолжително вклучување на засегнатите страни и транспарентност во процесот на подготвување на предлог законите. Постојат и упатства каде се обработуваат процесот и начинот на вклучување на

²⁹Институција или група на институции со надлежности кои произлегуваат директно од надлежностите на Владата како колективно тело и надлежностите на Премиерот. Целта на Центарот на Владата е да обезбеди поддршка за Владата и Премиерот во спроведувањето на надлежноста за координација на активностите на министерствата со цел ефикасно и ефективно остварување на резултатите.

засегнатите страни и обезбедување на транспарентноста. Со цел зајакнување на консултациите со засегнатите страни, воведен е Единствениот национален електронски регистар на прописи (ЕНЕР)³⁰, алатка наменета за електронско информирање и интеракција со граѓаните на РМ, претставниците од невладините организации, стопанските комори, стопанските субјекти, како и министерствата во процесот на подготовка на закони.

Во однос на **консултациите со засегнатите страни**, искуствата покажуваат дека засегнатите страни, во најдобар случај, се вклучуваат на самиот крај од процесот на подготвување на предлог законите преку објавување на предлог законот на ЕНЕР. Задочнетото усвојување на ГПВРМ во изминатите години ја намали можноста за навремено информирање на засегнатите страни за планот за работа на ВРМ, како и за планираната законодавна програма преку Годишниот план за спроведување на ПВР. Поради доцнењето, двата плана не ги постигнуваат целосно очекуваните резултати како во поглед на навременото вклучување на засегнатите страни така и во однос на следењето на работата на ВРМ.

Предлог законите, заедно со Извештајот за ПВР, најчесто се објавуваат на истиот ден кога предлог законот влегол во владина процедура. Во последните три години, и покрај заложбите на МИОА, се забележува постојан пад на бројот на објавени предлог закони на ЕНЕР, од 32,6% од вкупно утврдените закони од страна на Владата во 2014 година до 8, 3% во 2016 година³¹. Овие податоци јасно укажуваат на дезавуирање на процесот на ПВР. Другите модалитети за вклучување на засегнатите страни и консултации, како учество во работни групи, јавни расправи и друго ретко се користат, а потполно отсутуваат консултациите при подготвување на предлог подзаконските акти.

Анализата на состојбите во однос на транспарентноста и слободниот пристап до информации од јавен карактер е подетално опишана во поглавје 3.3. *Одговорност, отчетност и транспарентност.*

3.1.1.4. Следење, известување и оценување

Следењето, известувањето и оценувањето е регулирано со закон³² и прописи³³ со кои се уредени следењето и известувањето во однос на планските документи (ГПВРМ, НПАА, Фискалната стратегија и годишниот Буџет), како и известувањето од страна на министрите по одредени прашања во нивна надлежност. Согласно Законот за организација и работа на органите на државната управа (ЗОРДУ), следењето, надзорот и известувањето на секторско ниво е само над законитоста и ефикасноста во работењето, но не и во однос на постигнувањето на резултати.

³⁰<https://ener.gov.mk>

³¹Види табела погоре во точка 3.1.1.1. Стратешко планирање, креирање и координација на политики

³²Закон за Владата на РМ, Закон за организација и работа на органите на државната управа, Закон за Буџетите

³³Деловник за работа на Владата на РМ, Упатство за начинот на постапување на министерствата и на другите органи на државната управа при подготвувањето и следењето на спроведувањето на Годишната програма за работа на Владата на Република Македонија, Методологија за оценка на спроведувањето на регулативата, МИОА, 2013

Регулативата не предвидува објавување на извештаите за планските документи ниту пак во однос на извештаите по одредени прашања, а следењето и известувањето за секторските стратегии не е регулирано. Како што е забележано подолу во поглавјето 3.3. *Одговорност, отчетност и транспарентност* иако среднорочните Стратешки планови кои ги подготвуваат сите буџетски корисници нудат основа за известување врз основа на резултати³⁴, квалитетот на среднорочното и секторското планирање не е на потребното ниво. Воедно, поради отсуството на годишни планови на министерствата и другите органи на државната управа, не постои процес на годишно известување до ВРМ и до јавноста што негативно се одразува врз следењето на остварувањето на целите и планирањето за наредниот период.

3.1.2. Општи и посебни цели

Врз основа на анализата на состојбите, општата цел во оваа приоритетна област е:

Ефективно, ефикасно и инклузивно креирани политики

За исполнување на оваа општа цел поставени се следниве посебни цели:

ПЦ 1.1 Зајакнато среднорочно и секторско планирање заради остварување на приоритетите на Владата

За постигнување на оваа посебна цел ќе се спроведат мерки насочени кон обезбедување на усогласеност помеѓу планските документи (ГПРВ, НПАА, ЕРП) и со секторските стратегии, зајакнување на институционалните и човечките капацитети во министерствата и другите органи на државна управа, како и обезбедување на конзистентност на хоризонтално и вертикално ниво на планирање.

1.1.1. Зајакнување на системот за планирање преку обезбедување на механизам за усогласување на долгорочното со среднорочното и годишното планирање – врз основа на анализа, подготвување на предлог за зајакнување на механизмите за координација и усогласување на планските документи (ГПРВРМ со НПАА, ЕРП и др.) со секторските стратегии. Механизмите ќе го опфатат процесот на планирање, следење и известување на годишно ниво, како и транспарентно објавување на резултатите. Исто така, активностите ќе опфатат изработка на процедури за стандардизирање на планирањето и координацијата на секторско и меѓу-ресорско ниво, како и подготовка на регулатива која ќе обезбеди стандардизиран пристап во планирањето и подготовката на секторските стратегии со дефинирање на елементите кои треба да бидат содржани во стратегиите како: квалитет на анализите, утврдување на трошоците и потребните средства за спроведување, хоризонтална координација, утврдување на индикатори за успешност, како и механизмите за следење и оценување. Ќе биде подготвена регулатива со која ќе се дефинираат стратегиите како акт на Владата.

³⁴Види: Методологија за стратешко планирање и подготвување на Годишната програма за работа на Владата на Република Македонија

1.1.2. Подобрување на процесите и капацитетите за среднорочно, секторско и годишно планирање во министерствата и другите органи на државната управа – активностите ќе бидат насочени кон стандардизирање и подобрување на процесите, функциите, организационите облици и капацитетите во однос на планирањето и поврзување на процесите: стратешко планирање, секторско планирање, развојни програми, планирање на НПАА, ИПА, подготвување на буџетот, годишното планирање и подготвување на годишни извештаи. Врз основа на анализа, подготвување на програми за обука и нивно спроведување преку кои ќе се зајакнува административниот капацитет (екипирање, спроведување на генерички и специјализирани обуки, советувања и други алатки) и ќе се дефинираат механизми за ресорска и меѓу-ресорска координација и соработка.

ПЦ 1.2. Подобен квалитет на политиките и законите и обезбедување на транспарентност и учество на засегнатите страни

За постигнување на оваа посебна цел ќе се спроведуваат мерки насочени кон зајакнување на институционалните и административни капацитети за креирање на политики засновани на анализи, зајакнување на механизмите за координација и следење на политиките и законите, како и зајакнување на транспарентноста и учеството на засегнатите страни.

1.2.1. Унапредување на квалитетот на ПВР и на законодавниот процес – активностите ќе бидат насочени кон унапредување на аналитичките капацитети во министерствата и другите органи на државната управа за ПВР, креирање на политики и усогласување на законодавството; подготвување на усогласени насоки и упатства за спроведување на ex-ante и ex-post анализи, како и за спроведување на анализи на *Acquis*, нивна квалитетна транспозиција во националното законодавство заради постигнување на соодветен степен на усогласеност. Покрај ова, активностите ќе бидат насочени кон унапредување на законодавната постапка и воедначена примена на номотехнички правила со изнаоѓање на соодветни јазични решенија при изготвување на законите и другите прописи во контекст на процесот на усогласување на националното законодавство со правото на Европската унија, како и на воспоставување на ефикасен систем за координација на подготовката на националната верзија на *Acquis* со соодветна терминологија.

1.2.2. Воведување на механизам за градење на аналитичка основа – анализа на состојбите, дефинирање на механизам и регулатива со која ќе се овозможи континуирано прибирање, обработка, чување и публикување на административни статистики кои се создаваат во текот на работата на органите на државната управа. Покрај ова, ќе бидат дефинирани и регулирани стандардизирани трошоци за работа во администрацијата (на пр. трошоци за подготвување на закон, трошоци за спроведување анализи, за формирање на институции, за подготвување и спроведување обука и др.) со цел да се олесни спроведување на анализа на фискални импликации за политиките и законите.

1.2.3. Зајакнување на следењето, известувањето и оценувањето на политиките – јасно регулирање на системот за следење, известување и оценување на планските документи, секторските стратегии и

законите. Дефинираниот систем ќе биде ориентиран кон следење на постигнувањето на резултатите, како и кон зајакнување на транспарентноста. За јакнење на административните капацитети во министерствата и другите органи на државната управа за следење, известување и оценување на политиките ќе бидат спроведени обуки поддржани со прирачници и други алатки.

- 1.2.4. Подобрување на работењето на секторските работни групи зајакнување на капацитетот за спроведување на секторски пристап** -функционирањето на секторските работни групи е услов за користење на ИПА средства, па затоа целосното функционирање на овие тела ќе биде усогласено преку одржување на постојан дијалог меѓу засегнатите страни во рамките на Владата и институциите, како и со донаторите и граѓанскиот сектор до 2019 година. Подобреното работење на секторските работни групи зајакнатиот капацитет за спроведување на секторскиот пристап ќе овозможи соодветна имплементација и за ИПА планирана за периодот по 2020. Активности ќе се спроведуваат во насока на подобрување на Деловникот за работа на секторските работни групи, вклучување на донаторите и граѓанскиот сектор во редовниот дијалог на ниво на секторска работна група, исполнување на патоказите за остварување на функционален секторски пристап, воведување на Рамка за проценка на изведбата за ИПА итн.
- 1.2.5. Зголемување на вклученоста на засегнатите страни во процесот на креирање, спроведување, следење и оценување на политиките** – јакнење на соработката со засегнатите страни во насока на изнаоѓање на механизми за ефикасно вклучување на засегнатите страни во сите фази од процесот на планирање и креирање на политики. Дефинирање на начин на прибирање иницијативи за политики доставени од засегнатите страни до Владата, транспарентно објавување и образложување на прифатените односно не прифатените иницијативи и објавување на годишни извештаи во однос на иницијативите. Спроведување на поефикасна контрола на постоечките механизми за вклучување на засегнатите страни.

ПЦ 1.3 Зајакната ефикасност на процесите, структурите и контролните механизми за хоризонтална координација и следење на политиките, како и зајакната ефикасност на процесот на одлучување на ВРМ.

За постигнување на оваа посебна цел ќе се спроведуваат мерки насочени кон зајакнување на аналитичките капацитети во однос на содржината политиките, координација, системот за донесување на одлуки на ВРМ, следење и известување („Центар на Владата“).

- 1.3.1. Јакнење на капацитетите за координација на политиките во ГС** – зајакнување на структурата и административните капацитети на ГС во однос на планирањето на приоритетите на ВРМ, поврзувањето со секторските стратегии, планирањето на годишно ниво и следењето, вршењето на контрола на квалитетот на политиките и предлог законите, контрола на исполнувањето на формалните барања за материјалите утврдени со Деловникот за работа на Владата и содржината на истите, како и во зајакнување на ефикасноста на системот на одлучување на ВРМ.
- 1.3.2. Воспоставување на механизми за координација помеѓу органите на државната управа кои ги извршуваат функциите на „Центар на Владата“** – анализа на постоечките механизми за координација помеѓу ГС, МФ, МИОА, СЕП и СЗ („Центар на Владата“),

дефинирање и регулирање на ефикасни механизми за координација во текот на процесите за планирање, креирање на политики, следење, известување и оценување.

- 1.3.3. Зајакнување на ефикасноста на системот за одлучување на ВРМ** – врз основа на анализа, подготвување на регулатива со цел зголемување на ефикасноста во работењето на основните комисии на ВРМ и зајакнување на улогата на државните секретари во координација на политиките, вклучувајќи и ПВР како и во системот на одлучување. Покрај ова, ќе бидат дефинирани и регулирани критериуми за делегирање на надлежностите од ВРМ на министерствата во однос на административни прашања. Ќе бидат обмислени и спроведени специјализирани активности за државните секретари преку кои ќе се подигнува свеста и капацитетите за улогата на Генералниот колегиум на државни секретари³⁵ во процесот на координација на политиките и процесот на одлучување.
- 1.3.4. Зајакнување на соработката на Владата со Собранието на РМ**- анализа и дефинирање на ефикасни механизми за соработка со Собранието во поглед на планирањето на донесувањето на законите, единствените правила и стандарди на квалитет во законодавниот процес, како и хоризонтална поврзаност и конзистентност на правниот систем.

ПЦ 1.4 Подобен квалитет и достапност на статистички податоци за креирање на квалитетни политики

За постигнување на оваа посебна цел ќе се спроведуваат мерки насочени кон понатамошно зајакнување на капацитетот на ДЗС и останатите носители во статистичкиот систем за производство на веродостојни и релевантни статистички податоци, усогласени со Acquis, како основа за носење одлуки засновани на факти и анализа на имплементацијата на политиките.

- 1.4.1. Зајакнување на капацитетот за производство на макроекономски статистики** - усогласување на националните сметки со ЕСА 2010 заради подобрување на податоците, зголемување на бројот на индикатори со цел носење подобри политики и обезбедување меѓународна споредливост на индикаторите.
- 1.4.2. Зајакнување на капацитетот за производство на секторските статистики** - понатамошно усогласување со ЕУ регулативите на деловните, социјалните и статистиките на животна средина, усвојување на нови методологии, како и подобрување на постоечките и обезбедување на нови индикатори. Надградување на ИТ капацитетот за прибирање, производство и дисеминација на податоци и зајакнување на системот за управување со документи.

³⁵Генералниот колегиум го сочинуваат генералниот секретар на ВРМ, неговиот заменик, државните секретари на министерствата, државниот секретар на Секретаријатот за европски прашања и секретарот на Секретаријатот за законодавство.

3.2. ЈАВНА СЛУЖБА И УПРАВУВАЊЕ СО ЧОВЕЧКИ РЕСУРСИ

Градењето на административните капацитети, како интегрален дел од реформата на јавната администрација, подразбира создавање на стручна и департизирана администрација. Инвестирањето во знаењата, вештини и компетенции на вработените и воспоставување на стандарди за управување со човечки ресурси придонесува кон зголемување на продуктивноста и ефикасноста при давање на услугите кон граѓаните и бизнис заедницата.

3.2.1 Анализа на состојбите

3.2.1.1. Управување со човечки ресурси

Правилата за класификацијата, статусот, правата и обврските, како и сегментите на управување со човечки ресурси (вработување, унапредување, мобилност, плати и наградување, одговорност, стручно усовршување, оценување и престанок на вработувањето) се уредени со Законот за вработените во јавниот сектор, Законот за административни службеници, посебните закони од различни области и општите работни прописи (Закон за работни односи и колективни договори). Конкретно, со Законот за вработените во јавниот сектор (ЗВЈС)³⁶ на системски и унифициран начин се регулираат начелата, класификацијата, евиденцијата, како и правата и должностите и мобилноста на вработените во јавниот сектор. Со Законот за административни службеници (ЗАС)³⁷ се уредува статусот, класификацијата, вработувањето, унапредувањето, стручното усовршување и оспособување, управувањето со ефектот и други прашања во врска со работниот однос на административните службеници. Исто така, предмет на овој закон е и статусот и надлежноста на Агенцијата за администрација (АА). По неговото донесување, направено е (иако не во иста мера) усогласување на посебните закони.³⁸

Клучна институција за спроведување на ЗАС е МИОА кое има широк опсег на надлежности вклучувајќи креирање политики и стратегии од областа на управување со човечките ресурси во јавниот сектор, изготвување закони и прописи преку кои се регулираат сите елементи и инструменти за управувањето, усовршувањето и обуката на човечките ресурси во јавниот сектор. Координацијата со работата со административните службеници се спроведува во соработка со МФ, Секретаријатот за спроведување на Рамковниот договор (ССРД) и Агенцијата за администрација (АА).

АА како самостоен државен орган, организира, координира и спроведува постапки за селекција и вработување на кандидати за административни службеници, а по исклучок, на барање на институциите и за вработени во јавниот сектор кои немаат статус на административни

³⁶Види: http://mioa.gov.mk/files/pdf/dokumenti/zakoni/zvis/ZVJS_konsolidiran_11042017.pdf

³⁷Види: http://mioa.gov.mk/files/pdf/dokumenti/zakoni/zas/ZAS_konsolidiran_13012017.pdf

³⁸Листа на закони усогласени со ЗАС и ЗВЈС

службеници. Освен тоа, како орган кој одлучува во втор степен АА обезбедува заштита на правата на административните службеници.

Имајќи ги предвид решенијата во ЗАСкои се однесуваат на постапката за селекција на кандидати за вработување, направена е надградба на постоечкото апликативно решение кое е прилагодено на барања за објавување на јавен оглас за вработување на административни службеници, а обезбедени се и кадровски, просторни и технички услови.

Постапката за **вработување** на кандидати за административен службеник започнува со објавување на јавен оглас³⁹, а селекцијата се спроведува од страна на Комисија за селекција на кандидати за административни службеници, составена од вработени од: АА, институцијата за чии потреби е објавен јавниот оглас и од ССРД, доколку се спроведува вработување во орган на државна управа. Секретарот, односно раководното лице во институцијата носи одлука за избор која се доставува до избраниот кандидат и се објавува на интернет страницата и на огласната табла на АА.

Од 1 август 2016 година од кога се во примена новите постапки за вработување, забележано е дека предеталната регулатива и поставувањето на превисоки стандарди⁴⁰ за селекција и вработување на административните службеници само ја усложнуваат постапката, а притоа значително не придонесуваат за вработувања врз основа на заслуги. Воедно, нецелисходни се и барањата за исполнување на посебните услови⁴¹. Ова претставува и финансиско оптоварување за кандидатите без извесност за сигурно вработување, што доведува до недостаток од компетентни кандидати кои ги исполнуваат општите и посебните услови за испразнетите работни места. Она што се покажа како предизвик, од малиот број на досега спроведени постапки⁴² е слабата заинтересираност на кандидати за пријавување на огласите. Тоа се должи на недовербата на кандидатите во објективноста при спроведување на постапката за избор, но и на високите критериуми и стандарди што се воспоставени. Од 1 август 2016 година до сега, објавени се 91 јавен оглас за 362 извршители на кои аплицирале 1606 кандидати, а донесени се 162 одлуки за избор. Тоа значи дека за секое работно место се јавиле во просек по 4 кандидати, но и дека за објавени работни места за 200 извршители не била завршена постапката, односно не бил избран соодветен кандидат⁴³.

Освен условите за вработување, несекогаш објективни и недоволно компетентни и обучени комисији за селекција, особено во делот на водење на структурирано интервју базирано на компетенции, доведува до непочитување на принципот за вработување врз основа на заслуги.

³⁹Огласите се објавуваат на веб страницата на АА и во најмалку три дневни весници

⁴⁰На пример, делот од испитот за проверка на интелектуалниот капацитет и тестот на личност

⁴¹Како што се меѓународно признатите сертификати за познавање на еден од трите светски јазици (англиски, француски и германски) и за компјутерски програми за канцелариско работење.

⁴²Како последица на задоцнетото донесување на Методологија за планирање на вработувањата во јавниот сектор согласно со начелото за соодветна и правична застапеност, како и формата, содржината и образецот на годишниот план за вработување и извештајот за реализација на годишниот план за вработување и запирањето на отпочнатите постапки заради изборните процеси во изминатиот период

⁴³Исто

Уште еден од предизвиците во сферата на вработување е констатираната состојба на заобиколување на регулативата за вработување на административни службеници. Ова се правеше со вработувања преку агенции за привремени вработувања и со спроведување на Законот за трансформација во редовен работен однос⁴⁴. Имено во 2015 и 2016 година надвор од пропишаните одредби за селекција и вработување, без утврдени критериуми и во неконкурентна постапка во органите на државната власт, установите од областа на културата, образованието, здравството, детската и социјалната заштита основани од Република Македонија и единиците на локална самоуправа, како и јавните претпријатија, заводите, фондовите и други правни лица чиј основач е Република Македонија се вработија на неопределено време лица кои дотогаш биле ангажирани со договор за волонтирање, договор на дело и/или авторски договор или друг договор.

Во легислативата во Република Македонија не постои **јасно разграничување меѓу политичкото и професионалното ниво**, односно не е јасно дефиниран и утврден опфатот за висока државна служба (senior civil service).⁴⁵ Со ЗАС е направен првиот исчекор кон професионализација на извршните раководители во административната служба. Имено, во највисоката категорија „А“ на административни службеници, се вклучени секретарите (државни, генерални секретари и секретари на единиците на локалната самоуправа и Градот Скопје). Општите и посебните услови кои треба да ги исполнуваат секретарите се уредени со ЗАС, додека општите и посебните услови за директорите на органите на државната управа кои имаат статус на функционери се уредени во посебни закони⁴⁶. Евидентно е дека не постојат **јасни правила и критериуми за именување и разрешување на секретарите и на директорите, ниту пак отворен натпревар за најголемиот број на овие позиции со што се нарушува принципот на заслуги**. Оттука, една од клучните мерки во оваа приоритетна област е токму деполитизација на администрацијата, преку зајакната примена на начелата на заслуги, еднакви можности и соодветна и правична застапеност и професионализација на високите раководни позиции, што би придонело кон ограничување на политичкото влијание при именување и разрешување.

Унапредувањето на административните службеници се врши преку објавување на интерен оглас на веб страната на институцијата и на истиот може да се јават исклучиво кандидати од истата институција. Селекцијата се состои од две фази: административна селекција и интервју и се спроведува од страна на Комисија за селекција за унапредување, составена од тројца вработени од институцијата. На секретарот, односно раководното лице во институцијата во која не се назначува секретар, Комисијата му го предлага прворангираниот кандидат, за што секретарот носи одлука за избор и решение за унапредување на административен службеник. Сегашното ригидно решение согласно кое административен службеник може на интерен оглас да се унапреди само во едно повисоко ниво го оневозможува кариерниот развој на административни службеници особено на оние кои подолго време се на најниски нивоа во рамки на категоријата, а

⁴⁴ „Службен весник на РМ“ број 20/2015

⁴⁵ Категорија „висока административна служба“ опфаќа: секретари, директори на органи во состав на министерствата и другите органи на државната управа и раководители на сектори.

⁴⁶ Листа на закони што содржат општи и посебни услови за директори.

притоа поседуваат компетенции и потребно работно искуство и за неколку нивоа повеќе. Како краен ефект се добива демотивираност на дел на вработените и заминување на квалитетни кадри од јавниот сектор. Исто како и кај постапката за вработување, понекогаш проблем претставува и составот, компетентноста и недоволната обученост на членовите на Комисијата за унапредување, што доведува до можност за дискреционо одлучување при предлагање на кандидат за унапредување.

Воспоставен е механизам за имплементација на уставното **начело за соодветна и правична застапеностна припадниците на заедниците** на ниво на секоја од институциите во јавниот сектор. Имено, во 2016 година беше донесена *Методологија за планирање на вработувањата во јавниот сектор согласно со начелото за соодветна и правична застапеност, како и формата, содржината и образецот на годишниот план за вработување и извештајот за реализација на годишниот план за вработување*⁴⁷, која ги обврзува институциите, почнувајќи од 2017 година да ги планираат вработувањата врз основа на реална проценка на потребите. Дополнително е изработена и веб алатка BalanceER, преку која електронски се врши распределбата на планираните нови вработувања, согласно потребата за постигнување на соодветна и правична застапеност на ниво на институција од јавниот сектор. Основа за планирање на застапеноста на припадниците на заедниците на централно или на локално ниво се податоците од последно спроведениот попис на население во Република Македонија.

Што се однесува до идентификуваниот проблем со 1600-те вработени по К5 програмата (соодветна и правична застапеност) се очекува нивното распоредување во институциите од јавниот сектор да заврши во 2018 година. За таа цел, ВРМ ќе формира работна група со претставници од МИОА, ССРД, МФ и Агенција за вработување задолжена да го координира процесот на распоредување.

Моделот за **оценување** на административните службеници претставува модификација на моделот 360° и се воведува како замена за еднонасочното оценување во кое како оценувач се јавуваше само непосредно претпоставениот раководител. Постапката за оценување се состои од: утврдување на работни цели и задачи; утврдување на индивидуален план за стручно усовршување и постапка за оценување на ефектот на административните службеници. Еднаш годишно се оценуваат сите административни службеници, освен категоријата „А“ - секретарите и кабинетските службеници. Во постапката за оценување се вклучени: оценувач (непосредно претпоставениот раководител), кој дава оценка за сработеното и други оценувачи (двајца административни службеници од институцијата и двајца надворешни соработници) кои ги оценуваат општите работни компетенции на оценуваниот. Процесот на годишно оценување завршува со мерки за одличен или слаб ефект.

Искуствата од примената на **системот за управување со ефектот** покажаа дека процесот е премногу сложен и комплициран за примена, како од аспект на ангажираност на човечки ресурси, така и од аспект на обрасци што го придружуваат и времето за спроведување на процесот.

⁴⁷Види:

http://mioa.gov.mk/files/pdf/dokumenti/pravilnik/zvis/Metodologija_za_planiranje_na_vrabortuvanijata_vo_javniot_sektor_sl63_01042016.pdf

Воедно, моделот на оценување 360° не е имплементиран изворно - недостасува самооценувањето, а од друга страна сосема непотребно е утврден процентуален сооднос на уделот на оценката од непосредно претпоставениот раководител и оценката од другите оценувачи. Во процесот на континуирано следење недостасува интервју/разговор меѓу оценуваниот и оценувачот за заедничко утврдување на работни цели и задачи, како и на утврдување на индивидуален план за развој за наредната година.

Постапката за оценување формално правно завршува со потпишан образец, а не со правен акт (решение за годишна оценка), со што е оневозможено остварување на право на заштита на административниот службеник во однос на оценката (не само против постапката, како што е сега случај) и не е обезбедено начелото на двостепеност. Мерките за одличен и слаб ефект не ја постигнаа очекуваната цел, туку напротив создадоа притисок, чувство на несигурност и нарушени меѓучовечки односи кај вработените. Со тоа се намали посветеноста за подобри резултати и реализација на планираното, како и квалитетот на услугите кон граѓаните и бизнис заедницата што е основната мисија на јавната администрација.

Платите на вработените во јавниот сектор се регулирани фрагментарно - со посебни закони и колективни договори. Законот за административни службеници содржи регулација на платите, додатоците и надоместоците на плати исклучиво за групата на административни службеници. За останатите групи на вработени во јавниот сектор, кој го сочинуваат поголемиот број на вработени во јавниот сектор, правото на плата е утврдено во посебните закони (на пр. Закон за внатрешни работи, Закон за служба во армијата и др.) додека компонентите на плата, додатоците и надоместоците, како и начинот на пресметка и нивната висината се регулирани во колективни договори, правилници, одлуки и сл. При објавување на јавниот оглас за вработување во јавниот сектор се објавува висината на основната плата за конкретното работно место, што укажува на постоење на транспарентност во овој сегмент.

Од аспект на целокупниот јавен сектор, евидентно е постоење на неконзистентен систем на плати. Има диспропорција на висината на платите на вработените, дури и кога вршат ист вид на работи и работни задачи. Платите во одредени институции како што се регулаторните тела, фондовите и јавните претпријатија се значително повисоки отколку платите на вработените кај буџетските корисници.

Вака поставениот платен систем создава и потешкотии при управувањето, особено во случаи на зголемување или намалување на висината на платите, што доведува до уште поголема неурамнотеженост. Како последица на ваквиот неунифициран систем се добива незадоволство и демотивираност на голем дел од вработените, како и заминување на квалитетни кадри од јавниот во приватниот сектор.

3.2.1.2. Координација во управувањето со човечките ресурси

Во насока на остварување континуирана и систематска **координација на управувањето со човечките ресурси** во административната служба, во ЗАС експлицитно е уредено дека: „организационите единици за управување со човечки ресурси се организираат во Мрежа на организационите единици за управување со човечки ресурси (Мрежа за УЧР), со која претседава

државниот секретар за информатичко општество и администрација“. Во изминатиот период активностите на Мрежата за УЧР беа насочени кон воспоставување на модел на УЧР, базиран на компетенции, подготовка на Стандарди за управување со човечки ресурси, организирање на годишни конференции за размена на искуства меѓу практичари - вработени во организационите единици за УЧР во рамките на органите на државната управа и локалната самоуправа, но беа организирани и голем број на обуки за поддршка на вработените во одделенијата за УЧР. Покрај споменатите активности, од страна на МИОА беше воспоставен и механизам за редовна и континуирана комуникација, форум за дискусија, консултации и размена на релевантни документи меѓу членовите на Мрежата за УЧР преку платформата <http://www.e-demokratija.gov.mk>

Огроман предизвик останува операционализацијата и координацијата на Мрежата за УЧР, имајќи ги предвид ограничените административни капацитети на МИОА. Иако постои организациски облик за управување со Мрежата за УЧР во истиот нема вработени. Досегашното искуство покажа дека непосредната комуникација е префериран пристап кога се работи за размена на информации и искуства, за сметка на останатите форми на електронска комуникација, било да се работи за е-маил комуникација или одредени поинакви модалитети на размена на искуства, како што се форуми, интернет портали и сл. Во овој контекст, особен фокус треба биде изнаоѓањето на модел, односно механизам кој ќе биде доволно прилагодлив и атрактивен за да може да го опфати и анимира членството на Мрежата за УЧР, но истовремено и да го одржува континуитетот и фреквенцијата на контактите во рамките на воспоставениот систем.

3.2.1.3. Алатки за поддршка во управувањето со човечки ресурси

Заради единствено и квалитетно управување со човечките ресурси на ниво на институција, односно на ниво на јавен сектор, МИОА воспостави Регистар на вработените во јавниот сектор, како електронска база на податоци за сите институции и вработени лица во јавниот сектор. Регистарот е дел од Информациониот систем за управување со човечки ресурси (ИСУЧР), како сеопфатна електронска платформа, која на секоја институција треба да и овозможи водење евиденција на податоците на институцијата и на вработените, спроведување на процесот на управување со ефектот, вршење пресметка на плати и генерирање извештаи од различен вид.

Меѓутоа, и покрај тоа што ИСУЧР претставува добра платформа за централна евиденција на вработените од институциите од јавниот сектор, во изминатиот период од две години не е обезбедена целосна пополнетост на системот со точни и целосни податоци, што резултираше со нецелосни и непроверени податоци. На својата веб страна МИОА објави Годишен извештај од Регистарот на вработени во јавниот сектор за 2016 година⁴⁸, според кој активни се 1.291 институции, а работен однос имаат засновано 129.653 лица. Меѓутоа, податоците презентирани во Извештајот не се добиени по пат на внесување од овластени лица во институциите, туку преку вкрстување на бази на податоци од Централниот регистар, Фондот за здравствено осигурување,

Агенцијата за вработување, Фондот за пензиско и инвалидско осигурување и Министерството за финансии. Ова се должи на обемноста на вкупниот број на институции и на сетот на податоци кои треба да се внесат, имајќи ја притоа предвид и кадровската неекипираност на одделенијата за управување со човечки ресурси (и покрај законската одредба секоја институција да има барем едно лице задолжено за спроведување на функцијата УЧР) како и недоволната обученост на лицата овластени во институциите за работа на овој систем.

Покрај ИСУЧР, воспоставен е Каталогот на работните места во јавниот сектор⁴⁹, кој претставува систематизирана листа на сите работни места во институциите на јавниот сектор, класифицирани по: групи, подгрупи, категории и нивоа (со предзнак на дејноста односно видот на институцијата во која се наоѓаат работните места, врз основа на претходно извршената класификација утврдена со посебните закони), стручни квалификации, претходно работно искуство во струката и посебните компетенции.

3.2.1.4. Стручно усовршување на административни службеници

Законската рамка за стручното усовршување на административните службеници ги регулира најголемиот дел од активностите за управување со развојот на капацитетите на вработените.

МИОА е надлежно за координација на генеричките обуки на административните службеници. Во рамки на внатрешната организациска структура формиран е Сектор за обука (Академија за стручно усовршување на административни службеници). Направени се промени во подготовката и донесувањето на Годишната програма за генеричка обука на административните службеници (ГПГО) која ја усвојува МИОА и Годишниот план за обуки на административните службеници (ГПО) од институциите. Имено, ГПГО не се заснова на анализата на потребите за обука на службениците на национално ниво, туку МИОА подготвува Каталог на генерички обуки кој се базира на 9-те компетенции од Рамката на општи работни компетенции⁵⁰, со што е предодредено какви генерички обуки им се расположливи на административните службеници.

За прв пат е воведена обука и полагање на испит за административно управување како дел од системот за унапредување во категоријата на раководни службеници. Покрај традиционалниот начин на обука, функционира и учење на далечина. Е - учењето е овозможено преку два електронски системи: Микро-учење и Систем за управување со учењето (СУУ/LMS). Воведено е системско решение за менторство на службениците, а воспоставен е и Регистар на ментори.⁵¹

Меѓутоа, постојат неколку проблеми кои го отежнуваат **спроведувањето на системот на стручно усовршување**. Еден од клучните проблеми е практичната реализација на стручното усовршување

⁴⁹Види: http://www.mioa.gov.mk/files/dokumenti/KATALOG_NA_RABOTNI_MESTA_21012016_v8.pdf

⁵⁰Види: http://mioa.gov.mk/files/pdf/dokumenti/pravilnik/zas/pravilnik_za_ramkata_na_opsti_rabotni_kompetencii_sl142_26092014.pdf

⁵¹<http://www.mioa.gov.mk/?q=node/4210>

на административните службеници, во обем како што е уредно. Имено, неосновано и практично невозможно за реализација е барањето за спроведување на 5 генерички обуки за секој административен службеник годишно. Понатаму, забележано е дека подготовката на годишните програми за обука на институциите, кои треба да се базираат на индивидуалните планови за развој на службениците, наидува на сериозни тешкотии поради кусите рокови кои се утврдени во ЗАС. Не постои регулација за практичната реализација на дополнителните обуки, како корективна мерка за подобрување на ефектот на административниот службеник. Иако постојат функционални платформи за електронско учење, нотирано е дека тие се застарени и не ги задоволуваат потребите за продуцирање на релевантни статистички податоци.

Во однос на **институционалните капацитети за спроведување на обуките**, проблемите се однесуваат на несоодветно дефинираниот статус и структура на Академијата, а евидентни се и недоволна екипираност, недостаток на просторни, технички и ИТ капацитети, како и непостоење на посебно наменети средства за стручно усовршување. Исто така, не се регулирани статусот, правата и обврските на обучувачите.

3.2.2. Општи и посебни цели

Врз основа на анализата на состојбите, општата цел во оваа област е:

Стручна, професионална и департизирана администрација

За исполнување на оваа општа цел поставени се следниве посебни цели:

ПЦ 2.1. Деполитизација на администрацијата, преку зајакната примена на начелата на заслуги, еднакви можности и соодветна и правична застапеност и професионализација на високите раководни позиции.

За остварување на оваа посебна цел ќе бидат преземени мерки насочени кон намалување на ризиците од партизација на администрацијата, преку унапредување на постапките за селекција, вработување и унапредување врз основа на начелата на заслуги, еднаков и фер третман и соодветна и правична застапеност на припадниците на заедниците. Мерките ќе вклучуваат и професионализација на високите раководни позиции преку јасно разграничување помеѓу политичкото и професионалното ниво (воведување на категорија високи државни службеници – „senior civil service“) што ќе придонесе кон намалување на политичките влијанија, зајакнување на капацитетите на раководните структури, како и зголемување на одговорноста и отчетноста (комплементарно со мерките предвидени во ПЦ 3.2. *Воспоставени ефективни и ефикасни механизми кои обезбедуваат отчетност во институциите подолу*). Заради постигнување на поголема ефикасност и ефективност во работењето, системот за оценување на административните службеници ќе се редефинира со што ќе се постават основите за наградување според учинокот за да може во подоцнежните фази од реформата да биде поврзан со системот на плати. Тоа ќе вклучува:

- 2.1.1. Намалување на ризиците од политизација преку воведување на јасни критериуми и транспарентност при изборот на најдобар кандидат за вработување и унапредување** – утврдување на фазите од постапките за вработување и унапредување кои се подложни на ризик од интервенција и партизација. Дефинирање на јасни критериуми за оценување на компетенциите при изборот на најдобриот кандидат, подготвување на детални извештаи и записници на Комисиите за селекција со образложенија на одлуките за изборот на кандидат, базирани на докази. Објавување на извештаите на комисиите веб страната на АА, како и на институцијата во која се врши вработувањето/унапредувањето.
- 2.1.2. Професионализација на високите раководни позиции во администрацијата** – регулирање на јасното разграничување на политичкото и професионалното раководно ниво, како една од мерките за деполитизација. Дефинирање и регулирање на транспарентни и конкурентни процедури засновани на заслуги во процесот на селекција, избор, напредување, мобилност и престанок⁵² за категоријата високи државни службеници („senior civil service“).
- 2.1.3. Подобрување на содржината и пристапот до огласите за вработување и заштита на правата на кандидатите** – јасно дефинирани услови за вработување и унапредување формулирани на начин кој ќе привлече што е можно повеќе квалитетни кандидати, како и користење на современите начини на комуникација (социјални мрежи) за огласување на транспарентен и атрактивен начин. Подготвување на насоки за кандидатите кои учествуваат во постапките за вработување/унапредување за механизмите за заштита и санкционирање на недозволеното постапување и однесување во текот на постапката за селекција.
- 2.1.4. Зајакнување на капацитетите на комисиите за селекција** – врз основа на спроведена анализа на потреби од обука, спроведување на обуки за членовите на комисиите, како и изработка и дистрибуција на прирачници, насоки и други практични алатки за спроведување на постапките за селекција. Анализа за дополнителни начини за зајакнување на одговорноста на членовите на комисиите за селекција при вработување и унапредување.
- 2.1.5. Унапредување на улогата на Мрежата за УЧР, зајакнување на механизмите за координација и унапредување на алатките за УЧР**– развивање на модели за операционализација на Мрежата за УЧР и воспоставување подобри механизми за координација помеѓу нејзините членови. Подобрување на процесот на споделување на информациите кои се однесуваат на областа на УЧР во сите аспекти од работата, како и обезбедување на соодветна поддршка на вработените во организационите единици за

⁵²Раководители на сектори, генерални и државни секретари и директори на органи во состав на министерствата, самостојни органи на државна управа и управни организации

управување со човечки ресурси за имплементација на законските решенија. Анализа и унапредување на ИСУЧР и на Каталогот на работни места, со цел нивно зголемено користење во сите аспекти од процесот на УЧР.

2.1.6. Подобрување на системот за оценување на административните службеници – анализа на регулативата и на практичната примена на актуелниот систем за управување со ефектот и изготвување на предлог за градење на ефикасен и ефективен систем за оценување со јасно дефинирани критериуми и постапка. При изготвување на предлогот ќе се води сметка системот на оценување да ги постави основите за наградување според постигнати резултати за да може во подоцнежните фази од процесот на реформата на јавната администрација да биде поврзан со системот на плати.

2.1.7 Унапредување на имплементацијата на начелото за соодветна и правична застапеност – анализа на досегашната примена на Методологијата за планирање на вработувањата во јавниот сектор согласно со начелото за соодветна и правична застапеност и нејзино квалитативно подобрување и развивање на други мерки за континуирана имплементација на начелото за соодветна и правична застапеност на припадниците на заедниците.

ПЦ 2.2. Дефиниран и регулиран унифициран и кохерентен систем на плати за вработени во јавниот сектор.

Мерките за постигнување на оваа посебна цел ќе бидат насочени кон подготвување на Закон за плати на вработените во јавниот сектор со што ќе се обезбеди развивање на правичен систем на плати кој ќе биде заснован на принципот „еднаква плата за еднаква работа“ во администрацијата, но ќе вклучува и компоненти за наградување според постигнатите резултати и додатоци на плата за дефицитарните профили на вработени (работни места за ИТ, вработени во ИПА структурата, работни места со ризик и сл.), со цел привлекување и задржување на квалитетни кадри и обезбедување на мотивирани, обучени и искусни кадри кои ќе можат да ја спроведат на поедноставен начин транзицијата на ИПА кон Структурни и Кохезивни фондови.

2.2.1 Подготвување на регулатива за новиот систем на плати - спроведување на анализа на правната рамка на постојните платни системи во јавниот сектор по групи на вработени (административни службеници, лица со посебни овластувања, даватели на јавни услуги и помошно-технички лица), како и спроведување на споредбени анализи и евалуации на работните места, врз основа на Каталогот на работни места во јавниот сектор. Засновано на наодите од анализата и компаративни искуства, дефинирање на елементите на новиот систем на плати (основна плата, додатоци и надоместоци) со компоненти за наградување според постигнатите резултати на вработените во јавниот сектор. Имајќи ги предвид буџетските ограничувања, спроведување на опсежни фискални анализи и симулации врз основа на дефинираните предлог-елементи за новиот систем на плати. Воспоставување на единствена рамка за систем на плати за сите вработени во јавниот сектор, односно Закон за плати за вработените во јавниот сектор, комплементарен со колективни договори за различните групи на вработени.

ПЦ 2.3. Воспоставен систем за професионален развој на службениците, спроведуван од Академијата за стручно усовршување на административни службеници.

Мерките за постигнување на оваа посебна цел ќе бидат насочени кон изградба на оперативен и функционален систем за спроведување на обуки за административните службеници кој ќе располага со потребните капацитети да обезбеди систематизирано и континуирано професионално усовршување на административните службеници.

- 2.3.1. Дефинирање на статусот на Академијата за стручно усовршување на административни службеници** - анализа на статусот на Академијата и на модалитетите на организирање, координација и извршување на функцијата за стручно усовршување на административни службеници. Подготвување на предлог за ефикасно и ефективно извршување на функцијата стручно усовршување на административни службеници.
- 2.3.2. Градење на капацитетите на категориите на административни службеници** – развивање на соодветни програми и модули за обука за посебните категории на административни службеници, со посебен акцент на обуки за вештини за управување на раководните позиции („senior civil service“).
- 2.3.3. Унапредување на платформите за е-учење** – надградба и развивање на техничките платформи со нови содржини и технички можности кои ќе овозможат поквалитетно управување со системот за е-учење.
- 2.3.4. Создавање на базана компетентни обучувачи за генерички обуки** - дефинирање на критериуми и услови за избор на обучувачи (припадници на академската заедница и практичари од редот на административните службеници) и развивање на модалитети за нивно ангажирање.

3.3. ОДГОВОРНОСТ, ОТЧЕТНОСТ И ТРАНСПАРЕНТНОСТ

Одговорноста, отчетноста и транспарентноста во работењето на јавната администрација се услов за добро управување и за обезбедување на квалитетни услуги⁵³. Во таа насока, подобрувањето на одговорноста, отчетноста и транспарентноста е една од приоритетните цели во процесот на РЈА.

3.3.1. Анализа на состојбите

3.3.1.1 Институционална организација на извршната власт, одговорност и отчетност

Организацијата на државните органи, вклучително на органите на државната управа, е од клучно значење за воспоставување на современ демократски систем кој се темели на принципот на владеење на правото. Рамката за **институционална организација** на извршната власт е поставена во ЗОРОДУ, но и со низа од посебни закони кои регулираат различни сфери на општеството. Како резултат на ова, регулативата која се однесува на статусот, организацијата и функционирањето на органите на државната управа, агенциите и инспекциските служби на централната власт е фрагментирана, сложена, нејасна и предмет на чести измени и дополнувања. Тоа доведува до неконзистентно остварување на функциите на овие државни органи, неефикасност во трошењето на јавните средства и не секогаш навремени и квалитетни услуги кон граѓаните и бизнисите.

Паралелното постоење на ЗОРОДУ и бројните *lex specialis* ја замаглија дистинкцијата помеѓу различните видови на органи и институции. При формирањето на органите/институциите со посебните закони не е водено сметка за хиерархиската поставеност, субординацијата на органите, преклопување на надлежностите, стриктната надлежност на ресорите и/или за соодветно алоцирање на функциите на органите/институциите што во пракса предизвикува сериозни проблеми во однос на вршењето на основните функции на органите и институциите. Ваквата состојба е резултат на лошата практика на избрзано носење на закони и неспроведување на процесот на ПВР, како и на недоволно вклучување на сите засегнати страни во процесот на подготвување на законите (види анализа во поглавје 3.1. Креирање на политики и координација).

Покрај прашањето на институционална поставеност, не се јасно утврдени ниту **линиите на одговорност** на носителите на функциите за работењето на институциите со кои раководат (на пр. инспекторатите, со статус на органи во состав на министерствата) и не секаде се воспоставени механизми за контрола и надзор, што доведува до тоа некои институции да известуваат паралелно до ресорното министерство и до ВРМ. Ова укажува на потребата од спроведување на

⁵³ Известување од Комисијата до Европскиот парламент, Советот, Европскиот економско-социјален комитет и Комитетот на региони - Стратегија за проширување на ЕУ, стр. 9 во делот г) Функционирање на демократските институции и реформа на јавната администрација

хоризонтална функционална анализа⁵⁴ со цел поставување на аналитичката основа кон решавање на овие проблеми.

Согласно ЗОРДУ, надзорот над работата е фокусиран само над законитоста и ефикасноста во работењето⁵⁵. Иако среднорочните Стратешки планови кои ги подготвуваат сите буџетски корисници нудат основа за **известување врз основа на резултати**⁵⁶, процесот на среднорочно стратешкото планирање во органите на државната управа се спроведува формално, а квалитетот на известувањето не е на посакуваното ниво (види погоре во точка 3.1.1.1) при што плановите не содржат индикатори за успешност.

Високиот степен на **политизација** особено на високите раководни места кои се делумно резултат на нејасно разграничување помеѓу политичкото и професионалното ниво, како и недефинираните услови за вработување, именување и разрешување на раководните лица (види погоре во точка 3.2.1.1 во однос на генерални/државни секретари и раководители на институции) доведува до поткопување на отчетноста. Дополнително, целосно отсуствува или има многу малку **пренесување/делегирање на одговорностите** од највисокиот на средниот раководен кадар⁵⁷. Иако законската рамка дава основа за децентрализација и деконцентрација на надлежности и делегирање на овластувања, недоволната административна култура и сфаќањето на раководителите дека е потребно да се контролира секоја поединечна финансиска и деловна одлука, доведува до намалена ефикасност во работењето и отвора можности за дискреционо или пристрасно одлучување.

3.3.1.2. Заштита на правата на граѓаните

Со измените и дополнувањата на Законот за народниот правобранител⁵⁸ се создаваат предуслови, од нормативен аспект за добивање статус А за Национална институција за **човекови права**. Со измените се проширува мандатот на **Народниот правобранител** во однос на промоцијата на човековите права, како и дополнување на нова надлежност која се однесува на овластувања на Народниот правобранител да учествува во сите фази на судската постапка.

Од вкупно 3775 претставки примени во текот на 2016 година⁵⁹, најголем број од нив односно 1764 (46%) се однесуваат на повреда на правата од страна на јавните служби и установи, 1142 (30%) се однесуваат на повреда на правата од страна на централната власт, додека во 306 претставки (8%) се повредени правата од страна на локалната власт. Од завршените 3756 постапки во 2016 година,

⁵⁴Хоризонталната функционална анализа се фокусира на дистрибуцијата на функциите помеѓу институциите. Најчесто, во овој процес се анализираат целите и надлежностите на институциите за да се утврди дали дистрибуцијата на надлежностите е рационална без дуплирања и/или недостаток на функции. Хоризонталната функционална анализа може да се фокусира и на анализирање на степенот до кој сите министерства ги имаат истите методи на дефинирање на односите со органите во состав или степенот до кој финансиските односи и линиите на отчетност помеѓу министерствата и органите во состав се споредливи во целиот систем.

⁵⁵Член 38, став 1, Закон за организација и работа на органите на државната управа, Службен весник на РМ, бр.

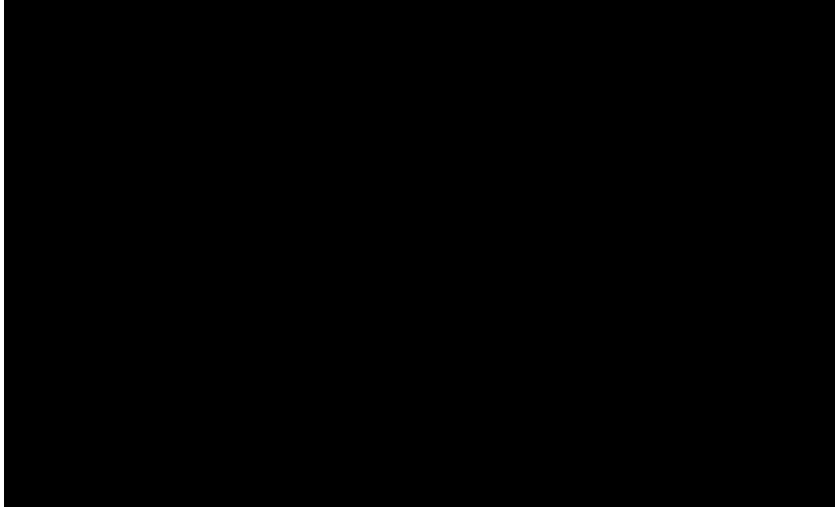
⁵⁶Види: Методологија за стратешко планирање и подготвување на Годишната програма за работа на Владата на Република Македонија

⁵⁷Европска Комисија: Извештај за Република Македонија, 2016 година (стр. 15)

⁵⁸Закон за измени и дополнувања на Законот за народниот правобранител

⁵⁹Народен правобранител, Годишен извештај за степенот на обезбедувањето почитување, унапредување и заштита на човековите слободи и права, 2016

во 1358 случаи (36%) Народниот правобранител констатирал повреди на човековите слободи и права при што се преземени соодветни мерки и неговите интервенции биле прифатени.



Генерално, се забележува пораст на прифатените поединечни препораки за отстранување на повреди на права од страна на органите на државната управа и другите органи и организации со јавни овластувања, но тоа не е случај со препораките по поединечните извештаи и истражувања за констатирани негативни состојби. Заради надминување на ваквите состојби, со измените и дополнувањата на Законот за народниот правобранител се налага посебните извештаи за попречување на работата на Народниот правобранител задолжително да се разгледуваат на седница на Владата која ќе мора да заземе став со предлог-мерки. Со тоа се создаваат услови за зајакнување на отчетноста и контролата на Собранието на РМ над извршната власт.

Правната заштита на граѓаните како уставно загарантирано право е обезбедена преку правото на жалба и/или судска заштита. Во дел од постапките со законите е загарантирано правото на жалба, додека пак во дел директно е загарантирана судската заштита. Воспоставени се Државна комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен и Државна комисија за одлучување во втор степен во областа на инспекцискиот надзор и прекршочната постапка, а обезбедена е и двостепена судска заштита пред Управниот суд и Вишиот управен суд.

Досегашната имплементација на ЗОУП во однос на **заштитата на правата на граѓаните во управна постапка** покажа потешкотии при практичната примена. Заради техничка неподготвеност на институциите, задолжителната електронска форма на комуникација меѓу јавните органи сеуште не

се спроведува (види точка 3.4.1.1 подолу). Поконкретно, крајниот рок⁶⁰ за донесување на решение по поднесено барање на странката во првостепената постапка, односно по службена должност, често се пролонгира. Воедно, ЗОУП предвидува обврска за органот до кого е доставено барањето, да ги обезбедува и изведува потребните докази за решавање на предметот по службена должност, што гледано од пракса не се применува во целост кај сите органи и се уште странките најчесто сами ги прибавуваат сите потребни документи/докази.

Од аспект на **управните постапки пред второстепените органи**, многу често недостасуваат списи во предметот кои се релевантни за негово решавање. При постапување по жалба по еден предмет, потребно е и по неколку пати второстепениот орган да се обрати до првостепениот орган само за комплетирање на сите потребни списи. Ова упатува на неодговорно однесување од страна на раководството на првостепениот орган и на и неажурно работење на службениците кои постапуваат по предмети, како и за несоодветен административен капацитет. Во исклучителни случаи, за неодговарањето на првостепените органи по барања за комплетирање на списите се ангажира и Државниот управен инспекторат.

Во постапка по **поведен управен спор со тужба до Управен суд**, проблемот на доставување на списите од предметот е уште посложен и има огромно влијание на одолговлекување на постапките. До завршување на постапката списите од предметот и по неколку пати се доставуваат на релација првостепен орган – второстепен орган – Управен суд – Виш управен суд. Тоа во голема мера влијае на времетраењето на постапките, навремена заштита на правата на граѓаните, но и на трошоците за достава на списите. Има случаи кога првостепените органи ги занемаруваат и обврските од ЗОУП кои се однесуваат на работа на првостепениот орган по жалбата, туку жалбата ја препраќаат на надлежност до второстепениот орган.

Други прашања кои се однесуваат на административна правда се опфатени во Стратегијата за реформа на правосудниот сектор за периодот 2017 - 2022 година со Акциски план.⁶¹

3.3.1.3. Интегритет, спречување на корупција и судир на интереси

Со Законот за спречување на корупцијата (ЗСК)⁶² и Законот за спречување судир на интереси (ЗССИ)⁶³ се уредуваат мерките и активностите за спречување на корупцијата и судирот на интереси во вршењето на власта, јавните овластувања, службената должност и политиката, како и мерките и активностите за спречување на корупцијата и судирот на интереси при вршењето работи од јавен интерес на правните лица врзани со остварувањето на јавните овластувања. Со ЗСК уредено е пријавувањето на имотната состојба и на административните службеници

⁶⁰Рокот е 30 дена (од денот на комплетирање на предметот со сите потребни документи) со можност за продолжување на рокот за дополнителни 30 дена максимум, ако сложеноста на предметот тоа го оправдува

⁶¹Види <http://pravda.gov.mk/resursi.asp?lang=mak&id=14>

⁶²Сл. весник на РМ бр. (28/2002, 46/2004, 126/2006, 10/2008, 161/2008, 145/2010, 97/15 и 148/15)

⁶³Сл. весник на РМ бр. (70/2007, 114/2009, 6/12 и 153/15)

Надлежен орган за спроведување на погоре наведените закони е Државната комисија за спречување на корупција (ДКСК). Согласно ЗСК, ДКСК е надлежна да ја евидентира и следи имотната состојба на избраните и именуваните лица, кои имаат обврска да поднесат анкетен лист за имотната состојба. ДКСК има обврска да покрене постапка пред УЈП за испитување на потеклото на имотот, доколку при проверката утврди дека постои повреда на обврските од Законот. ДКСК исто така е надлежна да го води Регистарот на избрани и именувани лица⁶⁴ како една од мерките за јакнење на транспарентноста. Согласно ЗССИ пак, како мерка за повреда на обврските кои произлегуваат од непочитување на истиот се предвидува само изрекување на јавна опомена што резултира со неефикасна превенција и санкционирање на случаите на судир на интереси.

Законот за **заштита на укажувачи**⁶⁵, ги уредува заштитеното пријавување, правата на укажувачите, како и постапувањето и должностите на институциите, односно правните лица во врска со заштитеното пријавување и обезбедувањето заштита на укажувачите во јавниот и приватниот сектор⁶⁶. Соодветна регулација на правото на заштита на вработените во јавниот сектор кои пријавиле сомневање за кривично дело или за незаконско или недозволиво постапување е содржана и во Законот за вработените во јавниот сектор⁶⁷. Со Законот за јавна внатрешна финансиска контрола⁶⁸ на институционално ниво воспоставен е систем за проценка и управување на ризици⁶⁹. Согласно Законот за заштита на укажувачи, ДКСК е една од институциите со надлежност за обезбедување заштита за укажувачи, во смисла на прием на пријави во случаи кога заштита на укажувачите не е обезбедена од страна на институцијата во која е извршено пријавувањето, односно е една од институциите до која укажувач може да изврши заштитено надворешно пријавување. Покрај горенаведените надлежности, ДКСК е надлежна и за следење на примената на Законот за лобирање.

Бидејќи **дискреционите овластувања** претставуваат висок ризик од корупција, согласно активностите предвидени во Државната програма за превенција и репресија на корупцијата и превенција и намалување на појавата на судир на интереси и Акциски план за 2016-2019 година, ДКСК изготвува анализа на дискреционите овластувања на носителите на јавни функции. Анализата ќе даде одговор во која мера се изразени дискреционите овластувања во законите од

⁶⁴ Согласно член 15 од Законот за изменување и дополнување на Законот за спречување на корупцијата (Сл. Весник на РМ бр. 97/15) одредбите кои се однесуваат на Регистарот (од членовите 8 и 10 став 2 од овој закон) започнаа да се применуваат по една година од денот на влегувањето во сила на овој закон (осмиот ден од денот на објавување). Регистарот е ставен во функција на 12.06.2016 година.

⁶⁵ Службен весник на РМ бр. 196/15 од 10.11.2015 година

⁶⁶ Примената на Законот за заштита на укажувачи (Сл. весник на РМ бр.196/15)и на подзаконските акти кои произлегуваат од него (Правилник за заштитено внатрешно пријавување во институциите во јавниот сектор, Правилник за надворешно пријавување и Правилник за насоки за донесување на внатрешни акти за заштитено внатрешно пријавување во правното лице во приватниот сектор, сите објавени во „Службен весник на РМ“ бр. 46/16) започна на 18.03.2016 год.

⁶⁷ Член 30 од Законот за вработените во јавниот сектор („Службен весник на РМ“ бр. 27/14, 199/14 и 27/16)

⁶⁸ Службен весник на РМ бр. 90/2009, 188/13 и 192/15

⁶⁹ За поуспешна примена на овој систем, а во насока на оценка на ризици за корупција, добиени се препораки од ТАИЕХ експертска мисија на тема: Проценка на ризици од корупција во јавниот сектор, одржана од 25 до 29 јануари 2016 година и од експертската посета спроведена во периодот 12-13 мај 2016 година во рамки на Регионалната програма „Градење капацитети на Анти-корупциските тела во Југоисточна Европа и јакнење на нивната соработка“, изготвена од Регионалната анти-корупциска иницијатива во соработка со UNODC која се спроведува од декември 2015 година, а ќе трае 37 месеци.

надлежност на ресорните министерства и во подзаконските акти донесени од раководните лица на органите на државната управа, како и препораки за нивно намалување/укинување.

Заради операционализација на мерките и активностите од нејзина надлежност, ДКСК ја донесе Државната програма за превенција и репресија на корупцијата и превенција и намалување на појавата на судир на интереси со Акциски план 2016 - 2019, која содржи сет на мерки и активности за превенција и репресија на корупцијата, судирот на интереси и јакнење на личниот и институционалниот интегритет⁷⁰. Следствено, бидејќи мерки за превенција и борбата против корупција и судирот на интереси се дефинирани во Државната програма на ДКСК, Стратегијата за РЈА 2018 – 2022 не предвидува посебни мерки од оваа област.

Со цел поттикнување на **етичко постапување и однесувањена административните службеници** и зајакнување на довербата на граѓаните во работата на институциите на јавниот сектор, донесен е Кодекс за административните службеници⁷¹ со кој се пропишани етички стандарди и правила на однесување на административните службеници. ЗАС предвидува поведување на дисциплинска постапка за однесување спротивно на одредбите на Кодексот. Покрај генеричкиот Кодекс за административните службеници, усвоени се и етички кодекси за различни групи на вработени од јавниот сектор. Политики на интегритет не се усвоени од институциите од централната власт, со исклучок на Министерството за локална самоуправа, а на локално ниво над 40 општини имаат усвоено вакви политики.

И покрај постоењето на Кодексот за административните службеници, како и на останатите кодекси кои регулираат начин на однесување на вработените во различни области од јавниот сектор, може да се заклучи дека се уште не постојат соодветни механизми и индикатори, ниту пак институција за следење на имплементацијата, како и за пријавување за прекршување на начелата утврдени во кодексите. Следствено, недостига дијалог на повисоко политичко ниво за влијаење врз елитите, за јакнење на транспарентноста и интегритетот и намалување на корупцијата.

3.3.1.4 Транспарентност на институциите и пристап до информации од јавен карактер

Уставната и позитивната законска рамка за обезбедување на **јавност во работењето на јавниот сектор** е уредена во член 16 од Уставот на РМ, во Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер⁷², Законот за користење на податоците од јавниот сектор⁷³ и Законот за локалната самоуправа, како и во други материјални закони што се однесуваат на конкретни области поединечно.

Со Законот за **слободен пристап до информации од јавен карактер** се обезбедува јавност и отвореност во работењето на имателите на информации и им се овозможува на физичките и правните лица да го остваруваат правото на слободен пристап до информации од јавен карактер.

⁷⁰Усвоена од страна на Државната комисија за спречување на корупцијата на 7.12.2015 година. Види: https://dksk.mk/fileadmin/Drzavni_programi/Drzavna_programa_2016-2019.pdf

⁷¹Види: http://www.mioa.gov.mk/files/pdf/dokumenti/pravilnik/zas/kodeks_za_administrativni_sluzbenici_sl183_12122014.pdf

⁷²Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер („Службен весник на РМ, ” бр.13/2006, 86/2008, 6/10, 42/14, 148/15;

⁷³Закон за користење на податоците од јавниот сектор („Сл. весник на РМ” бр. 27/2014)

Со Законот се уредуваат условите, начинот и постапката за остварување на правото за слободен пристап до информациите од јавен карактер, со кои располагаат имателите на информации. Увидот во бараната информација е бесплатен. За имплементација на Законот се грижи Комисијата за заштита на правото за слободен пристап до информации од јавен карактер (КЗПСПИЈК). Согласно Законот, КЗПСПИЈК има подготвено и објавено на нејзината веб локација Листа на иматели на информации и истата континуирано ја ажурира.

Во насока на зголемување на транспарентноста и пристапот до информации од јавен карактер, во септември 2017 година ВРМ усвои Одлука⁷⁴ за изменување и дополнување на Одлуката за утврдување на надоместок за материјалните трошоци за дадена информација од имателите на информации. Со оваа одлука барателите на информации од јавен карактер можат без надомест да ги добијат бараните информации во електронска форма.

Од донесувањето на Законот па се до денес може да се констатира дека најголем проблем во однос на неговата имплементација е „молчењето на администрацијата“, што пак е основна причина поради која барателите на информации поднесуваат жалби до КЗПСПИЈК. Тоа говори дека администрацијата, државните органи и другите иматели на информации се уште се однесуваат игнорантски кон обврските дефинирани во Законот, затворени се и не ги даваат информациите, кои граѓаните согласно Уставот и Законот имаат право да ги добијат.

КЗПСПИЈК нема право да врши надзор над спроведувањето на одредбите од Законот ниту да води прекршочна постапка како што е случај со другите регулаторни тела во државата, ниту пак има доволно капацитети да следи дали институциите проактивно објавуваат информации од јавен карактер. Во пракса КЗПСПИЈК се соочува и со проблем во однос на извршување на решенијата со кои го задолжува имателот на информацијата да ја достави бараната информација до барателот. По решенијата, кои се конечни во управната постапка, може да се поднесе тужба за поведување управен спор до Управниот суд. Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер не предвидува прекршочна одредба за неспроведување на решенијата на КЗПСПИЈК.

И покрај постоење на законска рамка која го регулира ова прашање, **пристапот до информации од јавен карактер** е се уште ограничен заради недоволното и ненавременото водење, ажурирање и објавување на начин достапен до јавноста на информациите со кои располагаат и органите на државната власт и други органи и организации утврдени со закон, органите на општините, градот Скопје и општините во градот Скопје, установите и јавните служби, јавните претпријатија, правните и физичките лица што вршат јавни овластувања, утврдени со закон како иматели на информации но и поради нивните ограничени административни капацитети. Дополнителен проблем е недоволната проактивност на имателите на информации од јавен карактер да ги реализираат своите законски обврски надлежности. Чекор напред кон решавањето на овој проблем беше и усвојувањето на информации од ВРМ во септември 2017 година со која се

⁷⁴Види: <http://vlada.mk/node/13343>

задолжија министерствата на своите веб страни да објават унифицирана листа на 21 документ/акт и материјали кои министерствата се обврзани да ги објавуваат согласно Закон⁷⁵.

Отсуството на **јасни критериуми за класификација на информации** дополнително го ограничуваат пристапот до информации кои немаат карактер на безбедносни класифицирани информации, што резултира со злоупотреба на оваа одредба за самоволно и прекумерно дефинирање на одредени податоци од доверлив карактер, која во крајна линија зависи од дискрециони одлуки на носителите на информацијата. Во јуни 2017 отпочна **процесот на декласификација**, при што министрите беа задолжени да ги декласифицираат сите информации поврзани со трошоци за службени патувања и трошоци за репрезентација во самите министерства, а се декласифицираа и информациите донесени од ВРМ кои се од јавен интерес и се однесуваат на договори за доделување на државна помош, склучени помеѓу ВРМ и компаниите/странските инвеститори во РМ. Исто така, во август 2017 година ВРМ започна со објавување на дневниот ред на одржаните седници на Владата, како и усвоените записници од истите што значително ќе придонесе за јакнење на транспарентноста.

Отворањето на податоците кои произлегуваат од работата на институциите од јавниот сектор и овозможувањето на нивната лесна и едноставна достапност до сите заинтересирани страни ја гарантира отвореноста и отчетноста на институциите кон своите граѓани. Законот за користење на податоците од јавниот сектор⁷⁶, кој спаѓа во надлежност на МИОА, ја утврдува обврската на институциите од јавниот сектор за јавно објавување на податоците кои ги создаваат во остварувањето на нивните надлежности. Со ова се овозможува користење на тие податоци од страна на правни или физички лица, за создавање на нови информации, содржини, апликации или услуги. Институциите на централно и локално ниво се обврзани да ги објават во компјутерски читлив формат податоците од отворен карактер согласно своите технички можности. МИОА во текот на 2014 година постави платформа за отворени податоци⁷⁷ на која се објавуваат отворените податочни сетови од институциите.

И покрај погоре наведеното, Република Македонија нема развиени стандарди за отворени податоци, поради што се случува сродни податочни сетови од различни институции да бидат објавени со различна структура и опис на податоците. Дотолку повеќе, нема воспоставено лиценцен модел за отворени податоци, а на сајтот www.otvorenipodatoci.gov.mk податочните сетови се преземаат без лиценци, што може да доведе до злоупотреба на податочните сетови на институциите кои ги продуцираат истите. Конечно, свеста кај граѓаните и граѓанското општество и бизнис заедницата за концептот на отворени податоци и нивно користење е се уште на ниско ниво.

⁷⁵Види: http://www.mioa.gov.mk/files/pdf/dokumenti/Lista_na_informacii_od_javen_karakter.pdf

⁷⁶Овој закон е усогласен со Директивата 2003/98/ЕЗ на Европскиот парламент и Советот за повторно користење на информациите од јавниот сектор, Директивата 2013/37/ЕУ на Европскиот парламент и Советот за изменување на Директивата 2003/98/ЕЗ за повторна употреба на информациите од јавниот сектор.

⁷⁷Види: <https://www.otvorenipodatoci.gov.mk>. Во моментот на страната се достапни 154 податочни сетови

Преку пристапување на глобалната доброволна иницијатива за Отворено владино партнерство⁷⁸, ВРМ ја потврди својата заложба континуирано да се подобрува и својата работа да ја темели на отворени, транспарентни, сигурни и ефикасни владини институции, кои комуницираат и соработуваат со граѓаните. Иако преку имплементација на третиот Национален Акциски план за Отворено владино партнерство 2016-2018 година⁷⁹ активно се работи на решавање на проблемите во оваа област, она што сепак недостасува е Стратегија за отворени податоци како водечки документ, а ќе вклучи мерки за подобрување на транспарентноста на институциите од централната власт за да се придонесе кон подобрување на транспарентноста, отчетноста, превенцијата на корупција и економскиот развој на државата.

3.3.2. Општа и посебни цели

Врз основа на анализата на состојбите, општата цел во оваа област е:

Одговорно, отчетно и транспарентно работење на институциите

За исполнување на оваа општа цел поставени се следниве посебни цели:

ПЦ 3.1. Развиена кохерентна институционална поставеност на органите на државната управа, агенциите и инспекциските служби од централната власт со јасно утврдени структури на отчетност

Фокусот при остварување на оваа посебна цел ќе биде ставен на реорганизација и оптимизација на органите на државната управа, агенциите и инспекциските служби на централната власт со цел да се обезбедат структури со јасно утврдени линии на отчетност и без преклопување или дуплирање на надлежности што би придонело кон ефикасност во работењето, јасно распределени надлежности, координација, управување, како и квалитетно давање на услуги.

3.1.1. Мапирање на институциите во Република Македонија – јасно дефинирање на статусот на институциите, нивно групирање според видот, изработка на каталог и негово објавување.

3.1.2. Реорганизација/оптимизација на органите на државна управа, агенциите и инспекциските служби од централната власт– имајќи го предвид големиот број на институции и временскиот период на кој се однесува Стратегијата за РЈА 2018 - 2022, оваа мерка е насочена кон реорганизација/оптимизација на органите на државна управа, агенции и инспекциски служби од централната власт преку спроведување на хоризонтална

⁷⁸Види: <https://www.opengovpartnership.org/documents/former-yugoslav-republic-of-macedonia-letter-of-intent-join-ogg>

⁷⁹Види:

http://edemokratija.mk/sd_administracija//document_library_display/4ugU/view/353117/6408?_110_INSTANCE_4ugU_redirect=http%3A%2F%2Fdemokratija.mk%2Fsd_administracija%2F-%2Fdocument_library_display%2F4ugU%2Fview%2F353117

функционална анализа заради темелно анализирање на сеопфатното опкружување кое ја дефинира организациската поставеност и распределбата на функциите (законската рамка, надлежностите, функциите, линиите на отчетност, управувањето, координацијата и др). По спроведување на функционалната анализа ќе биде подготвен предлог за пристапот во спроведувањето на мерките, измените на регулативата, спроведувањето на активностите и следењето на воведувањето на сите неопходни промени согласно наодите од функционалната анализа.

ПЦ 3.2 Воспоставени ефективни и ефикасни механизми кои обезбедуваат отчетност во органите на државната управа, агенциите и инспекциските служби од централната власт

За постигнување на оваа посебна цел ќе бидат спроведени мерки кои ќе бидат насочени кон зголемување на ефикасноста и ефективноста во јавната служба, како и зајакнување на одговорноста и отчетноста на раководните структури во органите на државната управа, агенциите и инспекциските служби од централната власт преку воведување на стандарди засновани на управување врз основа на резултати.

3.2.1. Зголемување на ефикасноста во јавната служба – спроведување на внатрешни функционални анализи во органите на државната управа, агенциите и инспекциските служби од централната власт што ќе ги опфатат внатрешните процеси и практиките при управувањето, линиите на одговорност/отчетност, анализа на работните места, нивото на пополнетост и профилот на вработените, како и методите на следење и известување. Функционалните анализи ќе бидат спроведени врз основа на воедначен методолошки пристап кој ќе биде проверен преку спроведување на пилот проект во МИОА, МНР и МТСП и изработка на План за развој во овие министерства. По спроведувањето на функционалните анализи во органите на државната управа, агенциите и инспекциските служби од централната власт ќе биде подготвен предлог за пристапот во спроведувањето на мерките, измените на регулативата, спроведувањето на активностите и следењето на воведувањето на сите неопходни промени согласно наодите од функционалните анализи.

ПЦ 3.3. Зајакнат интегритет на институциите

За постигнување на оваа посебна цел ќе бидат спроведени активности кои ќе бидат насочени кон зајакнување на механизмите за интегритетот и етиката на политичко и професионално ниво.

3.3.1. Јакнење на интегритетот и етиката на политичко и професионално ниво – дефинирање на механизам за управување со ризиците и надградба на политиките за интегритет и етика. Утврдување на механизми и индикатори кои ќе овозможат ефикасно следење на спроведувањето и ефектите од политиките за интегритет и етика на политичко и професионално ниво. Промоција на начелата за интегритет и етика преку специјализирана програма за обука и јакнење на капацитетите на сите нивоа каде се јавуваат можни ризици од корупција.

ПЦ 3.4 Зајакната транспарентност на институциите и подобрување на комуникацијата помеѓу институциите и граѓаните и бизнис заедницата.

За постигнување на оваа посебна цел ќе бидат преземени мерки кои ќе го олеснат пристапот на граѓаните и бизнис заедницата до информациите од јавен карактер и до отворените податоци.

3.4.1. Зајакнување на механизмите за достапност на информациите од јавен карактер и контролните механизми – анализа на важечката регулатива во однос на можностите и ризиците за злоупотреба на исклучоците за доставување на информации од јавен карактер и на постоечката поставеност и надлежности на институциите во оваа област. Воведување на механизми за доследно спроведување на регулативата и за можните начини за институционална реорганизација заради зајакнување на механизмите за контрола. Дефинирање на јасни критериуми за дистинкција и класификација на информациите со цел да се спречи прекумерна класификација на информации, изработка на насоки за сите иматели на информации од јавен карактер при дефинирање на карактерот на информациите. Зајакнување на капацитетите и зголемување на свеста за важноста на објавувањето на информациите од јавен карактер преку промоција и обуки.

3.4.2. Воспоставување на механизми за планирање, имплементација и мониторинг на принципите на отворени податоци и зајакнување на свеста кај граѓаните и бизнис заедницата – подготовка на Стратегија за отворени податоци, анализа и препораки за воспоставување на единствена платформа за отворени податоци, подготовка на Каталог на податочни сетови (дата бази) на министерствата. Спроведување на анкета за знаењето и користењето на отворени податоци со граѓаните и бизнис заедницата, јавни дискусии и настани за промоција и подигнување на свеста за концептот за отворени податоци.

ПЦ 3.5 Подобрена ефикасност на управните постапки и доследна примена на ЗОУП

За постигнување на оваа посебна цел ќе бидат преземени мерки кои ќе бидат насочени кон зајакнување на механизмите и капацитетите за обезбедување на ефикасност при спроведување на управните постапки.

3.5.1. Унапредување на примената на ЗОУП – спроведување на анализа и извештај за досегашната примена на ЗОУП и воспоставување на точка за информирање во МИОА за обезбедување на практични совети за јавните органи за примена на ЗОУП.

3.5.2. Подобрување на системот на одлучување во управна постапка - воспоставување на организациски облици (сектор/одделенија), како и описи на работните места за одлучување во управна постапка, со цел да се овозможи делегирање на овластувањата за одлучување од страна на раководните лица во јавните органи и намалување на дискреција при одлучувањето. Подготвување на насоки за дефинирање на процесите на донесување одлуки и делегирање на овластувањата за одлучување во управна постапка.

3.5.3. Подобрување на капацитетите за водење на управни постапки– обуки на сите нивоа во администрацијата за спроведување на ЗОУП како од гледна точка на администрацијата така и од корисниците на услуги односно учесници во административните постапки.

3.4. ДАВАЊЕ УСЛУГИ И ИКТ ПОДДРШКА НА АДМИНИСТРАЦИЈАТА

Дигиталната трансформација како и глобалните трендови за реформа на јавниот сектор и порастот на примената на ИКТ, ја трансформираа средината во која функционира јавниот сектор. Во текот на последната деценија значително внимание е посветено на реформите насочени кон подобрување на давањето на услуги. Со оглед на фактот што конкурентноста на приватниот сектор придонесе за зголемен степен на квалитет на давање на услугите кон крајните корисници, граѓаните истото го очекуваат и од јавниот сектор.

3.4.1. Анализа на состојбите

3.4.1.1. Квалитет и достапност на услугите

Од нормативен аспект, една од најголемите промени во последните години, во однос на реформата на јавната администрација и нејзината трансформација во вистински сервис на граѓаните и на бизниссекторот, беше донесувањето на Законот за општата управна постапка (ЗОУП) кој стапи на сила на 1 август 2016 година⁸⁰. Законот ги регулира сите современи институти кои се одлика на Европскиот административен простор, како и оние кои произлегуваат од Европската директива за услуги. Во таа насока, пропишано е задолжително делегирање на надлежноста за одлучување во управна постапка од именуваните и избрани лица, носители на функции, на стручните лица во јавните органи, како и задолжително прибавување и размена на податоци по службена должност. Чекор напред, дури и во однос на европските искуства, е законската обврска за задолжителна електронска размена на податоци и документи меѓу институциите. Направено е усогласување на посебните закони⁸¹ со ЗОУП во насока на поедноставување на постапките, скратување на роковите за решавање на предметите и зајакнување на механизмот за размена на податоци и документи по електронски пат.

Со измените на Законот за електронско управување усвоени во 2016 година⁸², а во насока на имплементација на одредбите во ЗОУП, се вовеле услуга за електронска препорачана испорака на документи со и помеѓу институциите, која треба да обезбеди брза, доверлива и безбедна испорака на документи. Испораката овозможува ефикасност на постапката и економичност на истата, а при тоа во целост се запазени највисоките безбедносни стандарди. До сега се сертифицирани два комерцијални системи за давање на оваа услуга.

Примената на законот е отежната поради неколку фактори. Како прво, постојат посебни закони кои уредуваат одредени аспекти од постапките, а од кои не се отстранети сите административни бариери. Исто така, потребно е усогласување на Законот за електронско управување и Законот за податоци во електронски облик и електронски потпис со ЗОУП особено во поглед на прецизирање

⁸⁰Види: http://mioa.gov.mk/files/pdf/dokumenti/zakoni/zoup/ZOUP_23072015.pdf

⁸¹Досега се усогласени 170 посебни закони

⁸²Види: <http://mioa.gov.mk/?q=node/217>

на насоките за текот на процесот при давањето на услуги заради разликите во деталноста на првите два закони и ЗОУП. Второ, состојбата со потребната инфраструктура (компјутери и интернет), службени маил адреси на сите вработени е несоодветна и не ги задоволува потребите за доследно исполнување на обврските од ЗОУП, а резултира со отежната комуникација со/помеѓу администрацијата по електронски пат (маил, социјални мрежи, телефон) и конечно влијае на остварувањето и заштитата на правата на граѓаните во управна постапка (види 4.3.1.2. *Заштита на правата на граѓаните погоре*). Дополнително, давањето на јавните услуги не е унифицирано и најчесто е дефинирано на ниво на институција или на организациска единица. Документираноста на процедурите за извршување на позадинското работење кај административните процеси е на ниско ниво и спроведувањето на административните процедури, опишани во интерни документи, е честопати сложено и тешко за следење. Конечно, архивското и канцелариското работење со е-документи е недоволно регулирано и не постојат стандарди за работа во однос на чувањето и архивирањето на е-документи, како и за трансформација на електронски потпишан во хартиен документ, особено при докажување на извршено плаќање на надоместоци и административна такса.

Заради поддршка на систематска имплементација на ЗОУП, МИОА разви софтверско решение за водење и управување со Каталог на услуги кој ќе претставува систематизирана база на податоци за сите управни постапки во државата со што ќе се овозможи понатамошно поедноставување на услугите и нивно дигитализирање⁸³. Каталогот се уште не дава опсежна и ажурна листа на јавните услуги кои ги нудат институциите во јавниот сектор на национално ниво, но е во фаза на пополнување и досега се внесени податоци за 199 јавни услуги кои произлегуваат од 26 закони од 6 области. Податоците кои ќе се чуваат за услугите се: податоци за законските основи, називот на услугите, документите и податоците потребни за остварување на секоја од овие услуги, механизмите за правна заштита, како и други релевантни податоци.

Во однос на **безбедноста и заштитата на личните податоци**, во Законот за заштита на личните податоци⁸⁴ целосно се транспонирани одредбите од Директивата на ЕК и Советот бр. 46/95 и Конвенцијата на Советот на Европа бр. 108/81. Дирекцијата за заштита на личните податоци во 2017 година го започна процесот за усогласување на законодавството на Република Македонија во областа на заштитата на личните податоци со правото на Европската унија, со кој ќе се транспонираат решенијата содржани во Општата регулатива за заштита на личните податоци на Европскиот парламент и Советот на Европската унија⁸⁵.

Во однос на **достапноста на услугите**, како физичката така и достапноста на е-услугите, согласно Конвенцијата на ОН за правата на лицата со попреченост⁸⁶ потребно е да се преземаат соодветни мерки за да им обезбедат на лицата со попреченост достапност и пристап на еднаква основа со

⁸³Види: <https://kataloguslugi.mioa.gov.mk/>

⁸⁴Види: https://www.dzlp.mk/mk/domasni_propisi

⁸⁵(ЕУ) 2016/679

⁸⁶Конвенцијата на ОН за правата на лицата со попреченост е потпишана во 2007 и ратификувана на 5 декември 2011 година. Дополнително, во 2009 година е потпишан Факултативниот протокол кон Конвенцијата за правата на лицата со попреченост, а ратификуван е на 5 декември 2011 година.

другите. Усвоени се и Стандардите WCAG за веб пристапност на веб страните на институциите, на ниво AA, и изработени се и упатства за пристапност до веб содржини⁸⁷. За жал, достапноста до услугите кои ги нудат институциите за лица со попреченост се уште се на многу ниско ниво. Од вкупно 144 државни органи само 40 имаат подготвено акциски планови за достапност кои се следат на централно ниво⁸⁸. Достапноста на е-услугите преку интернет со примена на Стандардите за веб пристапност на е-услугите е се уште на ниско ниво.

Постојната институционална определба, капацитетите и знаењата за ре-инженеринг и систематска редовна оптимизација на процесите и нивно мапирање од аспект на граѓаните и деловните субјекти се на ниско ниво што дополнително ја отежнува достапноста на е-услугите. Не постои централно тело или организациска единица која ќе управува со процесите за воведување на ре-инженеринг на процесите во насока на дигитална трансформација на услугите. Исто така, корисниците, односно граѓаните и бизнисите, не се доволно вклучени во дефинирање и/или оптимизирање на управните постапки, што предизвикува недостаток од разбирање на потребите на корисниците и услугите се креираат и менуваат „за нив“ наместо „со нив“.

Воедно, при воведувањето на нови или измена на постојните услуги не постои **систематски пристап во информирањето** на вработените во самата институција давател на услугата, како и во другите засегнати институции, а промоцијата за странките е недоволна. Моќностите кои ги нудат комуникациските канали, вклучувајќи ги модерните како социјалните мрежи, недоволно се користат за промоција на е-услугите и придобивките кои се нудат, што доведува до недоволна информираност на граѓаните за е-услугите и нивна слаба искористеност.

Законот за воведување на систем за управување со квалитетот и заедничката рамка за процена на работењето и давањето на услуги во државната служба⁸⁹, кој беше усвоен во мај 2013 година ја постави основата за воведување на меѓународни и национални стандарди (минимум ISO 9001 и CAF) за **управување со квалитет**. Според евиденцијата на МИОА, досега 51 институција има воведено Стандард за управување со квалитет ISO 9001, а 29 институции имаат воведено CAF. Бројот на институции во кои се воведени системите за управување со квалитет е се уште мал, а постои тенденција имплементацијата на стандардите за управување со квалитет во институциите да е еднократна активност наместо континуиран процес. Ова зборува за слабото разбирање на придобивките од процесот, како и за слабиот капацитет на врвното раководство и вработените во институциите во јавниот сектор за воведување на системи и алатки за управување со квалитетот. На национално ниво, се уште не е спроведена анализа за мерење на ефектите од воведувањето на Стандардите за управување со квалитет во институциите.

Иако во изминатиот период се преземени неколку иницијативи и спроведени проекти⁹⁰ со цел унапредување на процесот на управување со квалитет во јавниот сектор, сепак воведените

⁸⁷Види: <http://wcag.mioa.gov.mk/>

⁸⁸SIGMA, Public Administration Principles, Monitoring Report 2016, www.sigmaweb.org

⁸⁹Види: <http://mioa.gov.mk/?q=node/217>

⁹⁰Таквите иницијативи ги вклучуваат: *Граѓански дневник*, *Методологија Барометар за квалитет*, концепт *Нема погрешна врата*, како и проектот *Оцени ја администрацијата*.

системи и методологиите за **мерење на задоволството** на странките не се применуваат континуирано. Мерењата се спроведуваат на ниво на институција, а не на ниво на услуга или општо на ниво на ВРМ поради што нема генерална оценка на ефектите од овие иницијативи.

Заради подобрување на достапноста и квалитетот на услугите, во текот на 2016 година МИОА ги започна активностите за воведување на концептот *Една точка на услуга*, кој има за цел овозможување на граѓаните и бизнис секторот на едно физичко место да добијат услуги од повеќе институции. Концептот предвидува отворање на таканаречени *Сали за услуги* во повеќе градови низ државата со што ќе се подобри регионалната достапност на услугите. Во тек е изработка на анализи во однос на бројот и видот на услугите, а се планира во 2018 година да се спроведе пилот проект.

3.4.1.2. ИК технологии и функционирање на позадинските процеси

Со цел воспоставување на основните начела и стандарди за **интероперабилност** развиена е Македонска Рамка за Интероперабилност за македонските услуги⁹¹, која беше усвоена во 2016 година. Рамката ги опфаќа сите нивоа на интероперабилност - техничка, семантичка, организациска и правна. Согласно Законот за електронско управување воспоставена е функционална Платформа на интероперабилност на која во моментот 25 институции имаат можност безбедно да разменуваат податоци преку 97 развиени веб сервиси⁹².

Дел од регистрите на државните органи сè уште не се целосно дигитализирани, а во голема мера и постојните регистри не се на задоволително ниво на квалитет што го попречува процесот на интероперабилност. Несоодветниот квалитет на податоците во јавните регистри ја отежнува размената на докази и податоци по службена должност што е клучен предуслов за квалитетот на јавните услуги. За таа цел, подготвена е нацрт верзија на Стандарди за квалитет на податоци во системите на институциите, со кои се опфатени: категориите на податоци, карактеристиките на квалитетни податоци, нивна транслитерација, но и механизмите за нивна валидација, верификување, корекција и контрола. Стандардите сè уште не се усвоени и нема законска обврска за нивна примена.

Националниот портал за е-услуги (uslugi.gov.mk) развиен уште во 2005 година, технолошки е застарен, и не нуди ажурирани информации за услугите. Едновремено, сите постојни е-услуги се достапни преку засебни портали на институциите кои ги нудат, меѓу кои мал е бројот на оние кои се на највисоко ниво на софистицираност. Развивањето на голем број на поединечни портали и исти функционалности на порталите, како на пример идентификација и автентикација на странките, се примери на непродуктивни и нерационални трошоци. Исто така, не постојат Стандарди за веб присуство така што порталите не се со унифициран дизајн, и тоа ги прави тешки и непривлечни за користење од страна на корисниците.

⁹¹Види: <http://mioa.gov.mk/?q=node/3463>

⁹²Види: „Листа на веб сервиси на ИОП“; <http://mioa.gov.mk/?q=node/4210>;

Во 2016 година МИОА започна со реализација на проект⁹³ за поддршка на имплементацијата на **Национален портал за е-услуги**, како и воспоставување *Централен електронски регистар на население* како централна база на основни податоци за граѓаните која ќе ја користат сите институции за обезбедување на административни услуги. Покрај ова, проектот опфаќа и креирање на законска рамка, а се очекува да заврши до јули 2018 година.

Непостоенето на решение на национално ниво за електронски идентитет на граѓаните, дополнително го отежнува процесот на нивна идентификација, автентикација и електронско потпишување. Постојните решенија за е-идентитет и е-потпис се скапи за граѓаните дури и доколку бројот на е-услуги би се зголемил значително, што не оди во полза на стимулирање на граѓаните за користење на постојните е-услуги⁹⁴. За сега, бројот на е-услуги за граѓаните е значително помал споредено со бројот на е-услуги за бизнисите.

Во изминатиот период, развиени се и повеќе **софтверски системи** кои обезбедуваат електронско работење на повеќе владини институции:

- Информационен систем за управување со човечки ресурси (ИСУЧР/HRMIS⁹⁵).
- Мулти-платформски систем за колаборација и Е-седница⁹⁶, систем кој го користат сите органи во процесот на подготовка и процесирање на материјали за седница на BPM.
- Систем за управување со документи (ДМС/DMS⁹⁷) кој обезбедува електронско креирање и управување со документите, водење на дел од работните процеси на министерствата, како и водење на архива на електронските документи.
- Систем за интегрирано планирање на ресурсите (СИПР/ERP), кој опфаќа модули за буџетско работење, јавни набавки, материјално работење, основни средства и финансиско работење.
- Систем за управување со учењето (СУУ/LMS⁹⁸) е платформа на која се поставуваат е-обуки и кои можат да бидат доделени на вработените за посетување како дел од генеричките обуки.
- Систем за Е-плаќање⁹⁹ кој овозможува плаќање на административни такси преку СМС и истиот е најчесто користен од страна на студентите кои на овој начин ги плаќаат таксите за пријавување на испити.
- Систем Е-потсетник¹⁰⁰ со кој граѓаните/компаниите, по претплатување на системот, добиваат известување преку СМС или електронска пошта, дека им приближува истекувањето на важноста на некоја исправа или документ или ги известува дека документот или исправата за кој поднеле барање е изготвен.

⁹³EuropeAid/137521/ИН/SER/МК "Поддршка на реформата на јавната администрација и зајакнување на капацитетите на МИОА"

⁹⁴Види: <http://zipinstitute.mk/wp-content/uploads/2012/09/e-uslugi-final-UPDATED-1.pdf>

⁹⁵Види: hrm.gov.mk

⁹⁶Види: e-vlada.mk

⁹⁷Види: http://dms.gov.mk/taskspace/component/main/?appname=MIOA_DMS

⁹⁸Види: e-obuki.mioa.gov.mk

⁹⁹Види: <http://www.e-plakanje.gov.mk/>

¹⁰⁰Види: <http://e-potsetnik.mk/>

Постојат слабости во процесот на **управување со животниот циклус** на ИКТ решенијата по завршување на проектите за имплементација, што подразбира недостаток на планирање на финансиски и човечки ресурси за одржување и надградби, а со цел негово непречено користење, вклучително и усогласеност со законите во сила. На ова неопходно е да се додаде дека Законот за јавни набавки во случаи на набавка на ИКТ опрема и услуги е крајно ограничувачки, и тоа од аспект на набавка на најдоброто решение за ситуацијата и со проектираниот буџет.

Важен фактор за **дигитализацијата** се и човечките ресурси и тоа како вработените кои користат ИТ решенија во извршувањето на секојдневните работни обврски, така и ИТ кадарот за поддршка. Од една страна, дигиталната писменост на вработените во администрацијата не е на потребното ниво, а од друга страна, честиот одлив на ИТ кадарот од администрација е состојба за која досега не изнајдено решение во насока на нивно мотивирање и задржување. На пазарот на труд, побарувачката на ИТ кадарот е голема, поради што во бизнис секторот просечната плата на ИТ кадарот е повеќе од двојно поголема од просечната плата на ИТ кадарот во администрацијата¹⁰¹, но и можностите за професионален развој и унапредувања се неспоредливо поголеми од оние во администрацијата.

Конечно, **планирањето** на стратешко ниво и следењето на реализацијата и успешноста на ИКТ проектите не се спроведува централно и континуирано, како и усогласувањето и следењето на примената на усвоените стандарди, номенклатури и класификации. Последиците се непостоење на стратешки пристап за искористување на постоечките ИТ решенија и “паметно” (smart) трошење на ресурсите, нерегулираност за користење на „Облак“ технологиите (Cloud computing) во администрација и недоволна регулираност и посветеност на сајбер безбедност. Сето ова упатува на потребата од стратешки пристап во решавањето на проблемите преку изготвување на посебна стратегија за е-влада.

3.4.2. Општа и посебни цели

Врз основа на анализата на состојбите, општата цел во оваа област е:

Обезбедување на услуги на брз, едноставен и лесно достапен начин

ПЦ 4.1. Рационално инвестирање во развојот на дигиталната средина

Оваа посебна цел подразбира планирано, организирано и централизирано координирање на дигиталната трансформација заради обезбедување на постојан развој и подобрување на квалитетот на услугите и одржливост на јавните инвестиции во ИКТ и тоа:

¹⁰¹Види:

http://makstat.stat.gov.mk/PXWeb/pXweb/mk/MakStat/MakStat_PazarNaTrud_Plati_MesecnaBrutoNeto/125_PazTrud_Mk_bruto_ml.px/?rxid=46ee0f64-2992-4b45-a2d9-cb4e5f7ec5ef

- 4.1.1. Стратешки пристап во процесот на дигитална трансформација** – анализа и изработка на стратешки документи за развој на услуги и е-Влада, за дигиталната трансформација и регулирање на „облак“ (cloud) инфраструктура во органи на централна и локална власт.
- 4.1.2. Централно координирано управување со проектите во областа е-Влада и ИКТ** – анализа на состојбата на ИТ кадар со препораки и мерки за задржување и мотивација на ИТ кадарот во администрација, студија за можни начини на институционално решение и спроведување на препораките за централно координирање и управување со проектите од овие области.
- 4.1.3. Подобрување на каналите на електронска комуникација во администрацијата** - обезбедување на технички предуслови за службена електронска комуникација и усогласување на нормативните акти кои го регулираат канцелариското и архивското работење, стандардизација на правилата за користење на електронската комуникација во администрацијата.
- 4.1.4. Воведување на еколошки стандарди во работењето на администрацијата** - спроведување на студија за исплатливост за воведување на еко стандарди и развој на еко стандарди со насоки за нивно воведување.

ПЦ 4.2 Зголемен квалитет и достапност до јавните услуги

Ова подразбира обезбедување на квалитет и достапност на јавните услуги, по мерка и согласно со очекувањата на крајните корисници на услугите, вклучувајќи ги и лицата со попреченост. Планирани мерки за постигнување на оваа посебна цел:

- 4.2.1. Подобрена достапност на институциите за сите граѓани** - воведување и имплементација на стандарди за веб присуство на институциите, вклучително и стандарди за лица со попреченост, спроведено преку развој на стандарди за веб-присуство, реорганизација и стандардизација на веб-страниците по извршена анализа, но и примена на стандарди за физичка пристапност до институциите.
- 4.2.2. Подобрување на системот за квалитет** – анализа на досегашната примена на системот за квалитет и заедничката рамка за проценка на работата и давање на услуги, анализа од ефектите од примената и дефинирање на механизми за проширување на бројот на сертифицирани органи и постојано применување на системот на квалитет во работата на органите.
- 4.2.3. Стандардизирање на податоците во јавните регистри и унифицирање на давањето услуги**- воведување стандарди за квалитет на податоци и стандарди за давање услуги.

- 4.2.4. Поедноставување на услугите** - ре-инженеринг на услугите со цел нивна дигитализација, при што корисниците на услугите ќе бидат во центарот на процесот, каталогизација на услугите и преиспитување на висината на надоместоците за е-услугите, дигитализација на услугите.
- 4.2.5. Воведување на центри „Една точка за услуги“** - намалување на точките за контакт помеѓу корисниците на услуги и институциите преку воведување центри „Единствена точка на услуги“ ("Single Point of Services"), анализа на искуствата од пилот проектот и додефинирање на концептот, како и постепено зголемување на бројот на услугите кои се нудат на овој начин.
- 4.2.6. Известување на администрацијата и јавноста за услугите** - воспоставување систем за редовно известување кој ќе опфати дефинирање на канали за известување и нивна операционализација, редовни и навремени обуки за вработените, редовна промоција на новостите за јавните услуги и др.
- 4.2.7. Мерење на задоволството на корисниците на услугите**- континуирана примена на инструменти за мерење на задоволството, пред сè преку анализа, ревизија и развој на постоечките инструменти за мерење на задоволство на корисниците на услугите(Барометар за квалитет, Оцени ја администрацијата и други) и обезбедување на механизам за користење на наодите при развивањето или подобрувањето на услугите.

ПЦ 4.3 Дигитална средина која дава пристап до и можност за користење на е-услуги.

Третата посебна цел значи градење на функционална инфраструктура за обезбедување на е-услуги кон странките, преку дигитализација на сите потребни компоненти. Мерки кои ќе се преземат за овој приоритет се:

- 4.3.1. Зголемување на бројот на високо софистицирани е-услуги достапни на едно место**-изработка на Национален портал за е-услуги, развој на нови е-услуги на високо ниво на софистицираност и интегрирање на постојните е-услуги, со соодветна законска поткрепа. Притоа, при развојот на електронските услуги ќе се почитува регулативата за заштита на лични податоци и ќе се спроведуваат соодветните технички мерки, со цел спречување на можни злоупотреби на личните податоци.
- 4.3.2. Воведување електронски идентитет за користење е-услуги** - информиран избор и имплементација на оптимално решение согласно добрите европски практики и условите во државата.
- 4.3.3. Дигитализирање на регистрите за давање услуги** - приоретизација на клучните регистри кои не се во дигитална форма, усогласување на законските одредби со потребите за

дигитализација и дигитализација на регистрите согласно усвоени и постојни стандарди, како и одржување, примена и ажурирање на Регистарот на население. При дизајнот и имплементацијата на апликативните решенија кои ќе користат податоци од дигиталните регистри, ќе се применат технички, административни и организациски мерки за намалување на ризикот за неовластен пристап до податоците во регистрите.

4. СПРОВЕДУВАЊЕ НА СТРАТЕГИЈАТА ЗА РЈА 2018 – 2022

4.1. Акциски план на Стратегијата за РЈА 2018 – 2022

Составен дел на Стратегијата за РЈА 2018 – 2022 е Акцискиот план на Стратегијата за РЈА 2018 – 2022 кој ги дефинира мерките и активностите, водечките органи надлежни за спроведување на активностите, како и другите органи кои ќе бидат вклучени во спроведувањето. Покрај овие информации, Акцискиот план го дефинира почетниот и крајниот рок за спроведување на активностите, проценката за потребните средства, изворот на финансирање и индикаторите за мерење на постигнувањето на мерките и целите.

Свесни за важноста на следењето во постигнувањето на резултатите, посебно внимание во првата година на спроведувањето ќе биде посветено на дефинирање на појдовните вредности на дефинираните индикатори. Со тоа ќе се овозможи дефинирање на таргети кои ќе дадат јасна слика за напредокот во спроведувањето на мерките и целите.

Временската рамка на Акцискиот план е 5 години, односно кореспондира со временската рамка на Стратегијата за РЈА 2018 – 2022. Заради детално дефинирање на спроведувањето на мерките и активностите ќе се подготват годишни оперативни планови за секоја од областите со детална разработка на чекорите и роковите за спроведување на активностите и индикаторите за мерење на напредокот и успехот во постигнувањето на целите. Акцискиот план на Стратегијата за РЈА 2018 – 2022 и оперативните планови ќе бидат алатка за годишното следење и известување за напредокот на спроведувањето на Стратегијата за РЈА 2018 – 2022. МИОА како надлежно министерство за управување и следење на спроведувањето на РЈА, ќе обезбеди навремено подготвување на оперативните планови.

Улогата на водечките органи надлежни за спроведување е да ги спроведува и координира мерките и активностите во соодветната приоритетна област, како и да го следи спроведувањето, да прибира податоци за мерење на успешноста на спроведувањето и да подготвува извештаи. Органите кои учествуваат во спроведувањето на соодветните мерки и активности имаат задача да учествуваат во работните групи, да придонесуваат во следењето, мерењето на успешноста и подготвувањето на извештаите.

4.2. Координација и управување

Со цел успешна координација и управување со процесот на РЈА од особено значење е воспоставување на соодветна структура со јасно утврдени улоги и одговорности.

Совет за реформа на јавната администрација

За постигнување на целите кои Стратегијата за РЈА 2018 – 2022 ги поставува но пред се, за координација на целокупниот процес на РЈА на политичко ниво, се формира Совет за реформа на јавната администрација.

Поради комплексната и хоризонтална природа на РЈА, политичкото лидерство е лоцирано кај претседателот на ВРМ кој претседава со Советот за реформа на јавната администрација (Совет за РЈА).

Во Советот членуваат и заменик на претседателот на Владата задолжен за европски прашања; заменик на претседателот на Владата задолжен за спроведување на Рамковниот договор; министерот за информатичко општество и администрација; министерот за надворешни работи; министерот за правда; министерот за финансии; министерот за труд и социјална политика; министерот за локална самоуправа; генералниот секретар на Владата; секретар на Секретаријатот за законодавство; директорот на Агенцијата за администрација и претставник од Заедницата на единици на локална самоуправа (ЗЕЛС). Доколку е потребно, претседавачот на Советот може да покани на седниците да присуствуваат и претставници од граѓанското општество или други релевантни и засегнати чинители.

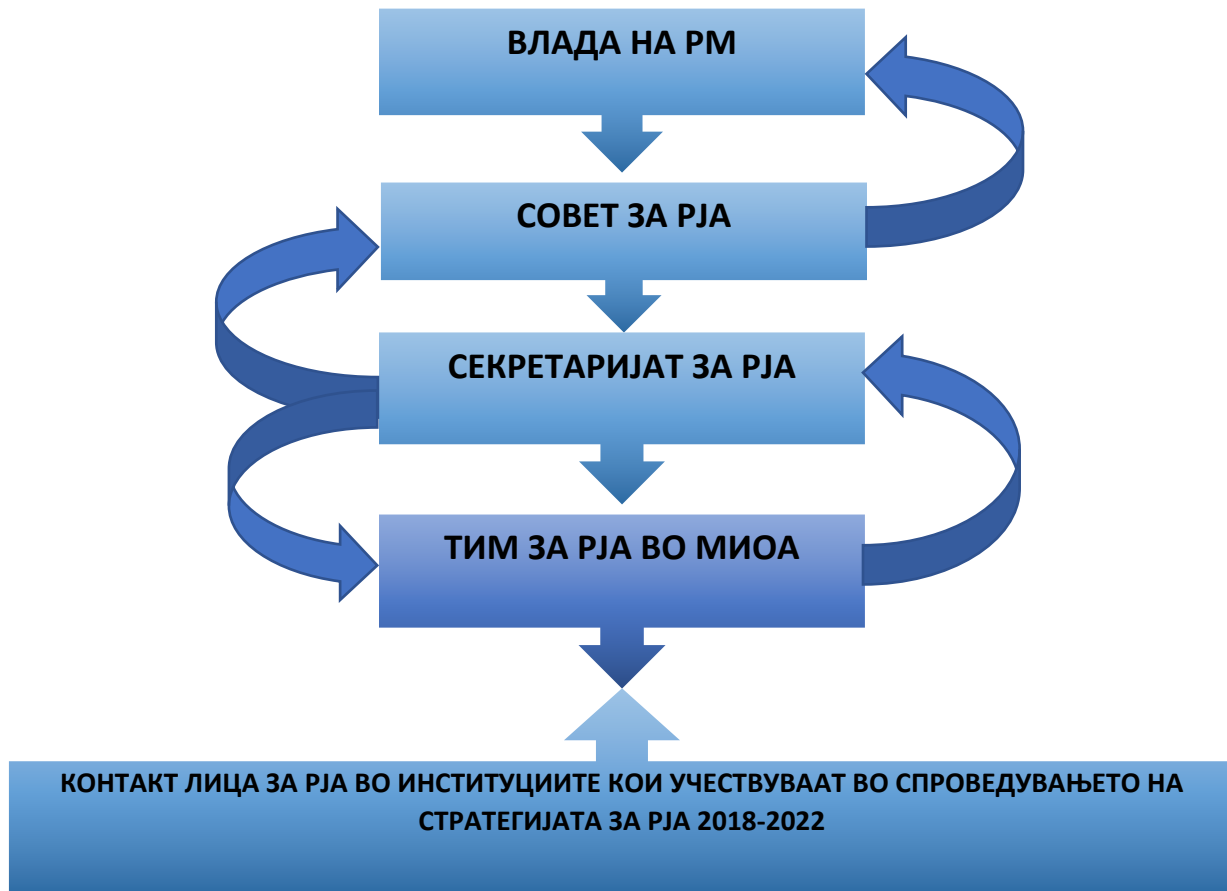
Главна улога на Советот за РЈА е на политичко ниво да обезбеди:

- Координација на процесот на реформа на јавната администрација;
- Взаемна поврзаност и усогласеност на стратешките документи (стратегии, програми, планови, политики и сл.) од областа на реформата на јавната администрација;
- Кохерентно планирање на реформата на јавната администрација, буџетот и процесот на евро-интеграција на Република Македонија;
- Следење на спроведувањето на Акцискиот план на Стратегијата за РЈА (2018 – 2022) и давање препораки до ВРМ за преземање на соодветни мерки за намалување на ризиците во случај на неспроведување или потешкотии при спроведување на планираните цели и мерки;
- Приоретизација на клучните чекори во процесот на реформа на јавната администрација;
- Разгледување на ефектите од спроведените реформски активности во различните сектори од јавниот сектор, кои се одразуваат врз јавната администрација; и
- Насочување на понатамошните циклуси на планирање на реформата на јавната администрација.

Советот за РЈА по правило се состанува двапати годишно: прва седница во февруари/март и втора седница во октомври/ноември, со цел да се оцени остварениот напредок во спроведувањето на РЈА но и да се обезбеди хоризонтална поврзаност на приоритетите и резултатите од Акцискиот план на Стратегијата за РЈА 2018 – 2022 и другите стратешки документи релевантни за процесот на РЈА во рамките на циклусот на стратешко и буџетско планирање.

Дневниот ред, записниците и заклучоците од седниците на Советот за РЈА се публикуваат на веб страната на МИОА и на ВРМ.

Со формирање на Советот за РЈА престанува потребата од постоење на досегашниот Комитет за реформи во државната администрација.¹⁰²



Секретаријат за РЈА

Стручна и техничка поддршка на Советот за РЈА обезбедува Секретаријат за РЈА, раководен од заменикот министер за информатичко општество и администрација, а составен од раководни административни службеници од институциите – носители и учесници на активностите утврдени во Акцискиот план на Стратегијата за РЈА 2018-2022.

Секретаријатот за РЈА ги врши следните работи: дава мислење за взаемната поврзаност и усогласеност на стратешките документи (стратегии, програми, планови, политики и сл.), релевантни за процесот реформата на јавната администрација; дава препораки за приоритетите во процесот на реформа на јавната администрација; обезбедува координација и усогласеност во

¹⁰²Решение за формирање на Комитет за реформи во државната администрација број 19-3647/1 од 14 јули 2009 година, објавено во „Службен весник на РМ“ број 89/2009.

планирањето и спроведувањето на реформата на јавната администрација и на процесот на евро-интеграција на Република Македонија, од стручен аспект; ги разгледува извештаите од следењето на спроведувањето на Акцискиот план на Стратегијата за РЈА (2018 – 2022) и дава препораки до Советот за РЈА во однос на оценките за напредокот во спроведувањето на Стратегијата за РЈА (2018 – 2022) и Акцискиот план; иницира и препорачува преземање на мерки во случај на утврдени ризици од неспроведување или потешкотии при спроведување на планираните цели, мерки и активности; дава насоки за спроведување на мерките и активностите од Акцискиот план на Тимот за РЈА и на контакт лицата за РЈА од институциите носители и учесници на активности; ги разгледува ефектите од спроведените активности во различните сектори од јавниот сектор кои се одразуваат врз јавната администрација и дава препораки до Советот за РЈА за преземање на соодветни чекори и обезбедување на нивна усогласеност и дава препораки за насочување на понатамошните циклуси на планирање на реформата на јавната администрација.

Министерство за информатичко општество и администрација

МИОА е клучна институција одговорна за управување и следење на спроведувањето на процесот на РЈА во Република Македонија. Едновременно, и ситедруги институции кои се вклучени како носители или учесници на активности имаат одговорност за нивно спроведување.

Поаѓајќи од препораките на Европската Комисија за зајакнување на внатрешните капацитети на МИОА за спроведување и следење на реформата на јавната администрација, воспоставен е Тим за РЈА задолжен за: следење и координација на спроведувањето на Акцискиот план на Стратегијата за РЈА 2018-2022; задолжително консултирање и усогласување на приоритетите и целите на Стратегијата за РЈА 2018 – 2022 со Одлуката со која Владата годишно ги утврдува своите стратешки приоритети и приоритетни цели; вршење проценка на влијанието на стратешките приоритети на ВРМ во поглед на РЈА; собирање на податоци и изготвување извештаи за остварениот напредок наменети за Секретаријатот за РЈА, Советот за РЈА и ВРМ; соработка и координирање на проектите за поддршка на РЈА, финансирани од страна на меѓународната заедница и донаторите; обезбедување редовна комуникација со контакт лицата за РЈА од релевантните институции и соработка со сите учесници во процесот на РЈА.

4.3. Следење, известување и оценување

Следењето и известувањето за процесот на РЈА го спроведува МИОА.

Следењето на процесот на РЈА подразбира собирање на податоци за степенот на реализација на активностите и на утврдување на евентуалните ризици кои можат да произлезат од нереализирани активности или од неостварените резултати, не само од институциите носители и учесници во активностите предвидени во Стратегијата, туку и од граѓанските организации кои спроведуваат активности за следење на имплементација на Стратегијата и процесот на РЈА.

МИОА на секои шест месеци до Советот за РЈА, а еднаш годишно до Владата на Република Македонија доставува **Извештај за спроведување на Акцискиот план на Стратегијата за РЈА 2018-2022**. Извештаите се објавуваат на веб страната на МИОА и на ВРМ.

На овој начин ќе се обезбеди преглед за степенот на реализација по приоритетните области и ќе се потврдат плановите за натамошна реализација на Стратегијата за РЈА 2018-2022, по што истите ќе се доставуваат за дискусија и потврда од страна на Советот за РЈА. Владата на предлог на Советот за РЈА, со донесување на заклучоци, ќе го насочува процесот на РЈА.

За потребите на известување, Тимот од МИОА по електронски пат ќе прибира податоци од контакт лицата за РЈА, а точноста и ажурноста на податоците ќе се потврдува со официјален допис од институциите. Дополнително, преку јавен повик до граѓанските организации, МИОА поелектронски пат ќе прибира податоци од граѓанските организации кои ќе бидат земени предвид за подготовка на извештаите. По направената проценка, податоците ќе бидат интегрирани во извештаите за спроведување на Стратегијата за РЈА 2018-2022.

Целта на **оценувањето** ќе биде да се направи пресек за конкретниот напредок и/или назадување во приоритетните области. Оценувањето ќе се прави од страна на независни експерти на среден рок (на две години), како и по истекот на временската рамка на Стратегијата за РЈА 2018 – 2022. Врз основа на извештаите за степенот на имплементација и наодите на оценувањето ќе се пристапи кон ревизија на Акцискиот план на Стратегијата за РЈА 2018-2022 односно дефинирање на основата за следната стратегија.

Во насока на обезбедување транспарентност и инклузивност во процесот на следење и известување, МИОА ќе остварува редовна соработка со сите засегнати страни. Имено, два пати годишно (преддоставување на извештаите за спроведување на Акцискиот план на Стратегијата за РЈА 2018-2022) до Советот за РЈА, ќе се одржуваат јавни расправи за степенот на имплементацијата и постигнатите резултати на Стратегијата за РЈА 2018-2022 и за предлози за ревидирање на Акцискиот план на Стратегијата за РЈА 2018-2022. Јавните расправи ќе бидат отворени за сите заинтересирани страни (институциите надлежни за имплементација, крајните корисници, стручната и научната јавност, претставниците на граѓанското општество, стопанските комори, синдикатите и др.).

4.4. Буџет

Вкупно планирани потребни средства за спроведување на мерките и реализација на активностите предвидени во Акцискиот план на Стратегијата за реформа на јавната администрација 2018 – 2022 изнесуваат 2,364,683,700,00 денари или поединечно по области:

Област 1, Креирање на политики и координација - 791,252,500,00 денари;

Област 2, Јавна служба и управување со човечки ресурси – 24,319,000,00 денари;

Област 3, Одговорност, отчетност и транспарентност – 384,327,300,00 денари;

Област 4, Давање услуги и ИКТ поддршка на администрацијата – 1.164.784.900,00.

Од вкупно потребните средства за реализација на активностите во периодот 2018 – 2022 година, планирано е 807.589.500,00 денари да се финансираат од буџетот на Република Македонија, 1,332,750,000,00 денари преку фондови и инструменти на Европската унија и 224,644,200,00 денари од други донации. Вкупно предвидени средства за реализирање на активности од буџетот на Република Македонија за 2018 година изнесуваат 4,439,167,00 денари.

Одредени активности кои се вклучени во пресметката, немаат потврда за обезбедени средства вклучени во и се потенцијални средства, кои што преставуваат финансиски гап во вкупен износ од 841,348,833,00.

4.5. Ризици за остварување на целите на Стратегијата за РЈА 2018 – 2022

Во текот на спроведување на анализите за Стратегијата за РЈА 2018 – 2022, беа утврдени ризици кои значително ќе влијаат на успешното спроведување и постигнување на резултатите.

Подолу се дадени ризиците и предложениот начин за нивно намалување:

- *Капацитетите во МИОА за координација и следење* - координацијата и следењето на спроведувањето на Акцискиот план е комплексна задача која бара посветеност и постојано надградување на капацитетите. Во моментот, капацитетите во МИОА за извршување на оваа задача се слаби. При формирањето на Тимот за РЈА ќе се посвети посебно внимание да се екипира со стручни административни службеници со познавања од соодветната приоритетна област кои ќе бидат во состојба суштински да го управуваат, координираат следат процесот, како и да известуваат за напредокот. Воедно, ќе се подготват насоки, обуки и помошни алатки заради што поефикасно извршување на нивните задачи.
- *Капацитетите на МИОА за спроведување на мерките и активностите во приоритетните области* – МИОА е клучното министерство за спроведување на голем дел од мерките и активностите. Анализите покажуваат дека соодносот помеѓу помошно-техничкиот кадар и стручниот кадар посветен на креирање и координација на политиките е несоодветен. Во наредниот период ќе се посвети внимание на екипирање и градење на капацитетите во секторите на министерството кои ќе бидат директно вклучени во спроведувањето на мерките и активностите.
- *Праксата и механизмите за координација и соработка помеѓу институциите* – координацијата помеѓу институциите е слаба и недоволна. Комплексноста на РЈА ја налага потребата од зајакнати механизми за координација. Постои потреба од менување на свеста дека реформата е задача на сите и предуслов за успешно спроведување на мерките и активностите. Кон менувањето на свеста треба да придонесе и политичкото ниво. Посебно внимание, особено во почетната фаза на спроведување на реформите, ќе се посвети на зајакнување на механизмите за координација. Во органите вклучени во реформата ќе се назначат координатори (контакт лица) за РЈА кои ќе соработуваат и ќе се координираат со структурите во своите организации и во соодветниот ресор, како и со Тимот за РЈА во МИОА за да се обезбеди успешно управување на процесот. Механизмите за координација ќе вклучуваат и организирање на советувања, координативни состаноци, обуки, насоки и други алатки кои ќе придонесат за поефикасна координација.

- *Финансиски средства за спроведување на реформата* – недостатокот од потребни финансиски средства претставува сериозен ризик за остварувањето на планираните резултати. Внимателното планирање на мерките и активностите на годишно ниво преку подготвување на Оперативни планови (види во точка 4.1. погоре) и утврдувањето на фискалните импликации ќе биде неопходен составен дел од спроведувањето на Акцискиот план. Воедно, средствата ќе се предвидуваат во среднорочната рамка на планирање на буџетот, а ќе се разгледа можноста за воведување на посебна буџетска програма наменета за реформата на јавната администрација со цел јасна распределба на неопходните финансиски средства за реформата. На тој начин ќе можат навремено да се предвидат средства во Буџетот на РМ, но и да се планираат и програмираат средства кои би можеле да бидат обезбедени преку ИПА и друга донаторска поддршка.