



Институт
за
европска
политика.
Скопје



Проектот е финансиран
од Европската Унија



Kingdom of the Netherlands

Ко-финансиран
од Кралството Холандија

MIND
(Y)OUR
REFORM!
Western Balkan PAR Monitor

МОНИТОР ЗА РЕФОРМАТА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА

МАКЕДОНИЈА

2017/2018



**МОНИТОР
ЗА РЕФОРМАТА
НА ЈАВНАТА
АДМИНИСТРАЦИЈА**

МАКЕДОНИЈА

2017/2018

МОНИТОР ЗА РЕФОРМАТА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА 2017/2018
Македонија

Издавач:
Институт за европска политика, Скопје

Автори:
М-р Александра Ивановска
Ангел Мојсовски
Д-р Симонида Кацарска

Графички дизајн и печатење:
Релатив

Декември 2018

Овој документ е изработен со финансиска поддршка од Европската Унија и Кралството Холандија. Содржината на документот е во целосна одговорност на Институтот за европска политика (ЕПИ) и не ги одразуваат ставовите на Европската Унија или на Кралството Холандија.

Содржина:

За ВеБЕР.....	6
Предговор.....	8
Листа на кратенки.....	9
Извршно резиме.....	10
Зошто мониторинг на РЈА од граѓанското општество?.....	10
Пристап на ВеБЕР мониторингот.....	10
Резиме на резултатите за Република Македонија.....	11
I. ВОВЕД.....	16
I.1 Реформа на јавната администрација и интеграцијата на Западниот Балкан во ЕУ- Зошто мониторинг?.....	16
I.2 Мониторинг на РЈА- Како го спроведуваме мониторингот?.....	18
I.3 Структура на Националниот извештај за мониторинг на РЈА.....	22
1. Стратешка рамка за реформа на јавната администрација.....	23
Состојба со Стратешката рамка за РЈА.....	23
Што е предмет на ВеБЕР мониторингот и како се спроведува истиот?.....	25
Резултати од ВеБЕР мониторингот.....	26
Начело 1: Владата има дефинирана и спроведува делотворна агенда за реформа на јавната администрација која ги зема предвид клучните предизвици;.....	26
Начело 2: Реформата на јавната администрација одлучно се спроведува, дефинирани се целните резултати и истите редовно се следат;.....	28
Начело 4: Реформата на јавната администрација има сеопфатни и функционални структури за управување и координација и на политичко и на административно ниво, кои го водат процесот на дефинирање и спроведување на реформата.....	28
Резиме на резултатите : Стратешка рамка за РЈА.....	29
Препораки за Стратешката рамка за РЈА.....	29
2. Развој и координација на политиките.....	31
Состојбата во областа на развојот и координација на политиките.....	31
Што е предмет на ВеБЕР мониторингот и како се спроведува истиот?.....	33
Резултати од ВеБЕР мониторингот.....	35
Начело 5: Редовниот мониторинг на работењето на владата овозможува јавна контрола и дава поддршка на владата во постигнувањето на нејзините цели.....	35
Начело 6: Владиите одлуки се подготвуваат на транспарентен начин базиран на професионална проценка на администрацијата; обезбедена е законската усогласеност на одлуките.....	38
Начело 10: Процесот на креирање на политиките и на изготвување на нацрт закони се заснова на докази и сите министерства конзистентно изготвуваат оценка на влијанието.....	40
Начело 11: Политиките и законодавството се изготвени на инклузивен начин, којшто овозможува активно учество на граѓанското општество.....	43
Начело 12: Законодавството е конзистентно по својата структура, стил и јазик; законските барања за изготвување нацрт закони конзистентно се применуваат во сите министерства; законодавството е јавно достапно.....	45
Резиме на резултатите: Развој и координација на политиките.....	46
Препораки за развој и координација на политиките.....	48

3. Јавна служба и управување со човечки ресурси.....	50
Што е предмет на ВеБЕР мониторингот и како се спроведува истиот?.....	50
Резултати од ВеБЕР мониторингот.....	52
Начело 2: Политичката и законска рамка за професионална и кохерентна државна служба се дефинирани и се применуваат во практиката; институционалната поставеност овозможува конзистентни и делотворни практики за управување со човечките ресурси во целата државна служба.....	52
Начело 3: Вработувањето на државни службеници се заснова на заслуги и еднакво постапување во сите фази на вработување; критериумите за уназадување и прекин на работниот однос се експлицитно дефинирани.....	56
Начело 4: Се спречува директно или индиректно политичко влијание врз вишите раководни службеници.....	59
Начело 5: Системот за наградување на јавни службеници е заснован на класификација на работни места; тој е фер и транспарентен.....	63
Начело 7: Предвидени се мерки за промовирање на интегритетот, спречување на корупцијата и обезбедување дисциплина во јавниот сектор.....	66
Резиме на резултатите: Јавна служба и управување со човечки ресурси.....	68
Препораки за јавната служба и управувањето со човечки ресурси.....	69
4. Отчетност.....	71
Што е предмет на ВеБЕР мониторингот и како се спроведува истиот?.....	71
Состојба со отчетноста.....	72
Резултати од ВеБЕР мониторингот.....	74
Начело 2: Правото на пристап до информации од јавен карактер е донесено во законодавството и доследно се применува во пракса.....	74
Резиме на резултатите: отчетност.....	79
Препораки за отчетност.....	80
5. Давање услуги.....	81
Состојбата во областа на давање услуги.....	81
Што е предмет на ВеБЕР мониторингот и како се спроведува истиот?.....	82
Резултати од ВеБЕР мониторингот.....	83
Начело 1: Политики за граѓанската ориентација на државната администрација се воспоставени и се применуваат.....	83
Начело 3: Воспоставени за механизми за обезбедување квалитет на јавните услуги.....	90
Начело 4: Обезбеден е пристап до јавните услуги.....	93
Резиме на резултатите: давање услуги.....	95
Препораки за давање услуги.....	96
6. Управување со јавни финансии.....	97
Состојбата во управување со јавните финансии.....	97
Што е предмет на ВеБЕР мониторингот и како се спроведува истиот?.....	99
Резултати од ВеБЕР мониторингот.....	100
Начело 5: Овозможено е транспарентно буџетско известување и надзор.....	100
Начело 6: Оперативната рамка за внатрешна контрола која одредува одговорности и овластувања и нивна примена на буџетските организации е конзистентна со законодавството за управување со јавните финансии и јавната администрација воопшто;.....	101
Начело 8: Оперативната рамка за внатрешна ревизија ги одржува меѓународните стандарди и нејзината примена на буџетските администрации е конзистентна со законодавството за јавна администрација управување со јавните финансии воопшто.....	101
Начело 16: Државниот завод за ревизија применува стандарди на неутрален и објективен начин за да обезбеди квалитетна ревизија, што позитивно влијае на функционирањето на јавниот сектор.....	103
Резиме на резултатите: Управување со јавните финансии.....	105
Препораки за Управување со јавни финансии.....	106
Методолошки Анекс.....	107

Проектот за помош на граѓанското општество во Западниот Балкан за мониторинг на реформата на јавната администрација – ВеБЕР е тригодишен проект финансиран од Европската унија и ко-финансиран од Кралството Холандија.

Главната цел на проектот ВеБЕР е да се зајакне релевантноста, учеството и капацитетите на организациите од граѓанското општество и на медиумите во земјите од Западниот Балкан за залагање и извршување на влијание врз дефинирањето и спроведувањето на реформата на јавната администрација.

Проектот ВеБЕР го спроведуваат шест тинк-тенк организации од земјите од Западниот Балкан, кои се дел од ТЕН Мрежата Мисли за Европа:

1. Центар за европска политика (ЦЕП) од Белград
2. Институт за европска политика (ЕПИ) од Скопје
3. Иницијатива за надворешна политика (ФПИ) од Сараево
4. Група за правни и политички студии (ГЛПС) од Приштина
5. Институт Алтернатива (ИА) од Подгорица
6. Институт за демократија и медијација (IDM) од Тирана

ЦЕП е координатор на проектот. Преку партнерство со Центарот за европска политика од Брисел – ЕРС, ВеБЕР обезбеди високо ниво на присуство на ниво на ЕУ.

Преку ктивностите спроведени во проектот ВеБЕР беа постигнато мноштво на цели:

>>> Преку формирањето на регионална платформа за РЈА, ВеБЕР ги унапреди капацитетите на граѓанските организации во Западниот Балкан да учествуваат во РЈА, истовремени креирајќи можности за дијалог со владата за оваа тема.

>>> Преку РЈА мониторингот, ВеБЕР креираше докази за ефективен дијалог.

>>> Како резултат на споредување на земјите преку заеднички индикатори и одредници во Регионалната бодовна табела за РЈА, ВеБЕР го поттикнува натпреварот помеѓу земјите и владите во регионот за напредок во овие области.

Проектот започна во Февруари 2016 година во Белград

Со кого соработуваме?

ВеБЕР воспостави соработка со мноштво чинители во регионот и пошироки, преку креирање на здружен напор во насока на одржливи административни реформи во Западниот Балкан. На национално ниво, проектот се координираше со министерствата и/или агенциите задолжени за РЈА во секоја од земјите од ЗБ, кои имаа улога на проектни соработници. На регионално ниво, Проектот ВеБЕР соработува со Регионалната школа за јавна администрација -РеСПА, која беше домаќин на регионалната платформа за РЈА за организациите од граѓанското општество, чија цел е обезбедување на регионален дијалог за РЈА. Проектот ВеБЕР исто така соработува со Советот за регионална соработка (СРС), а со цел да обезбеди комплементарност на приодите кон процесот на мониторирање од страна на граѓанското општество, а со фокус врз Стратегијата за ЈИЕ 2020. Проектот исто така има и блиски односи и спроведува консултации со програмата СИГМА на ОЕЦД, која прави редовни оценки за напредокот на земјите од ЗБ во спроведувањето на Начелата на јавната администрација, во периодот до пристапувањето кон ЕУ. На крајот, Проектот ВеБЕР се консултира и со Генералниот директорат за соседството и за преговори за проширување (DG NEAR) при Европската комисија, како и со Центарот за тематска експертиза – COTE (Centre of Thematic Expertise).

Проектот ВеБЕР воспостави интензивна соработка и блиско партнерство со организациите од граѓанското општество коишто покажуваат интерес или веќе работат на прашања поврзани со РЈА во земјите од ЗБ. Проектот ВеБЕР преку дефинираната комуникациска стратегија за инволвираноста на граѓанското општество во мониторингот на спроведувањето на РЈА, обезбеди покоординиран и комплементарен приод на различните организации од граѓанското општество во спроведувањето на нивните активности и проекти кои се однесуваат на административната реформа.

Предговор

Подготовката на овој извештај е резултат на работата на истражувачите во ЕПИ и нашите партнери од мрежата Мисли за Европа во изминатите три години. Анализата не би била возможна без придонесите на лицата кои ги интервјуиравме, како што се претставниците на граѓанските организации, државната служба и независните тела. Исклучително сме благодарни за времето што тие го одвоија за нашето истражување и се надеваме дека овој извештај е само еден од мноштвото чекори во нашата заедничка работа и соработка.

Авторите особено се благодарат на Министерството за информатичко општество и администрација на Република Македонија за поддршката и соработката во текот на овој проект.

Листа на кратенки

АП	Акциски план
ВКЈФ	Внатрешна контрола на јавни финансии
ГО	Граѓанска организација
ГС	Генерален секретаријат на Владата
ДЗР	Државен завод за ревизија
ИПА	Инструмент за предпристапна помош
ЕК	Европска комисија
ЕУ	Европска Унија
ЗАС	Закон за административни службеници
ЗОУП	Закон за општата управна постапка
ЗВЈС	Закон за вработени во јавниот сектор
ЗБ	Западен Балкан
ЗСПИЈК	Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер
МЛС	Министерство за локална самоуправа
МТСП	Министерство за труд и социјална политика
МФ	Министерство за финансии
ММФ	Меѓународен монетарен фонд
МВР	Министерство за внатрешни работи
НПАА	Национална програма за усвојување на правото на ЕУ
ОВП	Отворено Владино партнерство
ПЕР	Програма за економски реформи
РГ	Работна група
СИГМА	Поддршка за подобрување на управувањето и менаџментот
УЈП	Управа за јавни приходи
УЧР	Управување со човечки ресурси
ЦЕХСЈВФК	Централната единица за хармонизација на системот на јавна внатрешна финансиска контрола
ЧПП	Често поставувани прашања

Зошто мониторинг на РЈА од граѓанското општество?

Реформата на јавната администрација е утврдена како една од темелните реформски области на патот на секоја земја кон членство во ЕУ. Како комплексна и сеопфатна реформа, РЈА се следи и оценува преку Начелата на СИГМА за јавната администрација, развиени од ОЕЦД/СИГМА и усвоени од ЕУ. Овие принципи ја опишуваат добрата администрација преку нејзината способност да испорача услуги на транспарентен, ефикасен и ефективен начин, притоа поддржувајќи го социо-економскиот развој.

Имајќи го предвид силниот надворешен притисок за РЈА реформи со видливи резултати, домашниот притисок за подобра администрација е од исклучително значење за да се креираат барање за реформи во моментот кога надворешната условеност ќе се намали поради заокружување на пристапниот процес. Чинителите од граѓанското општество, со локално знаење за функционирањето на администрацијата, може да бидат носители на ваквите акции за застапување насочени кон подобра администрација. Независен мониторинг за следење на РЈА и дијалог со владите базиран на докази е добар пристап за да се реализира оваа цел.

Пристап на ВеБЕР мониторингот

Користејќи го погоре објаснетиот пристап, ВеБЕР проектот го заокружува првиот циклус на мониторинг. Проектот, преку структуриран пристап базиран на докази за мониторинг на РЈА ја доближува реформата поблиску до јавноста, со особен интерес за процесите кои се најзначајни за граѓанското општество и јавноста.

ВеБЕР мониторингот силно се потпира на јаките страни, вештините и локалното знаење на граѓанското општество во Западниот Балкан. Нашиот мониторинг ги користи СИГМА Начелата за јавната администрација како основа за РЈА, оценувајќи ги од перспектива на независно подготвена методологија. Методологијата на проектот е креирана врз основа на 21 избрани начела на СИГМА во шест области, за кои се известува преку 23 комплексни индикатори.

Методологијата за РЈА мониторинг има регионален пристап. Дизајнот на сите ВеБЕР индикатори овозможува споредбеност помеѓу администрациите на Западниот Балкан и споредливи резултати. Дополнително, покрај методологијата, пакетот за мониторинг на РЈА се состои и од сеопфатен мониторинг извештај за целиот регион на ЗБ, како и шест извештаи кои ги анализираат наодите за секоја администрација.

Овој извештај ги презентира наодите за Република Македонија и вклучува спроведливи препораки за сите РЈА области, со цел кон креирање на администрација која е оторена, транспарентна, отчетна и насочена кон граѓаните.

Резиме на резултатите за Република Македонија

Стратешка рамка за РЈА

Консултациите со граѓанските организации за Стратегијата за РЈА 2018-2022 беа релативно задоволителни, но истите беа помалку инклузивни и сеопфатни за Програмата за реформа на Управување со јавни финансии 2018-2022. Во почетната фаза на изработка на овие документи, има значајно учество на ГО во стратегијата за РЈА, но не и на Програмата за реформа на УЈФ. На граѓанските организации им беа дадени соодветни информации за да се подготват за процесот на консултации. За двата стратешки документа, беа доставени нацрт документи и придружна документација, како и информации за крајните рокови за поднесување на коментари, а беше јасно преку кои канали треба да се поднесат коментарите. Меѓутоа нема достапни документи кои би послужиле како доказ дека се одржале консултации, потоа што се дискутирало и како биле донесени одлуките. Координацијата и мониторингот на процесот на РЈА ги спроведува МИОА, кое треба секои шест месеци да поднесе извештај за спроведувањето на Акцискиот план за Стратегијата за РЈА до Советот за РЈА и еднаш годишно извештај до Владата.

Сепак, новата Стратегија 2018-2022 не предвидува да се вклучат граѓанските организации како дел од административните и политичките координативни тела. Според претходната Стратегија (2010-2015), граѓанските организации не беа вклучени во мониторингот или оценувањето. Новата Стратегија предвидува дека на административно ниво, при МИОА се формира "Тим за РЈА", додека на политичко ниво се формира Совет за РЈА. Овие тела не вклучуваат ниту еден претставник на граѓанските организации.

Развој на политики и координација

Владата редовно објавува соопштенија за јавност од доаѓањето на власт на 1 јуни 2017 година

На интернет страницата на Владата нема извештаи за работењето на Владата. Така, иако според законот поднесувањето на такви извештаи е задолжително, оваа обврска не се спровела во 2015 година и во 2016 година, а регулативата не предвидува дека извештаите мора јавно да се објават. Телото надлежно за надзор на активностите на Владата е Генералниот секретаријат на Владата, но на интернет страницата на Секретаријатот нема документи за ваков надзор, ниту пак ваквиот надзор е наведен во табелата на активности на Секретаријатот. Оттука, невозможно е да се оцени содржината на извештаите за работењето на Владата (квалитет на податоците и информациите, разделени податоци, итн.), со оглед на тоа што такви документи не се достапни. Во однос на достапноста на извештаи за 2016 година за клучните сеопфатни владини планови и стратегии, такви извештаи има за Програмата за економски реформи (вклучен извештај во Програмата за економски реформи 2017-2019) и за Фискалната стратегија (вклучен во самиот документ).

Владата јавно објавува одредени документи од нејзините седници, иако не сите. Дневниот ред, записниците и соопштенијата за јавност за седниците на Владата во целиот период на мониторинг беа јавно објавувани, а формулирани се на лесно разбирлив начин за граѓаните. Сепак, документите донесени на овие седници не се јавно достапни.

Перцепцијата на граѓанското општество во Македонија за транспарентноста на процесот на одлучување на Владата е ниска, со оглед на тоа што само 27,78% од анкетираниите ГО сметаат дека процесот на одлучување на Владата е транспарентен.

Врз основа на анализа на документите, може да се заклучи дека наодите засновани на докази на ГО не се искористени во донесените документи за владините политики. Онлајн не се

достапни документи за политиките, со исклучок на неколку проценки на влијанието. 40% од анкетираниите ГО кажуваат дека владините институции ги покануваат да подготват документи за политиките, студии или проценки на влијанието, но само 10% ценат дека добиваат повратна информација на нивните предлози.

36.2% од ГО, кои ја завршиле анкетата, сметаат дека формалните постапки за консултации обезбедуваат услови за делотворно вклучување на јавноста во процесот на креирање на политиките, додека само 10,35% веруваат дека истото може да се каже за раните фази од консултациите

Онлајн базата да податоци со законски текстови е достапна на интернет страницата на Единствениот национален електронски регистар на прописи на Република Македонија (ЕНЕР). Базата на податоци содржи консолидирани верзии од законските текстови, сепак некои од нив не се ажурирани. Анкетата покажува дека 64,81% од ГО биле информирани за постоењето на интернет страницата. Натаму, големо мнозинство од 71,43% од анкетираниите пристапило кон страницата во измината годината (2017). Во однос на придружните материјали релевантни за важечките закони, само 26,42% од анкетираниите ГО се согласуваат дека истите се лесно пристапни.

12% од анкетираниите ГО ценат дека правно пропишаните рокови и механизми за консултации се почитуваат во пракса.

Јавна служба и управување со човечки ресурси

Министерството за информатичко општество и администрација објавува годишни извештаи од Регистарот на вработени во јавниот сектор. Законодавната рамка за јавната служба во Македонија е регулирана со два закони - Законот за вработените во јавниот сектор (ЗВЈС) и Законот за административните службеници (ЗАС). ЗВЈС предвидува дека сите релевантни информации ќе бидат содржани во Регистарот на вработени во јавниот сектор и треба да бидат вклучени во годишниот извештај од Регистарот, но извештаите не содржат такви информации и исто така даваат посебни извештаи кои се неправилни и нецелосни и не содржат проценка за квалитетот и резултатите на државната служба. Вкупниот број на вработувања на определено време не е ограничен со закон и не постојат специфични критериуми за државната администрација во врска со времените вработувања. Времетраењето на договорите за временни вработувања е ограничено, а разликите се засновани на околности. Анкетата на државните службеници покажува дека голем број такви договори се продолжуваат за повеќе од една година и дека тие водат кон обезбедување работно место во државна служба.

Огласите се објавуваат на веб-страницата на Агенцијата за администрација, како и во весниците и се напишани на јасен и разбирлив јазик. Сепак, постои значителен административен и финансиски товар за кандидатите, бидејќи сите документи треба да се скенираат и да се достават на интернет, во првата фаза од пријавувањето. Освен тоа, ако подносителот на пријавата не постави само еден од документите од долгата листа на потребни документи, невозможно е тоа да го стори во следната фаза.

ЗАС е главен механизам за регулирање на платите, додатоците и нивните компоненти за административните службеници. Забележано е дека повеќето работни места на државните службеници се сметаат за „политички вработувања“ од партиите во Владата, а голем број државни службеници се согласуваат дека изборот и разрешувањето на високи државни службеници е силно поттикнато од политички мотиви, а значителен дел од нив сметаат дека државните службеници во нивните институции учествуваат во изборните кампањи на политичките партии за време на изборите. Како што беше споменато во извештајот за проценка на СИГМА, иако

огласите вклучуваат јасни и директни информации за платата, МИОА и МФ не ги обезбедуваат табелите за плата за да има онлајн достапност на системот за наградување, но во Македонија се предвидени додатоци за успешност. Од анкетите само мал процент на државни службеници (24,18%) се согласуваат дека раководителите ги користат додатоците или зголемувањето на платите само за стимулирање или наградување на перформансите. Кога станува збор за интегритетот и спречувањето на корупцијата, Македонија постигнува речиси максимални оценки во некои индикатори на извештајот за проценка на СИГМА, како што е постоење на правна рамка за интегритет во јавниот сектор и политики за интегритет во јавниот сектор и акционен план, но овие показатели се само теоретски, бидејќи кога се работи за имплементација на показателите, извештајот укажува на тоа дека не се имплементирани во потполност.

Од анкетите на ГО се забележува дека истите имаат негативни видувања и недоверба во непристрасноста и ефективноста на мерките за интегритет и антикорупција. Значителен број државни службеници не се чувствуваат заштитени доколку треба да бидат во позиција на свиркачи.

Отчетност

Само 17.5% од анкетираниите граѓански организации се согласуваат дека властите внесуваат доволно информации за да ѝ овозможат на јавноста да го исполни правото на слободен пристап до информации од јавен карактер. Мислењата се попозитивни кога станува збор за исклучоците предвидени со законот за јавниот карактер на информациите што ги даваат државните органи. Сепак, само мал дел од граѓанските организации сметаат дека исклучоците соодветно се применуваат во пракса. Во однос на нивните искуства со барањата за информации, околу половината од анкетираниите граѓански организации имаат малку или никакви проблеми со пристапот до информации во бараниот формат во пропишаните рокови, додека огромното мнозинство од анкетираниите граѓански организации потврдуваат дека често или секогаш информациите се обезбедуваат бесплатно.

Во врска со информациите кои содржат класифицирани материјали или материјали за лични податоци, мал дел од анкетираниите граѓански организации потврдуваат дека се обезбедуваат неклассифицираните делови од овие материјали. Овој процент значително се зголемува кога се бараат материјали со лични податоци. Сепак, истражувањето покажува дека огромното мнозинство граѓански организации сметаат дека дел од бараните материјали се објавуваат само за да ги доведат во заблуда лицата со делумна информација. Кога станува збор за санкциите, само една третина од анкетираниите граѓански организации сметаат дека Министерството за правда поставува доволно високи стандарди за правото на пристап до информации од јавен карактер преку својата практика и се согласува дека санкциите пропишани за прекршување на правото на слободен пристап до информации водат до доволно сериозни последици за одговорните лица во органите што не се во согласност со законот.

Во моментот на мерење (септември-ноември 2017 година, кратко време по преземањето на функцијата на новата Влада) институциите не дале доволно информации за нивниот делокруг, додека повеќето институции вклучуваат информации само за нивниот министер.

Институциите во примерокот имаат општа тенденција да ги објавуваат сите релевантни закони и редовно да ги ажурираат сите промени. Сепак, документи за политики или анализи; дури и оние ретки публикации кои се достапни, се многу тешки за пристап и често се подготвуваат како дел од проектите.

Во времето на мерењето, повеќето од институциите немаат објавено годишни извештаи за нивната работа, ниту пак буџетите се јавно достапни. Исто така, институциите немаа свои органограми на располагање. Сепак, сите институции (со еден исклучок) имаа целосни,

ажурирани и функционални информации за контакт. Освен МВР, која генерално обезбедува информации на отворени податоци, веб-страниците на институциите не содржеа отворени бази на податоци или линкови до каталогот на МИОА на отворени податоци.

Имено, со оглед на тоа што новата Влада ја презеде функцијата на 1-ви јуни, истакна дека е посветена на унапредување на транспарентноста и отчетноста на јавната администрација. На 27 ноември 2017 година Владата издаде соопштение (по 34-тата владина седница) со презентација на листа на документи што министерствата треба да ги објават во согласност со законот. Така, иако нема значителни промени во информациите кои се однесуваат на обемот на работа, презентација на релевантни документи и достапност на документи за политики и анализи; сега повеќето од институциите објавија годишни извештаи; буџети и органограми. Сепак, контактите релевантни за соработката со ГО сè уште не се видливи и одделни делови за процесите на јавна консултација се повеќе исклучок, отколку практика.

Давање услуги

Генералната перцепција на граѓаните во Македонија во врска со квалитетот и пристапноста на административните услуги е поделена. Скоро ист процент од граѓаните веруваат и не се согласуваат дека справувањето со администрацијата станало полесно во изминатите две години.¹ Ова нè води до заклучок дека нивните искуства при стекнување на услуги зависат од давателот на институцијата и видот на услугите што се обезбедуваат. Сепак, истражувањето исто така покажа дека дигитализацијата придонесе за позитивното мислење на граѓаните, како и општата тенденција и посветеност на давателите на услуги да обезбедат пошироки е-услуги. Сепак, иако граѓаните сметаат дека е-услугите претставуваат чекор напред и веруваат дека се лесни за користење, тие ретко ги користат. Од друга страна, евидентно е дека Владата треба да ја подобри комуникацијата и консултациите со граѓаните, бидејќи перцепцијата е сосема негативна. Половина од граѓаните сметаат дека администрацијата не побарала нивно мислење за тоа како да ги подобри административните услуги, а повеќе од половината го делат мислењето дека Владата не користела предлози од граѓаните за подобрување на нивните услуги. Исто така е нејасно дали Владата дури спроведела истражувања и собрала предлози од граѓаните бидејќи ваквите повратни информации не се достапни онлајн.

Перцепцијата на македонските граѓански организации е сосема негативна кога станува збор за испорака на услуги. Голем број граѓански организации веруваат дека едношалтерските пунктови и давателите на административни услуги не се лесно достапни за сите граѓани преку нивната географска дистрибуција. Според ГО, ситуацијата е особено загрижувачка во однос на обезбедувањето услуги кои се прилагодени на потребите на ранливите групи. Сличен степен на загриженост е посветен на прашањето за прилагодливоста на е-каналите достапни за ранливите групи и персоналот обучен да работи со овие граѓани.

Давателите на услуги, од друга страна, ги задоволуваат основните барања и содржат суштински информации на нивните веб-страници. Општо земено, достапни се информации за контакт, како и основни процедурални упатства за тоа што треба да се направи за да се добијат услугите. Давателите на услуги исто така ги имаат сите потребни формулари достапни онлајн и ги информираат граѓаните за нивните права и обврски. Од друга страна, загриженоста на граѓаните и граѓанските организации се потврдува со состојбата на примерокот на даватели на услуги кои се анализирани, бидејќи е-услугите се ретки и на веб-страниците не им се нуди насоки за граѓанско учество.

¹ 15,6 силно се согласуваат; 28,8 не се согласуваат; 37,1 се согласуваат; 6,7 силно се согласуваат со изјавата; "Согласно моето искуство справувањето со администрацијата е полесно".

Управување со јавните финансии

Министерството за финансии ги објавува податоците за извршување на Буџетот на Република Македонија на својата веб-страница, во согласност со Прирачникот за финансиска статистика на Владата на ММФ од 1986 година. Годишните буџети за 2017 и 2018 година се лесно достапни и се наоѓаат на истата страница. Нема одделни месечни извештаи, туку тие се консолидираат во еден документ, а има и квартални извештаи кои се сеопфатни, како и посебни полугодишни извештаи за извршување на буџетот. Постои делумно објаснување за буџетските трошоци, главно за капитални инвестиции, но недоволни за сите буџетски корисници. Официјален годишен буџет разбирлив за граѓаните е објавен на интернет. Овие буџети се достапни во збирките на податоци на XML податочни сетови не само во последните две години.

Министерството за финансии објави консолидиран годишен извештај за ЈВФК (во делот за ЈВФК). Централната единица за хармонизација е организациона единица во рамките на Министерството за финансии која е одговорна за координација на јавната внатрешна финансиска контрола (ЈВФК) во јавниот сектор во Република Македонија. Не постојат квалитетни прегледи на извештаи за внатрешна ревизија кои редовно се подготвуваат или се објавуваат на Интернет. Министерствата немаат тенденција да објавуваат регистри на ризици и книги на постапки. Покрај тоа, честопати е тешко да се најде кој е раководител на ВФК во министерствата. Министерството за финансии, исто така, ретко ја информира јавноста за прашањата на ЈВФК, а наодите покажаа дека Собранието не ги разгледува редовно консолидираните извештаи за ЈВФК.

ДЗР развива стратегија за комуникација со јавноста. Во однос на проактивната комуникација и обезбедувањето повратни информации, воопшто не се споменува посебно работно место за комуникација со јавноста. Само во "Стратегија за развој на Државниот завод за ревизија" е наведено дека е назначено лице за односи со јавноста, иако тоа лице не може да се најде на веб-страницата.

Во однос на различните средства за комуникација, одржана е само една прес-конференција во врска со последниот Годишен извештај (2017). ДЗР немаат профил на ниту една социјална мрежа (Фејсбук, Твитер или Линкдин). Во однос на комуникацијата со ДЗР постојат два канали - првиот канал е за поставување прашања, а вториот е за давање предлози до ДЗР. Сепак, се чини дека истите не се функционални.

Годишниот извештај за 2017 година е разбирлив за граѓаните, со скратено и концизно објаснување на наодите и заклучоците, ослободени од високо технички јазик, меѓутоа, на нивната веб-страница не се објавуваат одделни извештаи, а во годишниот извештај се наведува колку ревизии спровеле и објавиле. И на крајот, не постојат докази дека се одржал каков било заеднички настан/консултација помеѓу ДЗР и ГО во текот на две календарски години пред периодот на мерење.

I.1 Реформа на јавната администрација и интеграцијата на Западниот Балкан во ЕУ- Зошто мониторинг?

Повеќе од 15 години, земјите од Западниот Балкан минуваат низ процесите на демократизација и транзиција, спроведувајќи длабоки структурни, економски и социјални реформи, а со цел да ги модернизираат општествата и да го подобрат животот на нивните граѓани. Реформските процеси се зајакнати со аспирациите на овие земји за зачленување во Европска унија, а истите во голема мерка се водени од процесот на интеграција во ЕУ. Доброто владеење е темелот на проектот за европска интеграција, а јавна администрација која го поддржува доброто владеење треба да биде професионална, сигурна и предвидлива, отворена и транспарентна, ефикасна и делотворна и одговорна пред граѓаните.

Следствено, реформата на јавната администрација е утврдена како една од темелните реформски области на патот на секоја земја кон членство во ЕУ. Земјите од ЗБ спроведуваат реформи на администрацијата повеќе од една деценија, но од 2014 година, ЕУ нуди група на начела кои земјите во пристапниот процес треба да ги следат и исполнат во оваа област, а со цел успешно да станат држави членки на ЕУ. Европската комисија го дефинира опфатот на реформата на јавната администрација (РЈА) на шест клучни области:

1. Стратешка рамка за реформа на јавната администрација;
2. Развој и координација на политиките;
3. Јавна служба и управување со човечките ресурси;
4. Отчетност;
5. Давање услуги;
6. Управување со јавните финансии

ОЕЦД/СИГМА,² во тесна соработка со Европската комисија, го усвои ваквиот опфат во нејзините *Начела на јавната администрација*, кои следствено прераснаа во нова рамка за спроведување и следење на реформата на администрацијата во земјите од Западниот Балкан и Турција.³ Овие начела преставуваат заеднички именител на реформата на јавната администрација во сите земји кои имаат аспирации за зачленување во ЕУ и го определуваат правецот на движењето кон членство во Унијата.⁴ Нивната цел е следнава:

Овие Начела дефинираат што се подразбира под добро управување и ги дефинираат главните барања, кои земјите треба да ги исполнат во текот на процесот на ЕУ интеграција. Начелата исто така нудат рамка за мониторинг, која овозможува редовни анализи на напредокот постигнат во примената на Начелата, како и дефинирање на одредници за земјата.

2 СИГМА (Поддршка за подобрување на владеењето и управувањето) е заедничка иницијатива на ОЕЦД и Европска унија. Нејзината клучна цел е да ги зајакне основите за подобро јавно владеење и со таа да даде поддршка на социо-економскиот развој, преку развивање на капацитетите на јавниот сектор, јакнење на хоризонталното владеење и подобрување на дефинирањето и спроведувањето на реформи на јавната администрација, вклучително и соодветно утврдување на приоритети, одредување на фазите и буџетирање. Повеќе информации се достапни на <http://www.sigmaxweb.org/>.

3 Составен е посебен документ насловен како Начела на јавната администрација: рамка за земјите од Европското соседство за земјите опфатени со Европската соседска политика на ЕУ, <http://bit.ly/2fsCaZM>.

4 Врз основа на овие Начела, СИГМА редовно прави оценки на напредокот постигнат од владите на земјите во Западниот Балкан во нивното исполнување. Вкупните оценки (за сите шест клучни области) се прават еднаш на две години, додека помали оценки се прават за конкретни поглавја, за кои СИГМА оценила дека се од критична важност. За повеќе во однос на оценките од СИГМА видете на www.sigmaxweb.org.

Барањата и насоките кои произлегуваат од европското законодавство се суштинскиот дел од Начелата во релевантните области. Во другите области, Начелата се потпираат на меѓународните стандарди и барања, како и врз добрите практики во државите членки на ЕУ и ОЕЦД земјите. Земјите треба да обезбедат усогласеност со овие Начела, што пак претставува минимална одредница за добра администрација.⁵

ВеБЕР ги прифати Начелата за РЈА, како темелен елемент на неговиот Монитор на РЈА, воден од две причини. Прво, со оглед на тоа што претставуваат единствен заеднички именител за РЈА во сите земји од Западниот Балкан, Начелата се од суштинско значење за ВеБЕР за да се постигне споредливост на регионално ниво, како и заедничко учење на експертите и притисок од постигањата во другите земји. Второ, Начелата ги овозможуваат реформите во овие земји и следствено им помагаат на земјите да се усогласат во стандардите и барањата на ЕУ, истовремено поддржувајќи ја нивната трансформација во идни држави членки на ЕУ.

Важен аспект во дефинирањето на приодот кон мониторингот е сфаќањето дека до пристапувањето на земјите од Западниот Балкан во ЕУ, СИГМА/ОЕЦД ќе биде ангажирана во Регионот, а тука е и цврстата условеност на ЕУ, како надворешен двигател на реформите. Во тој период, локалните граѓански општества треба да испорачаат комплементарни, дополнителни наоди во областите во кои работат. Во овој период, граѓанското општество исто така треба постепено да го зголеми опфатот на мониторингот и да изнајде начини да продолжи со надворешниот мониторинг на посеопфатен начин по пристапувањето, кога СИГМА повеќе нема да изготвува надворешни оценки. До тогаш, локалните актери од граѓанското општество треба да имаат веќе дефиниран приод кон идентификувањето на критичните области, каде што е потребно натамошно дејствување и кон кои ќе ги насочат активностите за мониторинг.

Исто така, иако условеноста од ЕУ во моментот обезбедува редовен надворешен мониторинг и оценка на напредокот во реформите, претходните бранови на проширување покажаа дека многу земји искусија уназадување на нивните реформи по пристапувањето, реално оддалечувајќи се од стандардите за добро владеење, како што опаѓаше притисокот од ЕУ. Во неколку земји, владите ги намалија стандардите за транспарентност, администрацијата мина низ повторен процес на политизација, а борбата против корупцијата целосно стивна. Според ВеБЕР, само преку давање моќ на локалните невладини актери и преку јакнење на партиципативната демократија на национално и локално ниво, може да се одржи силниот притисокот врз владите по пристапувањето во ЕУ, а со цел да се продолжи со спроведувањето на често болните и непопуларни административни реформи. Ваквото давање моќ треба да опфати и јакнење на свеста на граѓанските организации (ГО), нивните познавања и други капацитети, како што се истражувачки и аналитички вештини и алатки. ВеБЕР проектот и Мониторот на РЈА имаат за цел да ги зајакнат токму овие елементи.

Во склад со фокусот на ТЕН и ВеБЕР врз ЕУ пристапниот процес на Регионот, Мониторот на РЈА исто така прави напори да им даде насоки на владите во Регионот кон нивно успешно пристапување и зачленување во ЕУ. Следствено, целиот приод е дефиниран врз основа на барањата за РЈА, определени во политиката на проширување на ЕУ. Суштинско барање во овој контекст е јакнењето на учеството на граѓанското општество и медиумите во реформските напори (на пример едукација, како и да им се овозможи да го следат напредокот на реформите, да го оценат нивниот квалитет и да предложат нови решенија засновани на докази и анализи). На овој начин, реформата на јавната администрација може да го поддржи дефинирањето и спроведувањето на инклузивни и транспарентни политики кои ги земаат предвид потребите на граѓаните и кои истовремено се со повисоко ниво на усогласеност со барањата за членство во ЕУ.

5 Начела на јавната администрација за земјите опфатени со проширувањето на ЕУ SIGMA, <http://bit.ly/2fOWLf9>

I.2 Мониторинг на РЈА- Како го спроведуваме?

Начелата на ЕУ се почетната точка и заедничка референтна рамка

Како што беше погоре наведено, ВеБЕР му приоѓа на мониторингот во земјите од Западниот Балкан од гледна точка на заедничките барања, коишто произлегуваат од процесот на пристапување кон ЕУ на целиот Регион. Исто како што ЕУ и СИГМА/ОЕЦД дефинирале сеопфатен пакет на начела за сите земји, со кои истите можат да ги трансформираат нивните администрации во современи администрации блиски од оние во државите членки на ЕУ, на сличен начин, ВеБЕР ги користи овие начела како златен стандард и почетна точка за составување на неговата методологија за мониторинг. Исто така, во склад со вкупниот приод во неговото работење, ВеБЕР ги користи методите на СИГМА за да дефинира сопствени индикатори од гледна точка на граѓанското општество, користејќи слична сложена структура на индикаторите и применувајќи го истиот приод кон рангирањето: квантификација на елементите (под-индикатори), при што вкупниот резултат за секој индикатор се вредности на скала од 0 до 5.

Регионален приод

Важен аспект на мониторингот на РЈА којшто го спроведува ВеБЕР е неговиот регионален карактер. Регионалниот приод првенствено значи дека сите индикатори се формулирани и составени на начин кој овозможува правење споредби меѓу шест национални системи. Исто така, регионалниот приод значи дека наодите се регионално споредливи. Ова е постигнато преку блиски регионални консултации во процесот на дефинирање на методологијата и составување на индикаторите, вклучително и преку нивно повремено ревидирање, врз основа на идентификуваните тешкотии во примената и мерењето во национален контекст. Ова пак е постигнато преку внатрешни постапки за обезбедување на квалитет, дефинирани како дел од методологијата за мониторинг и кои се опишани подолу.

Прифатено е дека регионалниот приод резултира со одредено губење на подробности и специфики за одредени земји во извршувањето на мониторингот. Сепак, истиот носи многу предности во однос на приодот фокусиран на поединечна земја. Тука е првенствено аспектот на споредливост, кој овозможува определување на одредници за земјите и нивните системи, потоа овозможува препознавање на добри практики при споредување на земјите, а поттикнува и конкуренција меѓу владите кога истите се изложени на регионална споредба. На крајот, ваквиот приод овозможува акумулирање на регионално знаење и учење за РЈА од колеги експерти од граѓанските организации, што пак е особено корисно во однос на поттикнување на нови иницијативи и напори за застапување на национално ниво, мотивирано од позитивните практики идентификувани во непосредното соседство. Фактот што сите земји од Западниот Балкан спроведуваат исти или слични процеси на нивниот пат кон членство во ЕУ ги прави овие земји многу погодни за особено корисни споредби.

Избор на начела „за граѓанското општество од граѓанското општество“

Мониторот на РЈА е заснован на едноставна структура, која ги следи шесте поглавја од Начелата за РЈА. Истиот не претендира да ги опфати сите начела од сите поглавја, ниту пак настојува истите да ги обработи целосно и наместо тоа се потпира на фокусиран и селективен приод. Со оглед на тоа дека давањето моќ на граѓанските општества во Регионот во целите на мониторинг на РЈА ќе треба да се спроведува постапно, критериумите за селекција на начелата (и нивните под-начела) се дефинирани имајќи ги на ум следниве три главни аспекта:

- >>> Во однос на одредени аспекти од Начелата, граѓанските општества се поактивни и следствено имаат поголеми познавања и искуство;
- >>> За да земе замав, Мониторот на РЈА треба да биде релевантен за интересите на пошироката јавност во Регионот;
- >>> Приодот треба да произведе додадена вредност кон работата на СИГМА, а не да се поклопува со истата;

Дефинирање на ВеБЕР индикаторите

ВеБЕР дефинира збирни индикатори, при што секој индикатор е составен од повеќе елементи (во основа под-индикатори), кои се однесуваат на различни аспекти на прашањето кое го разработува целиот индикатор. Дефинирањето на индикаторите е квантитативно, што значи дека за сите наоди - и оние кои се засновани на квантитативно и оние кои се засновани на квалитативно истражување - се определува нумеричка вредност. Наодите се користат за да се оцени вредноста на поединечните елементи, определувајќи за истите вкупен резултат за елементите од 0 или 1 (за поедноставни оценки) или од 0 до 2 (за посложени оценки). Се користат само цели броеви за елементите.

Исто така, за секој елемент се дава вредност од 1 или 2. Начелно, вредност од 2 се дава на она што е оценето како основно клучно барање, додека вредноста од 1 се дава за посложени барања. За илустрација, вредност од 2 се користи за елемент со кој се оценува основната практика на владата за поднесување извештаи, додека вредноста од 1 се применува за елемент со кој се оценува дали податоците од извештаите се родово сензитивни или дали истите се достапни во отворен формат. Натаму, со оглед на тоа што најголем број на индикатори комбинираат различни истражувачки приоди и извори на податоци, во случаите во кои се комбинираат наодите од анкета за перцепцијата со анализа на бројки и податоци, за наодите од анкетата се определува вредност од 1, а за податоците вредност од 2.

На крајот, за секој индикатор има формула со кој вкупниот резултат од анализата на поединечните елементи се претвора во вредности на единствена скала од 0 до 5. Конечните вредности за индикаторите се прикажуваат само со цели броеви, односно не се доделуваат половина бодови. Повеќе детали за определувањето на резултатите и методологијата за секој индикатор се достапни во делот за Монитор на РЈА на интернет страницата на ВеБЕР.⁶

Потпирање врз познавањата акумулирани од граѓанското општество

Локалните граѓански актери немаат официјални ресурси кои ќе им овозможат да направат сеопфатен преглед на Начелата на РЈА и да извршат мониторинг на сите нивни аспекти во секое од шесте поглавја. Натаму, како правило, проектите и иницијативите на граѓанските организации се фрагментарни и се засноваат на индивидуални ад-хок приоди. ВеБЕР го надмина овој проблем дефинирајќи Платформа, во рамките на која граѓанските општества од Регионот можат да се консултираат и да ги координираат нивните индивидуални фрагментарни напори. Како резултат на функционирањето на оваа Платформа, извештаите од Мониторот на РЈА ги опфаќаат и наодите од проектот ВеБЕР и клучните наоди и резултати, коишто претставуваат главен дел од поединечните истражувања и анализите на граѓанските организации (или други мрежи) во областа на РЈА, вклучително и на локалните граѓански организации поддржани со Инструментот на ВеБЕР за мали грантови.

⁶ Интернет страницата на ВеБЕР проектот: Методологијата и табелите со поединечни индикатори може да се најдат во менито за Монитор на РЈА (PAR Monitor menu).

Во природот на ВеБЕР кон мониторингот до максимум се користат искуствата и експертизата акумулирана од граѓанскиот сектор во земјите од Западниот Балкан. Затоа, одреден број на индикатори се потпираат на граѓанското општество како на главен извор на знаење. Се разбира Мониторот за РЈА и неговиот посеопфатен приод, преку кој се инкорпорираат наодите од останатите организации од граѓанското општество и натаму ќе се применува во следните години, во целите на прилагодување кон најновиот развој граѓанскиот сектор во Регионот.

Фокус врз аспектите на јавната администрација поврзани со граѓаните

Има евидентна промена во трендовите во изминатите години во однос на тоа како администрацијата комуницира со граѓаните, постапно разбирајќи ја сопствената улога на давател на услуги, наместо да служи на строгите, формалистички и бирократски потреби. Еден од факторите за ваквата промена е развојот на новите технологии и можностите за граѓаните подиректно темелно да испитуваат, комуницираат и влијаат, што од своја страна следствено го поттикнува јавниот интерес и ги зголеми очекувањата и притисокот од граѓаните за подобра администрација.

Со оглед на евидентната врска меѓу администрацијата и граѓаните, уште еден клучен критериум, кој доведе до селекција на ВеБЕР начелата (и под-начелата) е нивната релевантност за работата и интересите на пошироката јавност. За таа цел, ВеБЕР индикаторите се водат од прашањата за мерката до која истите ги разработуваат аспектите на јавната администрација фокусирани врз граѓаните.

Комплементарност со мониторингот на СИГМА и Стратегијата ЈИЕ 2020

Како што беше претходно кажано, една од главните цели на кои се темели ВеБЕР мониторингот на РЈА е да се обезбеди комплементарност со оценките на СИГМА/ОЕЦД. Со овој приод се прифаќа дека сеопфатниот приод на СИГМА не може и не треба да се репродуцира од локалните актери, со оглед на тоа што истиот веќе претставува независен извор на мониторинг (во смисла на независност од националните влади во Западниот Балкан). Во овој контекст, ВеБЕР не настојува да даде конкурентска оценка за степенот на исполнетост на начелата во земјите од Западниот Балкан, туку настојува да понуди комплементарно гледиште, врз основа на локалните познавања и комплементарен истражувачки приод.

На крајот, по дефинирањето на индикаторите, секој од нив се анализира во смисла на тоа дали е релевантен во однос на Регионалната стратегија ЈИЕ 2020,⁷ а со цел да се определи дали индикаторите можат да се користат во целите на мониторинг. Затоа, секој индикатор за кој ќе се определи дека е релевантен за мониторингот според Стратегијата ЈИЕ 2020 соодветно е обележан во документот за методологијата, а назначена е и врската со конкретните елементи од споменатата Стратегија.

Пакетот на Мониторот на РЈА

Како конечен производ на мониторингот на ВеБЕР, Мониторот на РЈА е составен од еден регионален компаративен извештај, којшто ги содржи резултатите од мониторингот во целиот Регион и шест национални извештаи кои во детали ги разработуваат наодите од мониторингот за секоја земја. Во склад со ваквиот приод, регионалниот извештај се фокусира на компаративните наоди, регионалните трендови и примери за добри или лоши практики, но во истиот не се дадени никакви препораки. Од друга страна, националните извештаи содржат детални наоди за секоја земја и утврдуваат пакет на препораки за секоја област од РЈА, кои се наменети за националните креатори на политиките во оваа област.

Главниот документ за методологијата и табелите со деталните индикатори кои се сите достапни на интернет страницата на ВеБЕР⁸ треба исто така да се сметаат за дел од вкупниот пакет на Мониторот на РЈА и може да се искористат за целосно да се разберат подробностите на ваквиот процес на мониторинг.

⁷ Стратегија за Југоисточна Европа 2020 на Советот за регионална соработка: <http://www.rcc.int/pages/62/south-east-europe-2020-strategy>.

Постапки за обезбедување на квалитетот при вршење мониторинг

За да се гарантира дека наодите од мониторингот на РЈА се засновани на соодветни компаративни докази и дека производите на ВеБЕР создаваат видливо влијание, мониторингот исто така опфаќа повеќеслојни постапки за обезбедување на квалитетот, што вклучува внатрешни и надворешни експертски ревизии и прегледи од засегнати страни. Внатрешната постапка за обезбедување квалитет ја сочинуваат два главни елемента:

- 1) Експертски преглед, во различни формати за соработка, како што се повратни информации на писмено, тимски состаноци или тимски работилници;
- 2) Штом ќе се финализираат резултатите за секоја земја, вишиот координатор извршува хоризонтална проверка на наодите за да се обезбеди регионална споредливост и усогласеност на приодите кон оценувањето, а потоа ја подготвува анализата за надворешен преглед.

Првиот дел од надворешниот преглед е процес на проверка на факти кај владините институции со надлежности во областа која се оценува. До оваа точка од процесот на **преглед**, сите досега наведени чекори се повторуваат за секој поединечен индикатор кој се мери.

По составувањето на регионалниот извештај, избрани членови на Советодавниот одбор на ВеБЕР изготвуваат стручен преглед на поглавјата кои се поврзани со нивната стручна област. Составувањето на националните извештаи мина низ стандардната постапка за стручен преглед, во рамките на секоја партнерска организација во рамките на ВеБЕР.

Временска рамка за извештајот од Мониторот на РЈА

Мониторингот беше спроведен во периодот од септември 2017 година до септември 2018 година. Наодите главно се однесуваат на 2017 година и првата половина од 2018 година, освен при анализата на владините извештаи, при што 2016 година беше вклучена како основна година поради владините циклуси на поднесување на извештаи. Во однос на индикаторите со кои се врши мониторинг на тоа колку е редовна практиката на поднесување извештаи, беше земен предвид период од минимум две години кои претходат на годината во која се врши мониторингот.

Важно е да се нагласи дека за одредени индикатори (особено индикатори кои се мерени во последното тримесечје од 2017 година) состојбата на теренот се менуваше сè до моментот на пишување на извештајот. Ваквите настани кои се случија по извршениот мониторинг за овие индикатори не можеше да се вклучат, затоа што нивното вклучување бараше повторување на вкупните активности за мониторинг за предметниот индикатор во сите земји. Затоа, за мерењата за поединечни индикатори даден е точниот период кога се извршени мерењата, со што истите се споредливи за сите земји од Регионот, што пак од своја страна овозможува јасна идентификација на временските рамки за сите наоди од извештајот. Следниот двегодишен мониторинг циклус на ВеБЕР и Мониторот на РЈА за 2019/2020 ќе ги опфатат изменетите состојби на теренот.

Ограничувања во однос на опфатот и приодот

Како што е случај со сите истражувања и Мониторот на РЈА има свои ограничувања. Главното ограничување произлегува од фактот што заради погоре наведените причини, истиот не ја опфаќа целата рамка на начела, туку само оние начела за кои интересот и додадената вредност која може да ја даде граѓанското општество се најсилни во пред-пристапниот период. Натаму, избраните начела не секогаш се разгледани од сите нивни аспекти. Наместо тоа, разработени се специфични аспекти за кои авторите определиле дека се најрелевантни од гледна точка на мониторинг од граѓанското општество. Во сите такви случаи, конкретниот приод на ВеБЕР е опишан во методологијата и во табелите со поединечни индикатори.

⁸ Интернет страницата на ВеБЕР проектот: Методологијата и табелите со поединечни индикатори може да се најдат во менито за Монитор на РЈА (PAR Monitor menu).

Натаму, ограничувањата во однос на временската рамка влијааа врз текот на мерењето. Како што веќе беше наведено, активностите за мониторинг почнаа во последното тримесечје од 2017 година и продолжија во 2018 година, што пак влијаеше на периодот на мерење за конкретни индикатори, како и врз резултатите. Покрај тоа, активностите за мониторинг беа спроведени во период од 9 до 10 месеци, поради ограничениот број на персонал наспроти областите кои требаше да се обработат (23 сложени индикатори), што пак оневозможи да се измерат сите индикатори во краток временски период.

Исто така, со оглед на ваквата состојба, односно ограничен број на персонал и обем на работа за 23 сложени индикатори, коишто беа опфатени, а некои од нив се составени од повеќе од 15 елементи (под-индикатори), за неколку првично испланирани индикатори беше заеднички договорено да се изостават од првиот циклус на мониторинг. Таквите индикатори се однесуваат на јавните набавки, како и механизмите за отчетност во целите на заштита на јавниот интерес и правото на добро владеење. Тимот на ВеБЕР свесно одлучи да даде предност на квалитетот на работата, наместо на максималниот опфат на што е можно повеќе прашања. Тимот ќе настојува да ги вклучи овие индикатори во следниот циклус на мониторинг.

На крајот, некои начела беа обработени со примена на приод заснован на перцепцијата. Ова главно е случај кога СИГМА врши темелен мониторинг на конкретно начело, па следствено се сметаше дека најполезниот начин да се придонесе кон ваквиот приод е да се изврши мониторинг на перцепцијата на одредени клучни засегнати страни (државни службеници, организации од граѓанскиот сектор, итн.). Ова е договорена одлика на приодот на ВеБЕР и тие индикатори треба да се сметаат дека се комплементарни на оценките дадени од СИГМА во однос на истите начела.

Во однос на географскиот опфат, активностите за мониторинг и извештајот го опфаќаат целиот Регион на Западен Балкан: Албанија, Босна и Херцеговина (БиХ), Косово, Македонија, Црна Гора и Србија. Со оглед на сложената структура на државно уредување во БиХ, ВеБЕР одлучи да се фокусира само на институциите на централно државно ниво, во сите случаи во кои се анализираат структурата и практиките на институциите. Само индикаторите за давање на услугите ги вклучуваат пониските нивоа на управа во БиХ (ентитетите), во склад со надлежностите за испорака на административни услуги опфатени со примерокот за дадениот индикатор.

1.3 Структура на Националниот извештај за мониторинг на РЈА

Извештајот има шест поглавја, кои се однесуваат на основните области на РЈА: 1) стратешка рамка за реформа на јавната администрација, 2) развој и координација на политиките, 3) јавна служба и управување со човечките ресурси, 4) отчетност, 5) давање на услуги и б) управување со јавни финансии. Секое поглавје има иста структура.

Со воведот на секое поглавје читателот на кратко се запознава со индикаторите на ВеБЕР кои се применети во областа која е предмет на мониторинг и дадени се нивните вредности за Македонија, со користење на скала од 0 до 5. По ова следи краток опис на состојбата во Македонија, а со цел да се опише контекстот на анализата во областа која е предмет на мониторинг. Натаму, се објаснува фокусот на мониторингот на ВеБЕР, по што следи детален опис на методолошките чекори и објаснување на структурата на секое начело и индикатор, вклучително и методите за прибирање податоци и анализа.

Клучниот дел од секое поглавје е презентацијата на резултатите од мониторингот на ВеБЕР, кои произлегуваат од темелно и методолошки сеопфатно истражување спроведено во Македонија. Во овој дел, Извештајот вклучува делови каде се изнесени наодите на партнерите, како додадена вредност и како комплементарен елемент на Извештајот. На крајот од секое поглавје, даден е краток приказ на резултатите, како и концизна презентација од една страна на клучните наоди и трендови.

На крајот, врз основа на деталниот опис на наодите за Македонија, во Националниот извештај за мониторинг на РЈА на надлежните владини органи им се предлагаат спроведливи препораки.

1. Стратешка рамка за реформа на јавната администрација

Табела – ВеБЕР индикатори применети во Стратешката рамка за РЈА и поединечните вредности за Македонија

Примена на партиципативен приод во дефинирањето на клучните документи за РЈА					
0	1	2	3	4	5
Вклученост на граѓанското општество во структурите за мониторинг и координација на РЈА					
0	1	2	3	4	5

Состојба со Стратешката рамка за РЈА

Стратешката рамка во Македонија ја сочинуваат два документа, кои ја дефинираат агендата за РЈА: Стратегија за реформа на јавната администрација 2018-2020 и Програмата за реформа на управувањето со јавни финансии (УЈФ) 2018-2021. Стратегијата за РЈА ја координира Министерството за информатичко општество и администрација (МИОА) и опфаќа четири приоритетни области, во склад со начелата на СИГМА, додека Програмата за реформа на УЈФ ја насочува примената на начелата на СИМГА за УЈФ и е координирана од Министерството за финансии (МФ).

Работата врз Стратегијата за РЈА 2017-2022 започна на почетокот на 2016 година со изготвување на Нацрт-Стратегија и Акциски план, со поддршка на СИГМА. Сепак, поради политичката криза, овој процес беше оставен на страна и повторно почна со доаѓањето на власт на новата Влада во јуни 2017 година. Во тој период, погоре споменатите нацрт документи од 2016 година, се искористија како основа за натамошните активности за финализација на предметните документи.

Во јуни 2017 г., МИОА организираше консултативен работен состанок со повеќе од 100 учесници од организациите од граѓанското општество и експерти, потоа претставници на меѓународната заедница, синдикатите и медиумите.⁹ По овој состанок, во јули 2017 година, МИОА основаше Работна група задолжена да изготви нацрт Стратегија и објави повик за организациите од граѓанското општество да номинираат кандидати за членови во тематските под-групи, кои се формираа во склад со четирите начела на СИГМА, кои сега се опфатени со Стратегијата.¹⁰ Секоја под-група ја сочинуваат повеќе од 40 члена, вклучително и претставници од институциите. Конечната Стратегија, објавена во февруари 2018 година, е одраз на состојбата и предизвиците во јавната администрација на Република Македонија заклучно со 31 декември 2017 година.

По долгиот застој во изготвувањето, Програмата за реформа на управувањето со јавни финансии 2018-2021 беше донесена во декември 2017 година и претставува прва програма од овој вид во земјата.¹¹ Програмата беше донесена во постапка одвоена од постапката за изготвување на Стратегијата за РЈА, но нуди пресметка на трошоците за активностите кои треба да се спроведат во склад со Стратегијата. Оттука, двата документа треба да се разгледуваат комплементарно. Сепак, нема поврзаност со Стратегијата за РЈА, а МИОА или РЈА не се споменуваат (освен во списокот со кратенки). Во Извештајот на ЕК за напредокот во 2018 година се земаат предвид подобрувањата во оваа област: „И покрај политичкиот застој во првата половина од годината, се постигнаа евидентни подобрувања, особено во однос на управувањето со јавните финансии и транспарентноста. Програмата за реформа на управувањето со јавните финансии 2018-21 беше донесена во декември 2017 година и има за цел да се справи со недостатоците“.¹² МФ беше водечкото владино тело за изготвување на Програмата за реформа на УЈФ. Меѓу-ресорска работна група го изготви нацртот на Програмата, кој беше завршен уште во април 2017 година. Како што забележува СИГМА во својот извештај, Програмата не беше достапна за организациите

9 <http://www.mioa.gov.mk?q=mk/node/1337>

10 <http://www.mioa.gov.mk?q=mk/node/1347>

11 <https://a1on.mk/archives/790114>

12 <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-report.pdf>

од граѓанското општество сè до 30 јуни 2017 г. а истите не беа вклучени на кој било начин.¹³ Првиот повик за поднесување на коментари за веќе изготвениот нацрт на Програмата беше објавен на 1 септември 2018 година¹⁴, а на 19 септември, 2018 година се одржаа отворени консултации.¹⁵ Министерството не најави натамошни консултации со граѓанските организации (ГО). И покрај фактот што треба да се извршат суштински подобрувања во смисла на вклучување на граѓанското општество во ажурирањето на програмата, како и во нејзиното спроведување, со оглед на неучеството на граѓанските организации во нејзиното изготвување, сепак не треба да се занемари важноста на Програмата, затоа што како што вели Министерот за финансии: „за прв пат од нашата независност имаме програма за реформи на системот на јавни финансии.“¹⁶

Во однос на координацијата на целосниот процес на РЈА на политичко ниво, основан е Совет за јавна администрација, со кој претседава Претседателот на Владата на Република Македонија, а во истиот членуваат Заменици на Претседателот на Владата, Министри и други високи официјални претставници од надлежните институции кои се одговорни за или учествуваат во спроведувањето на активностите предвидени во Акцискиот план на Стратегијата за РЈА 2018-2022.¹⁷ Претставниците на ГО не се дел од Советот. Советот добива техничка поддршка од Секретаријатот за РЈА, кој е составен од виши државни службеници од институции коишто се одговорни за или учествуваат во активностите предвидени во Акцискиот план.

Во целите на следење на имплементацијата на Стратегијата за РЈА формиран е Тим за РЈА. Тимот за РЈА исто така нема ниту еден член кој доаѓа од граѓанските организации. МИОА, кое го води Тимот за РЈА е задолжен за изготвување и поднесување на Извештај за спроведувањето на Акцискиот план за Реформа на РЈА 2018-2022 до Советот на РЈА секои шест месеци и еднаш годишно до Владата на Република Македонија. Стратегијата предвидува дека пред објавувањето на ваквите извештаи и пред нивното разгледување на седници на Советот за РЈА, ќе се извршат консултации со претставници на организациите од граѓанското општество. МИОА го објави првиот повик до граѓанските организации за нивен придонес кон Извештајот за спроведување на Стратегијата за РЈА и Акцискиот план.¹⁸ За оваа цел, Стратегијата предвидува одржување на јавни расправи два пати годишно во однос на степенот на спроведување и резултатите постигнати во рамките на Стратегијата за РЈА 2018-2022, предвидувајќи ја и можноста за поднесување предлози за ревидирање на Акцискиот план за Стратегијата за РЈА 2018-2022. Генерално и покрај одреденото подобрување во областа на координацијата и спроведувањето, во Извештајот на ЕК за напредокот во 2018 година се забележува дека: „Треба да се подобри капацитетот на Министерството за информатичко општество и администрација да ја води и координира реформата на јавната администрација.“¹⁹

Што се донесува до одговорноста за мониторинг и ажурирање на Програмата, Програмата за реформа на УЈФ предвидува формирање на Работна група за УЈФ, но не предвидува дека претставници на граѓанските организации ќе бидат членови на оваа Работна група: „Работната група за УЈФ, која се состои од членови од сите релевантни сектори во МФ и институциите вклучени во прашањата поврзани со УЈФ, е основана за подготовка на Програмата за реформа на УЈФ и другите поврзани програмски документи за УЈФ.“²⁰ Натаму, во Програмата исто така се споменува Консултативна група и надворешни партнери кои ќе бидат вклучени во процесот на спроведување и ажурирање на Програмата. Програмата не дефинира кој ќе биде дел од Консултативната група, додека одредбата за надворешните партнери споменува „јавни консултации“ како важен придонес кон Програмата за реформа за УЈФ, што најверојатно во практиката ќе значи претставување на веќе изготвени документи пред граѓанските организации. Програмата за реформа на УЈФ воопшто не го споменува граѓанското општество и не дефинира рамка според која ќе се одвива соработката со недржавните актери, при што во однос на Програмата само се наведува дека „За нејзиното спроведување, како и за нејзината подготовка, ќе се одржуваат консултации на високо ниво со невладиниот сектор.“²¹

13 <http://www.sigmaxweb.org/publications/Monitoring-Report-2017-the-former-Yugoslav-Republic-of-Macedonia.pdf>

14 <https://www.finance.gov.mk/mk/node/6626>

15 <https://www.finance.gov.mk/mk/node/6677>

16 <https://www.finance.gov.mk/mk/node/7146>

17 Службен весник на Република Македонија бр. 192/17.

18 <http://www.mio.gov.mk/?q=mk/node/1961>

19 <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-report.pdf>

20 <https://www.finance.gov.mk/files/u3/PFM%20Reform%20%20Programme%202018-2021.pdf>

21 <https://www.finance.gov.mk/files/u3/PFM%20Reform%20%20Programme%202018-2021.pdf>

Што е предмет на ВеБЕР мониторингот и како се спроведува истиот?

Мониторингот на Стратешката рамка за реформа на јавната администрација се заснова на три начела на СИГМА во оваа област, кои се фокусирани на постоењето на делотворна агенда за РЈА, спроведувањето на РЈА и мониторинг, но исто така и врз постоењето на структури за управување и координирање на РЈА на политичко и административно ниво.

Начело 1: Владата има дефинирана и спроведува делотворна агенда за реформа на јавната администрација која ги зема предвид клучните предизвици;

Начело 2: Реформата на јавната администрација се спроведува одлучно; дефинирани се целните резултати и истите редовно се следат;

Начело 4: Реформата на јавната администрација има сеопфатни и функционални структури за управување и координација и на политичко и на административно ниво, кои го водат процесот на дефинирање и спроведување на реформата.

Избраните Начела се оценуваат целосно од гледна точка на квалитетот на инволвираноста на граѓанското општество и јавноста во процесот на изготвување на стратешките документи за РЈА и учеството во структурите за мониторинг и координација, што пак треба да овозможи одлучно спроведување на реформата. Фокусот на инклузивност и учество има за цел да го определи степенот до кој потребите и гледиштата на релевантните засегнати страни се консултирани и се земаат предвид при изготвувањето и спроведувањето на реформската агенда.

За оваа цел, дефинирани се два ВеБЕР индикатори. Првиот се фокусира врз постоењето и квалитетот на процесот на консултации во составувањето на клучните стратешки документи за РЈА. Определен е примерок од шест клучни стратешки документи за РЈА на администрацијата во секоја од земјите во Западниот Балкан, врз основа на стратешката рамка која е поставена во тие земји. Најсеопфатните документи за РЈА (Стратегија за РЈА и слично) и документите за реформа на УЈФ се избрани како задолжителни елементи на примерокот, додека селекцијата на останатите стратешки документи кои ги опфаќаат останатите области на РЈА зависи од агендата за РЈА дефинирана во земјата. Мониторингот се извршува преку комбинирање на извори на податоци за да се обезбеди сигурност на резултатите, при што се вклучени квалитативни анализи на стратешки документи, акциските планови кои истите ги придружуваат и официјалните податоци, коишто се јавно достапни или ги обезбедуваат институциите одговорни за РЈА. Натаму, анализата на документите е потврдена со резултати од полу-структурирани интервјуа со претставници на институциите одговорни за РЈА и фокус група со претставници на граѓанското општество, кои учествуваат во процесот на консултации.

Така, за Македонија анализата според овој индикатор го опфати следново:

>>> Стратегијата за РЈА за 2018-2022;

>>> Програмата за управувањето со јавни финансии;

Мониторингот на учеството на граѓанското општество во спроведувањето на РЈА (односно во структурите за мониторинг и координација на РЈА) ги опфаќа само најсеопфатните стратешки документи за РЈА, кои веќе се спроведуваат, како единица за анализа. Целта на ваквиот период е да се определи дали се прават напори за да се подобрат структурите за мониторинг и координација во рамките на вкупната агенда за РЈА. Во однос на првиот индикатор, се спроведе преглед и квалитативна оценка на официјалните документи кои се однесуваат на организацијата и функционирањето на овие структури, а беа искористени и други извори на податоци за да се потврдат наодите.

Резултати од ВеБЕР мониторингот

Начело 1: Владата има дефинирана и спроведува делотворна агенда за реформа на јавната администрација која ги зема предвид клучните предизвици;

ВеБЕР индикатор SFPAR P1 I1: Примена на партиципативен приод во изготвувањето на клучните стратешки документи за РЈА

Елементи на индикаторот	Оценки
При изготвувањето на документите се одржуваат консултации со граѓанското општество	2/4
Консултациите со граѓанското општество се одржуваат во раните фази на изготвувањето на документите	2/4
Поканите за учество на граѓанското општество се отворени	4/4
Надлежните владини тела проактивно обезбедуваат дека во процесот учествуваат најразлични надворешни засегнати страни	2/2
На граѓанското општество му се даваат целосни информации потребни за да се подготват за консултациите	4/4
Надлежните владини тела ги разгледуваат коментарите и придонесот дадени во процесот на консултации	0/4
Надлежните владини тела јавно ги објавуваат повратните информации за статусот на добиените коментари	0/2
Надлежните владини тела одржуваат отворен дијалог со организациите од граѓанското општество за спорните прашања	1/2
Консултациите при изготвување на стратешките документи за РЈА се отворени за јавноста	0/4
Вкупно	15/30

Според истражувањето спроведено во рамките на проектот на ВеБЕР за мониторинг на клучните стратешки документи за РЈА²², консултациите со граѓанските организации за Стратегијата за РЈА 2018-2022 беа релативно задоволителни, но истите беа помалку инклузивни и сеопфатни за Програмата за реформа на УЈФ 2018-2022. Периодот на консултации за двата документа траеше повеќе од 15 дена и поканите за организациите од граѓанското општество беа придружени со нацртите од стратегиите. Сепак, за разлика од МИОА, кое беше проактивно во упатувањето на поканите до организациите од граѓанското општество, МФ поканите за консултации ги објави на неговата интернет страница само еден ден пред консултациите. За двата документа, се одржа барем еден состанок со лично присуство.

Повикот за поднесување на првите коментари за Стратегијата за РЈА 2018-2022 беше објавен на 15 јуни 2017 година, додека повикот за учество во работните под-групи беше објавен на 30 јуни 2017 година, скоро половина година пред објавување на нацрт верзијата од документот (29 декември 2017 година). Оттука, процесот на консултации за Стратегијата за РЈА траеше повеќе од периодот пропишан во насоките за консултации со граѓанското општество (најмалку 30 дена).²³ Првиот повик за поднесување коментари за Програмата за реформа на УЈФ беше објавен на 1 септември 2017 година, 18 дена пред да се претстави Програмата на отворена јавна дебата, додека конечната Програма беше објавена во декември 2017 година. Сепак, треба да се има на ум дека во Македонија не е регулирана постапката за консултации за стратешки документи. Подзаконските акти само ја пропишуваат должината на консултациите за нацрт законите,²⁴ додека постапката и периодот на консултации за стратешките документи е разработена само во насоките дадени од МИОА.²⁵

Консултациите за Стратегијата за РЈА ги организираше МИОА и започнаа во јуни 2017 година, со сеопфатен консултативен состанок меѓу претставниците на Министерството (МИОА), експерти, локален персонал, претставници на академската заедница и претставници на граѓански организации.

22 Клучните стратешки документи вклучуваат официјални стратегии/стратешки планови (и нивните акциски планови), планови/програми (и нивните акциски програми) и секој друг вид на плански документи за РЈА дефинирани во периодот од последните две години, формално усвоени/донесени од владата или парламентот. Во однос на сите елементи според овој индикатор, се анализираат важечките документи (претходните документи или претходните верзии на документите не се разгледуваат).

23 http://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/kodeks_mk.pdf

24 http://www.mio.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/pvr/Metodologija%20za%20PVR%20107-13.pdf

25 http://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/Priracnik%20za%20zasegnati%20strani_3.pdf

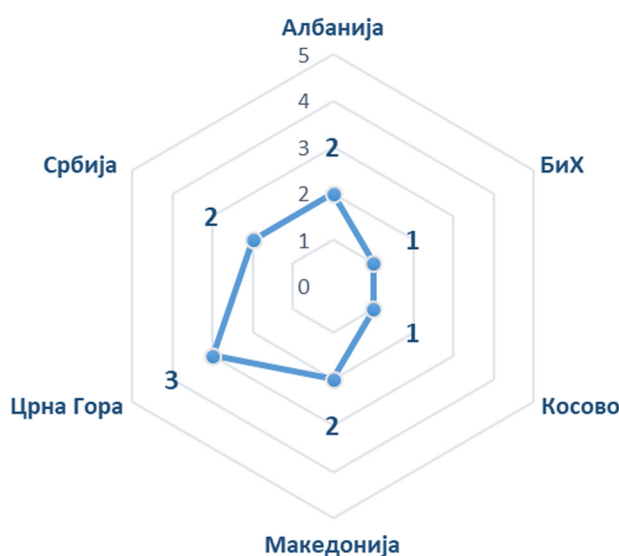
Состанокот беше почетна точка за активностите спроведени во областа на РЈА. Владата ја презентираше состојбата во јавната администрација, изнесувајќи ги и клучните приоритети и предизвици за Владата. Според учесниците од граѓанските организации во фокус групите, истите имале можност да го изнесат нивното мислење за тоа на што треба да се фокусира Стратегијата и за главните предизвици во тој период (според нивната област на стручност). Како што беше потврдено во интервју со претставник на МИОА за овој настан, нацртот на Стратегијата, изготвен од претходната Влада послужил како почетна точка, а истиот нацрт им бил доставен на учесниците. Сепак, овој документ претрпе значајни промени и беше предмет на дискусии, затоа што како што истакнаа интервјуираните лица, целта на МИОА била да го чуе мислењето на сите релевантни засегнати страни за нацрт документот изготвен од претходната Влада и истиот да го измени во склад со нивните коментари. Во јули 2017 година, МИОА формираше работна група за изготвување на Стратегијата и објави повик до граѓанските организации да номинираат кандидати за учество во тематските групи. Групите беа формирани според начелата на СИГМА.

Во текот на раната фаза на изготвување на овие два документа, граѓанските организации беа суштински ангажирани на Стратегијата за РЈА, но не и на Програмата за реформа на УЈФ. Консултациите за Стратегијата за РЈА почнаа во јуни 2017 година, со сеопфатен консултативен состанок меѓу претставниците на МИОА, експерти и претставници на граѓанските организации. Во јули 2017 година, МИОА формираше работна група за изготвување на Стратегијата и го објави повикот до граѓанските организации да номинираат кандидати за тематските групи, кои се формираа според Начелата на СИГМА. Од друга страна, во Програмата за реформа на УЈФ веќе беа дефинирани приоритетите и правците на овој стратешки документ, пред да се одржат консултации со организациите од граѓанското општество за нацрт документот.²⁶

На граѓанските организации им беа дадени соодветни информации за да се подготват за процесот на консултации. За двата стратешки документа, беа доставени нацрт документи и придружна документација, како и информации за крајните рокови за поднесување на коментари, а беше јасно преку кои канали треба да се поднесат коментарите. Меѓутоа нема достапни документи кои би послужиле како доказ дека се одржале консултации, потоа што се дискутирало и како биле донесени одлуките. Оттука, не е јасно кој придонес од граѓанското општество е земен предвид и кое е образложението за прифаќање или одбивање на одредени предлози, со оглед на тоа што во однос на ова прашање не беа дадени никакви повратни информации.

Каде е Македонија во регионалниот контекст?

ВеБЕР индикатор SFPAR P1 I1: Примена на партиципативен приод во изготвувањето на клучните стратешки документи за РЈА



²⁶ <https://www.finance.gov.mk/mk/node/6626>

Начело 2: Реформата на јавната администрација одлучно се спроведува, дефинирани се целните резултати и истите редовно се следат;

Начело 4: Реформата на јавната администрација има сеопфатни и функционални структури за управување и координација и на политичко и на административно ниво, кои го водат процесот на дефинирање и спроведување на реформата.

ВеБЕР Индикатор SFPAR P2_4 I2: Учество на граѓанското општество во структурите за мониторинг и координирање на РЈА

Елементи на индикаторот	Оценки
Административните структури за координација и мониторинг на РЈА предвидуваат учество на ГО	0/2
Структурите на политичко ниво за координација на РЈА предвидуваат учество на ГО	0/2
Форматот на учество на ГО во административните структури за координација и мониторинг на РЈА	0/4
Форматот на учество на ГО во политичките структури за координација и мониторинг на РЈА	0/4
Учесството на ГО се постигнува врз основа на отворен конкурентски процес	0/4
Состаноците на структурите за координација и мониторинг на РЈА редовно се одржуваат со учество на ГО	0/4
Форматот на состаноците овозможува дискусии, придонес и повратни информации од ГО	0/4
ГО се консултирани за конкретни мерки за финансирање на РЈА	0/2
Вкупно	0/26

Иако се предвидува одреден степен на консултации со организациите од граѓанското општество во однос на административните структури за координација и мониторинг за РЈА, генерално граѓанските организации ретко се вклучени. Стратегијата за РЈА 2018-2022 предвидува два пати годишно да се поканат засегнатите страни на јавни дебати во однос на спроведувањето на РЈА, предвидувајќи исто така дека извештаите треба да јавно да се објават. Стратегијата исто така предвидува дека „независни експерти“ секои две години ќе спроведуваат евалуација. Во однос на општиот мониторинг и поднесување извештаи за РЈА, којашто ја спроведува МИОА, кое поднесува извештај секои шест месеци за спроведувањето на РЈА до Советот за РЈА и еднаш годишно до Владата, консултациите со претставниците на граѓанското општество се предвидува да се организираат по објавувањето на извештаите на интернет страниците и пред дискусиите во рамките на Советот за РЈА. Во Акцискиот план за Стратегијата за РЈА 2018-2022 граѓанскиот сектор се спомнува еднаш во однос на прашањето на определување на приоритетите на услугите кои треба да се испорачаат.²⁷ Стратегијата исто така подвлекува дека со цел да се следат резултатите од мониторингот и координацијата на РЈА, при МИОА се формира „Тим за РЈА“. Сепак, Стратегијата не дефинира кој ќе биде член на ова тело,²⁸ иако јасно е дека таквото тело би го сочинувале само вработените од МИОА, кои работат на комуникација со сите надворешни засегнати страни.

Уште повеќе загрижува што Стратегијата не вклучува претставници на граѓанските организации, предвидувајќи дека Секретаријатот за РЈА обезбедува техничка и стручна поддршка. Новата Стратегија на РЈА 2018-2022 не предвидува да се поканат граѓанските организации како членови на координативните тела. На политичко ниво, Стратегијата предвидува формирање на Совет за РЈА, којшто ќе го следи и координира вкупниот процес за РЈА, но овој Совет во својот состав нема ниту еден член претставник на граѓанска организација²⁹. Во краткиот период до донесувањето на новата Стратегијата во февруари 2018 година, немаше функционален систем за мониторинг или координација. Слично, граѓанските организации не беа вклучени во мониторингот и оценувањето ниту според претходната Стратегија 2010-2015.

Во однос на административните структури, нема пропишан формат за учество. Во документите само се споменува „консултации“, но не се дефинира нивното организирање, ниту нивниот формат. И покрај фактот што според Стратегијата се формирани 9 секторски групи, вклучително и група

27 http://mioa.gov.mk/files/pdf/dokumenti/AP_SRJA_2018-2022_20022018_mk.pdf p. 36

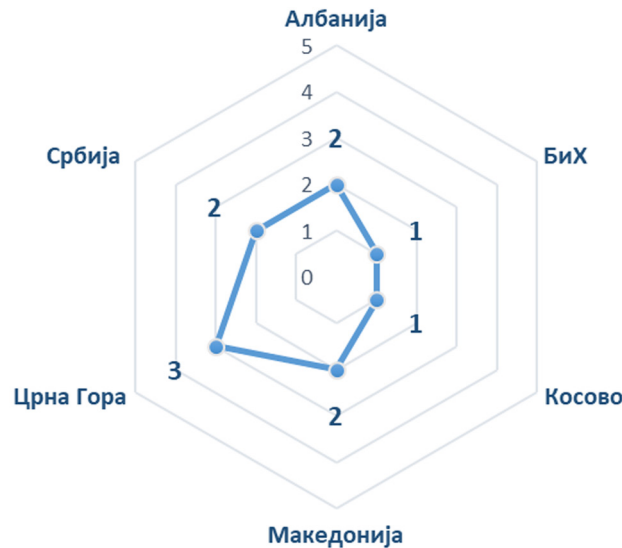
28 http://mioa.gov.mk/files/pdf/dokumenti/SRJA_2018-2022_20022018_mk.pdf p. 5

29 <http://www.slvesnik.com.mk/Issues/300aa13482774c7095e852d883592864.pdf>

за РЈА,³⁰ одредбата дека ќе има консултации со граѓанските организации, не кажува ништо за тоа како ќе се закажуваат, односно организираат ваквите консултации и како ќе бидат поканувани граѓанските организации.³¹

Каде е Македонија во регионалниот контекст?

ВеБЕР Индикатор SFPAR P2_4 I2: Учество на граѓанското општество во структурите за мониторинг и координирање на РЈА



Резиме на резултатите : Стратешка рамка за РЈА

Координацијата и мониторингот на процесот на РЈА ги спроведува МИОА, кое треба секои шест месеци да поднесе извештај за спроведувањето на Акцискиот план за Стратегијата за РЈА до Советот за РЈА и еднаш годишно извештај до Владата.

Сепак, новата Стратегија 2018-2022 не предвидува да се вклучат граѓанските организации како дел од административните и политичките координативни тела. Според претходната Стратегија (2010-2015), граѓанските организации не беа вклучени во мониторингот или оценката. Новата Стратегија предвидува дека на административно ниво, при МИОА се формира „Тим за РЈА“, додека на политичко ниво се формира Совет за РЈА. Овие тела не вклучуваат ниту еден претставник на граѓанските организации.

Препораки за Стратешката рамка за РЈА

Владата има дефинирана и спроведува делотворна агенда за реформа на јавната администрација која ги зема предвид клучните предизвици

1. МИОА и МФ треба да ја истражат можноста за заеднички консултации за прашања кои се релевантни за делотворното спроведување на Стратешката рамка, како што е прашањето на проценка на трошоците.
2. Покрај вклучување на граѓанските организации, МИОА треба да ја истражи можноста и начините на кои, покрај ГО, ќе ја вклучи и јавноста во раните фази на консултации за Стратегијата за РЈА.

30 <http://mioa.gov.mk?q=mk/node/1587> p. 17

31 <http://mioa.gov.mk?q=mk/node/1587> p. 24

3. МИОА треба да води детална евиденција и документација за консултациите за РЈА и истите навреме да ги објави на неговата интернет страница, со цел да ја информира јавноста за прашањата за кои се дискутирало, кои предлози биле изнесени и кои од нив биле прифатени.

4. ГО треба да бидат информирани и да добијат повратни информации за нивниот придонес и коментари кои ги дале во текот на консултациите.

5. Треба да се негува отворен дијалог со граѓанските организации за спорните прашања и проблеми, а со цел заеднички да се дефинираат заклучоци и решенија, коишто ќе бидат сопственост на сите засегнати страни вклучени во процесот.

6. МФ треба да ги вклучи сите релевантни засегнати страни во раните фази на процесот на консултации при дефинирање на стратешките приоритети и правци. Натаму, МФ треба навреме да ги покани граѓанските организации и навреме да им ги даде сите релевантни документи од важност за процесот на консултации.

Реформата на јавната администрација се спроведува целно; дефинирани се целните резултати и истите редовно се следат; РЈА има сеопфатни и функционални структури за управување и координација и на политичко и на административно ниво, коишто го водат процесот на дефинирање и спроведување на реформата

7. Граѓанските организации треба да се вклучат во координативните тела за РЈА и на политичко и на административно ниво.

8. Треба да се дефинира јасен систематичен период, со кој ќе се дефинира форматот на консултациите во рамките на секторските групи, кои се формирани според Стратегијата за РЈА.

2. Развој и координација на политиките

ВеБЕР индикатори применети во однос на развојот и координацијата на политиките и поединечните вредности за Македонија

Јавна достапност на информациите за работењето на Владата					
0	1	2	3	4	5
Перцепцијата на граѓанското општество за работењето на Владата и постигнувањето на планираните цели					
0	1	2	3	4	5
Транспарентност на процесот на донесување на одлуки на Владата					
0	1	2	3	4	5
Користење на докази изведени од аналитички центри, независни институти и други граѓански организации во развојот на политиките					
0	1	2	3	4	5
Перцепција на граѓанското општество за инклузивноста и отвореноста на креирањето на политиките					
0	1	2	3	4	5
Перцепција на граѓанското општество за достапноста и пристапноста на законодавството и соодветните информативни материјали					
0	1	2	3	4	5

Состојбата во областа на развојот и координација на политиките

Подобрувањето на процесите за креирање на политиките и нивна координација се подвлекува како цврста определба на Владата и се определува како една од приоритетните области со Стратегијата за РЈА 2018-2022. Сепак, покрај целите и мерките дефинирани во Стратегијата за РЈА и придружните Акциски планови, не е донесена засебна Стратегија за регулаторна реформа.

Механизми за координација	
Институција	Надлежност
Генерален секретаријат (ГС) на Владата на Република Македонија	Го координира изготвувањето на стратешките планови и Годишната програма за работа на Владата на Република Македонија (ГПРВРМ); дава поддршка за следење на работата на Владата на Република Македонија и обезбедува стручна помош во процесот на донесување одлуки; ја координира комуникацијата на Владата со јавноста и управува со односите меѓу Владата и останатите институции
Министерство за финансии (МФ)	Го изготвува буџетот и среднорочната фискална стратегија и врши надзор на анализата на фискалните импликации на законските предлози
Министерство за информатичко општество и администрација (МИОА)	Го координира процесот на оценка на влијанието на законодавството (ОВЗ) и врши контрола на квалитетот на спроведената анализа на процесот
Секретаријат за европски прашања (СЕП)	Координација и усогласеност на органите на државната администрација и останатите тела и институции задолжени за подготвување на Република Македонија за членство во ЕУ, координација на усогласеноста на активностите на Република Македонија како држава членка на ЕУ, информирање на јавноста за активностите во врска со процесот на европска интеграција и европските прашања, како и други активности поврзани со ЕУ и прашања определени како релевантни од страна на Владата

Целта на среднорочното стратешко планирање е да ги утврди приоритетите и целите за секоја фискална година, врз основа на четиригодишната Програма за работа на Владата. Стратегијата за РЈА предвидува дека овој процес вклучува изготвување на стратешки планови на ниво на министерства, покрај буџетските барања кои се поднесуваат до ГС и МФ, по што циклусот за планирање се заокружува со изготвување на Годишната програма за работа на Владата.

Сепак, има предизвици во практиката кога станува збор за хоризонталната координација на планирањето и усогласувањето на политиките. Идентификуваните предизвици се однесуваат на среднорочното буџетско планирање и проекции; подготовка на политики засновани на докази; стручни и аналитички капацитети на државните службеници; вертикално и хоризонтално управување и координација на клучните засегнати страни во процесот. Исто така, се подвлекува дека поради предизвиците во однос на управувањето и спроведувањето на процесите за креирање на политиките, особено во однос на квалитетот на анализите засновани на докази и анализите за фискалните импликации, опаѓа квалитетот на нацрт законите, политиките и секторските стратегии. Овие проблеми исто така ги наведува и СИГМА: „Иако се развиваат алатки за креирање на политики врз основа на докази, често анализите недостасуваат или се површни. Иако регулативата бара координација на целата Влада преку консултации на сите нивоа и со сите органи, повторно спроведувањето и во овој контекст е неконзистентно.“³²

Еден од главните проблеми на министерствата е што нивните среднорочни (тригодишни) стратешки планови често не се поврзани со Владата и секторските приоритети не се поддржани со соодветна алокација на бараните средства. Натаму, меѓу-ресорската координација е многу слаба, додека во практиката, вклучувањето во стратегиите на рамки за работењето и надзорот е исклучок, наместо правило.

Натаму, поради слабостите во усогласувањето на Годишната програма за работа на Владата со секторските стратегии и политики, законодавните иницијативи се покренуваат и поднесуваат до Владата на ад-хок основа, а не како дел од внимателно испланирани активности. Па така, во Извештајот на ЕК за напредокот во 2018 година се вели следново: „Нема минимални барања или насоки за секторското планирање во министерствата. Како резултат на ова, секторското планирање и натаму е слабо, како што се покажува од нецелосното финансиско планирање кое останува само на хартија.“³³

Во однос на проценката на влијанието на регулативата (ПВР), Стратегијата исто така наведува дека информациите за предлозите недостасуваат и не овозможуваат донесување на информирани одлуки.

Година	Вкупен број на нацрт закони изготвени од Владата предмет на ПВР	Нацрт закони поднесени до Владата придружени со Извештај за ПВР	Документи објавени на ЕНЕП	Нацрт закони поднесени за мислење до МИОА
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: Стратегија за РЈА, МИОА, Сектор за регулаторна реформа³⁴

Во овој контекст, Стратегијата исто така наведува дека „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.“³⁵

Исто така, недостасуваат кредибилни и релевантни статистички податоци, што се должи на слабостите во надзорот во министерствата.

32 <http://www.sigmaxweb.org/publications/Monitoring-Report-2017-the-former-Yugoslav-Republic-of-Macedonia.pdf>

33 <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-report.pdf>

34 http://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/strategies/srja_2018-2022_20022018_mk.pdf

35 http://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/strategies/srja_2018-2022_20022018_mk.pdf

Во однос на транспарентноста на процесот на креирање на политиките, Деловникот за работа на Владата го регулира процесот на учество на различни засегнати страни. За оваа цел, воведен е Единствен национален електронски регистар на прописи на Република Македонија (ЕНЕР), како алатка наменета за информирање и комуникација по електронски пат со граѓаните, претставниците на граѓанските организации, академската заедница, експерти и претставници на институциите во процесот на изготвување на нацрт закони. Сепак, и МИОА и надворешните засегнати страни ги истакнуваат различните мислења за тоа како овој систем може да се искористи поделотворно и пополезно. Имено, претставниците на МИОА истакнуваат дека надворешните засегнати страни не се доволно проактивни и често на интернет страницата пристигнуваат само неколку коментари. Од друга страна, надворешните засегнати страни изразуваат загриженост околу промовирањето на интернет страницата, како и кратките рокови за поднесување на коментари за предлозите³⁶ и достапноста на текстовите на законите. Во однос на овој проблем, во Стратегија за РЈА се вели „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 година.“³⁷

На крајот, кога станува збор за мониторинг, поднесување извештаи и оценка, законодавството не го регулира прашањето на мониторинг и поднесување на извештаи за секторските стратегии. Од друга страна, регулирани се мониторингот и поднесувањето извештаи за Годишната програма за работа на Владата, НПАА, Фискалната стратегија и Годишниот буџет. Законот за организација и работа на органите на државна управа предвидува дека надзорот и поднесувањето на извештаи по ресори се однесува само на законитоста и ефикасноста на работењето, а не на вкупните резултати од работењето.

Што е предмет на ВеБЕР мониторингот и како се спроведува истиот?

Во областа на развој и координација на политиките, мониторингот на ВеБЕР се спроведува во согласност со петте начела на СИГМА:

Начело 5: Редовниот мониторинг на работењето на владата овозможува јавна контрола и дава поддршка на владата во постигнувањето на нејзините цели;

Начело 6: Одлуките на Владата се подготвуваат на транспарентен начин и врз основа на професионалното мислење на администрацијата; се обезбедува законитост на одлуките;

Начело 10: Процесот на креирање на политиките и на изготвување на нацрт закони се заснова на докази и сите министерства конзистентно изготвуваат оценка на влијанието;

Начело 11: Политиките и законодавството се дефинирани на инклузивен начин, кој овозможува активно учество на општеството и координација на различни перспективи во рамките на владата;

Начело 12: Законодавството е конзистентно по својата структура, стил и јазик; законските барања за изготвување нацрт закони конзистентно се применуваат во сите министерства; законодавството е јавно достапно.

За анализата се користат шест ВеБЕР индикатори. Со првиот индикатор се мери опсегот на отвореност и достапност на информациите за работењето на Владата во однос на јавноста, при што се анализираат најсеопфатните интернет страници, преку кои Владата информира

36 Сепак, позитивен чекор беше продолжувањето на консултациите од 10 на 20 дена, <http://vistinomer.mk/vladata-i-biznis-zaednitsita-redovno-komunitsiraat-za-zakonite-1/>

37 http://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/strategies/srja_2018-2022_20022018_mk.pdf

за нејзините активности и преку кои ги објавува извештаите. Писмените информации кои ги објавува Владата се состојат од соопштенија за јавноста и онлајн објавување на годишните (или полугодишните извештаи). Мерењето опфати период од два годишни циклуси на поднесување извештаи, освен за соопштенијата за јавност, кои се оценети за период од една година (поради големата фреквенција во нивното објавување). Останатите аспекти на информациите за работењето на Владата кои се анализирани се однесуваат на тоа дали информациите се лесно разбирливи, потоа користењето на квантитативни и квалитативни информации, дали има оценки/опис на конкретни резултати, достапност на информациите во отворен формат, информации според род и онлајн достапност на извештаи за клучните сеопфатни плански документи на Владата.

Вториот индикатор мери како граѓанското општество го перцепира планирањето, мониторингот и поднесувањето на извештаи од Владата за нејзиното работење и целите кои ветила пред јавноста дека ќе ги постигне. Со цел да се истражат перцепциите, беше спроведена анкета на организациите од граѓанското општество во Западниот Балкан, спроведена преку онлајн платформа за анкета, во периодот од втората половина од април и почетокот на јуни 2018 година.³⁸ Униформниот прашалник со 33 прашања беше искористен за сите земји во Западниот Балкан, со што се обезбеди хармонизиран приод во спроведувањето на анкетата. Истата беше дистрибуирана на локалните јазици преку постоечките мрежи и платформи на организациите од граѓанското општество со голема база на податоци за контакт информации, како и преку централизиран контакт точки, како што се владини органи надлежни за соработка со граѓанското општество. Со цел да се обезбеди дека анкетата опфатила што е можно повеќе организации во однос на нивниот вид, географска распределеност, област на делување и со тоа да се придонесе колку што е можно повеќе кон нејзината репрезентативност, онаму каде беше потребно се спроведоа активности за поттикнување на одговарањето на анкетата со цел да се зголеми вкупниот број на одговорени прашалници. Фокус група со ГО помогна да се исполни целта наодите од анкетата да се надополнат со квалитативни информации.

Со третиот индикатор се мери транспарентноста на донесувањето на одлуки од Владата (односно на Советот на Министри), при што се комбинираат податоците од анкетата за перцепцијата на граѓанското општество со анализата на релевантните интернет страници на Владата. Покрај анализа на објавувањето на информации за одлуки на Владата, анализата на интернет страниците исто така го опфати прашањето дали објавените информации се целосни, дали граѓаните лесно може да ги користат, дали се објавуваат навреме, а се анализираше и конзистентноста на информациите. Се изврши мониторинг на секоја седница на Владата во периодот од последните три месеци од 2017 година, освен за аспектот на навремено објавување на информациите, што пак беше мерено за последниот месец и половина.

Со четвртиот индикатор се мери дали владините институции го покануваат граѓанското општество да изготви документи за политиките засновани на докази и дали доказите дадени од ГО се разгледуваат и користат во процесот на креирање на политиките. Повторно, мерењето е комбинација на експертска анализа на официјални документи и преглед на податоците од граѓанското општество. Во однос на ова последново, се анализира фреквентноста на упатување на наоди засновани на докази на ГО во официјалните политики и стратешки документи, а има и ex-ante и ex-post анализа на политиките и оценка на влијанието за примерок од 3 области на политиките.³⁹

Конечно, петтиот индикатор, кој се фокусира на квалитетот на вклученост на јавноста во креирањето на политиките преку јавни консултации, целосно се заснова на податоците од анкетата на ГО. Истото важи и за шестиот индикатор кој се фокусира на пристапноста и достапноста на законите и информативните материјали, освен за под-индикаторот во однос на постоење на официјална владина база на податоци со законодавни текстови.

38 Анкетата за ГО беше спроведена со користење на анонимен онлајн прашалник. Во Македонија, анкетата беше спроведена во периодот од 23 април до 7 јуни 2018 година. Методот за прибирање на податоци вклучи CASI (computer-assisted self-interviewing) (компјутерско само-анкетирање).

39 Областите на политиките во кои активно работата значаен број на ГО. За Македонија, трите одбрани области беа животна околина, социјална заштита и анти-дискриминација.

Резултати од ВеБЕР мониторингот

Начело 5: Редовниот мониторинг на работењето на владата овозможува јавна контрола и дава поддршка на владата во постигнувањето на нејзините цели.

ВеБЕР Индикатор PDC_P5_I1: Јавна достапност на информациите за работењето на Владата

Елементи на индикаторот	Оценки
Владата редовно објавува писмени информации за нејзините активности	0/4
Информациите кои Владата ги објавува за нејзините активности се формулирани на начин што ги прави истите лесно разбирливи	0/2
Информациите кои Владата ги објавува се доволно подробни, вклучуваат и квантитативни податоци и квалитативни информации и оценки	0/4
Информациите кои Владата ги објавува вклучуваат оценка на постигнувањето на конкретни резултати	0/4
Информациите кои ги објавува Владата за нејзините активности и резултати се достапни во отворен формат на податоци	0/2
Информациите кои Владата ги објавува за нејзините активности и резултати содржат податоци разделени по род	0/2
Број на извештаите за владините стратегии и планови кои се достапни онлајн	0/2
Вкупно	0/20

Според експертската анализа во рамките на проектот на ВеБЕР на владините интернет страници и објавените извештаи за „**јавна достапност на информациите за работењето на Владата**“, **Македонија има лоши резултати**. „Информација“ се дефинира како соопштение за јавноста за активности на Владата и годишни (или онаму каде е применливо полугодишни) извештаи за работењето на Владата и извештаи за спроведувањето на клучните владини стратешки документи (доколку е применливо, при што се исклучени извештаите за секторските стратешки документи и планови).

Соопштенијата за јавност редовно се објавуваат, но само од новата Влада, која ја презеде власта во јуни 2017 година (само неколку соопштенија за јавност беа објавени од претходната техничка влада). Соопштенијата за јавност главно ги опишуваат активностите на владините претставници, тие се кратки, концизни и лесно разбирливи. Сепак, нема годишни извештаи за работењето на Владата во изминатите две години, како дел од годишен циклус на поднесување извештаи, со оглед на тоа што во Македонија имаше техничка влада во периодот од ноември 2015 година до јуни 2017 година⁴⁰ Затоа, мерењето на сеопфатноста и пристапноста на извештаите се со ниски резултати заради непостоење на такви извештаи.

Сепак, важно е да се спомене дека по доаѓањето на власт, новата Влада воведо нов документ, во кој ги дефинира мерките и реформите кои ќе се преземат, како што е Планот 3-6-9.⁴¹ Планот ги наведува активностите и мерките кои Владата има за цел да ги преземе во одредени, но не во сите, реформски области. Во периодот на мониторингот, Владата објави извештај за резултатите од спроведувањето на Планот во првите три месеца.⁴²

Од петте мониторирани стратегии и планови објавени онлајн⁴³, а кои се дел од примерокот, само две се придружени со објавен извештај за степенот на спроведување на односната стратегија или план. Имено, извештајот за спроведување на Програмата за економски реформи (ПЕР) е вклучен во Програмата за економски реформи 2017-2019,⁴⁴ додека извештајот за Фискалната стратегија е вклучен во последната Стратегија 2018-2020.⁴⁵

40 Во времето на мониторинг, не беа објавени никакви извештаи за Годишниот план за работа на Владата. Оттогаш, експозето на Претседателот на Владата беше објавено и може да се најде тука: <https://vlada.mk/1godinapromeni>

41 <https://vlada.mk/plan-3-6-9>

42 <https://bit.ly/2EWa8aX>

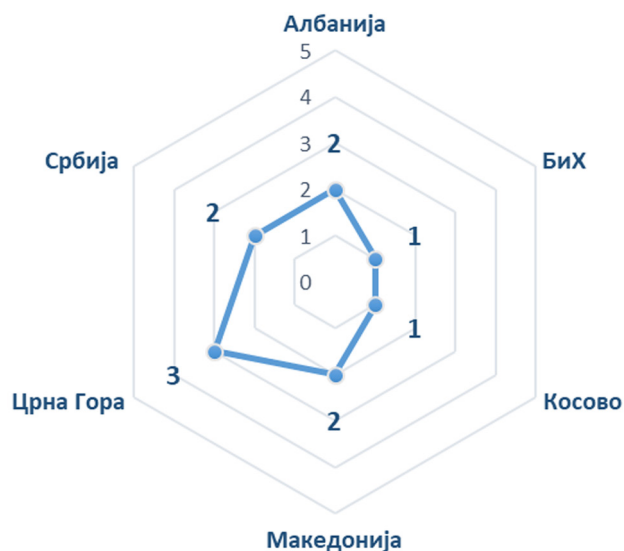
43 Програма за економски реформи, Годишен план за работа на Владата, експозето на Претседателот на Владата/ Акциски планови;

44 http://www.finance.gov.mk/files/ERP_2017_2019_MK.pdf

45 <http://www.finance.gov.mk/files/u3/Fiskalna%20Strategija%20na%20RM%202018-2020.pdf>

Каде е Македонија во регионален контекст

ВеБЕР Индикатор PDC_P5_I1: Јавна достапност на информациите за работењето на Владата



ВеБЕР Индикатор PDC_P5_I2: Перцепцијата на граѓанското општество за активностите на Владата насочени кон постигнување на планираните цели

Елементи на индикаторот	Оценки
ГО сметаат дека формалните плански документи на Владата се релевантни за состојбите во поединечните области на политиките	0/2
ГО сметаат дека Владата редовно ја известува јавноста за напредокот во постигнувањето на поставените цели	2/4
ГО сметаат дека официјалните стратегии ги дефинираат активностите на Владата или на министерствата во конкретни области на политиките	1/2
ГО сметаат дека министерствата редовно објавуваат извештаи од мониторинг на нивните секторски стратегии	0/4
ГО сметаат дека приоритетите поврзани со пристапувањето во ЕУ соодветно се интегрирани во планските документи на Владата	1/2
ГО сметаат дека извештаите на Владата содржат соодветни новелирани податоци за напредокот постигнат во исполнувањето на поставените приоритети за пристапување во ЕУ	0/2
Вкупно	4/16

Што се однесува до гледиштата на организациите од граѓанското општество за активностите на Владата насочени кон постигнување на нејзините планирани цели **нивото на доверба на организациите од граѓанското општество е ниско**. 31% од анкетираниите ГО сметаат дека Владата редовно ја известува јавноста за напредокот во исполнувањето на поставените цели, како и дека официјалните стратегии ги дефинираат активностите на Владата во конкретни области на политиките. 35% од ГО сметаат дека приоритетите за пристапување во ЕУ се соодветно интегрирани во владините плански документи. Сепак, многу мал број на ГО (18%) сметаат дека извештаите на Владата содржат соодветни новелирани податоци за напредокот во постигнувањето на поставените приоритети за пристапување во ЕУ. Слично, мал број анкетирани ГО (16%) сметаат дека формалните плански документи на Владата се релевантни за конкретната состојба во поединечни области на политиките, а дури уште помал број од ГО (12%) сметаат дека министерствата редовно објавуваат извештаи од мониторингот на нивните секторски стратегии.

СЛИКА ГО 1: ПЕРЦЕПЦИЈАТА НА ГРАЃАНСКОТО ОПШТЕСТВО ЗА АКТИВНОСТИТЕ НА ВЛАДАТА НАСОЧЕНИ КОН ПОСТИГНУВАЊЕ НА ПЛАНИРАНИТЕ ЦЕЛИ (%)



Забелешка: Резултатите се заокружени до најблискиот цел број N=51

Каде е Македонија во регионалниот контекст?

ВеБЕР Индикатор P2_P5 I1: Јавна достапност на информациите за работењето на Владата.



Начело 6: Владините одлуки се подготвуваат на транспарентен начин базиран на професионална проценка на администрацијата; обезбедена е законската усогласеност на одлуките

ВеБЕР Индикатор за PDC_P6_I1: Транспарентност на донесувањето на одлуки на Владата

Елементи на индикаторите	Оценки
ГО сметаат дека генерално Владата донесува одлуки транспарентно	0/2
ГО сметаат дека исклучоците од правилата за објавување на одлуките на Владата се соодветни	0/2
Владата ги прави документите за нејзините одржани седници јавно достапни	2/4
Владата ги објавува нејзините одлуки на начин прилагоден кон граѓаните	4/4
Владата навремено ги објавува донесените документи	0/4
Вкупно	6/16

Според Извештајот на СИГМА за мониторинг во Македонија за 2017 година, правилата кои го регулираат управувањето од страна на централните владини органи (ЦВО) со процесот на одлучување, вклучително и правилата за подготовка на владините седници и за поднесување предлози се јасно дефинирани. Деловникот на Владата⁴⁶ претставува регулаторна рамка⁴⁷ за Генералниот секретаријат⁴⁸ и за останатите централни владини тела за подготовка и свикување на владините седници и за информирање за резултатите од седниците.

Истражувањето на документите во тримесечниот период (октомври, ноември и декември 2017 година) покажува дека Владата навремено ги објавила дневниот ред и записниците од сите седници.

Сепак, во истиот период, документите донесени на овие седници не се објавени на интернет страницата на Владата, за ниту една седница одржана во периодот на извршените мерења. Сите документи се достапни во Службениот весник, но само претплатниците имаат неограничен пристап. Следствено, пристапот кон сите одлуки донесени на седниците не е достапен бесплатно за сите граѓани. Во однос на достапноста на објавените информации, јазикот на соопштенијата за јавност е лесен за разбирање за граѓаните (колку што е можно во зависност од конкретното прашање за кое се расправа). Соопштенијата за јавност може да се најдат со неколку клика на главната интернет страница.

46 Деловник на Владата на Република Македонија, Службен весник бр. 38/01, со амандманите.

47 Го дефинира управувањето со законодавната постапка, ги определува времето на различните фази во изготвување на документите и ги наведува сите институции кои треба да ги прегледаат материјалите предложени до Владата.

48 Генералниот секретаријат врши надзор и управува со процесот на дефинирање на политики за да обезбеди усогласеност со утврдените стандарди; тој има надлежност на надлежните министерства да им врати материјали кои не ги исполнуваат формалните барања или врз основа на мислење на други органи од централната влада (СЛ, СЕП, МФ, МИОА)

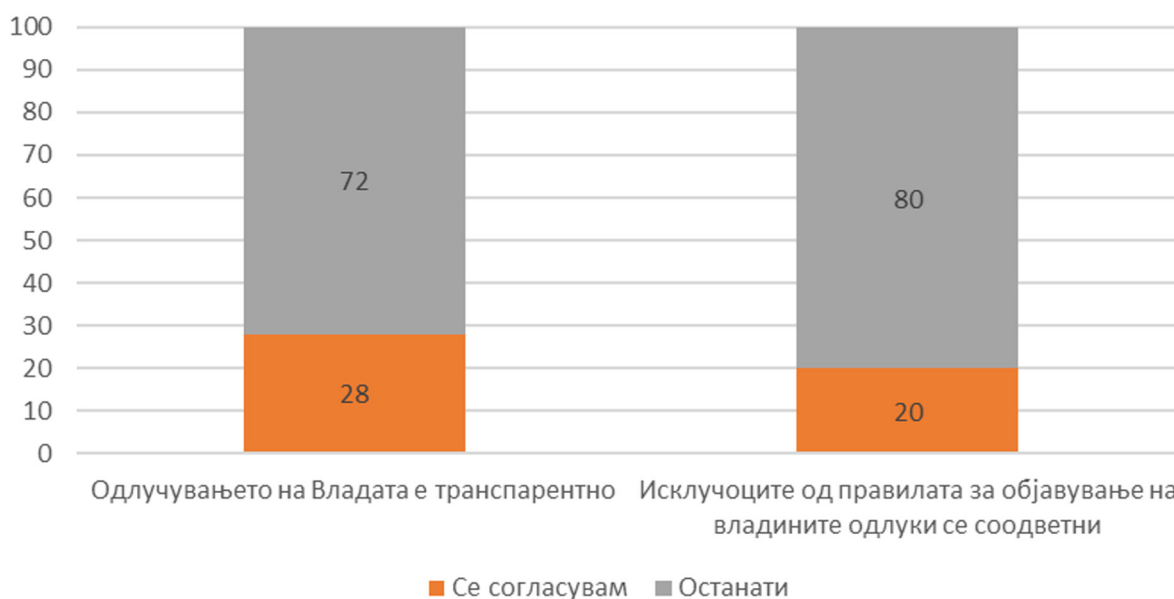
ТАБЕЛА: ДОСТАПНОСТ НА МАТЕРИЈАЛИТЕ ОД ВЛАДИНИТЕ СЕДНИЦИ, ВО ПЕРИОДОТ ОД 1 ОКТОМВРИ ДО 31 ДЕКЕМВРИ 2017 ГОДИНА.

Седница	Датум	Дневен ред	Записник	Документи	Соопштениеја
30	3 октомври 2017 г.	О	О	Х	О
31	10 октомври 2017 г.	О	О	Х	О
32	19 октомври 2017 г.	О	О	Х	О
33	27 октомври 2017 г.	О	О	Х	О
34	31 октомври 2017 г.	О	О	Х	О
35	4 ноември 2017 г.	О	О	Х	О
36	7 ноември 2017 г.	О	О	Х	О
37	9 ноември 2017 г.	О	О	Х	О
38	15 ноември 2017 г.	О	О	Х	О
39	17 ноември 2017 г.	О	О	Х	О
40	28 ноември 2017 г.	О	О	Х	О
41	5 декември 2017 г.	О	О	Х	О
42	12 декември 2017 г.	О	О	Х	О
43	19 декември 2017 г.	О	О	Х	О
44	22 декември 2017 г.	О	О	Х	О
45	26 декември 2017 г.	О	О	Х	О
46	28 декември 2017 г.	О	О	Х	О

Извор: <https://vlada.mk/vladini-sednici>

И покрај напредокот постигнат во однос на транспарентноста, перцепцијата на ГО за транспарентноста останува релативно ниска. 27,78% од анкетираниите ГО се согласуваат (со комбинирање на „главно се согласувам“ и „целосно се согласувам“) со изјавата дека процесот на донесување на одлуките на Владата главно е транспарентен. 20,37% од анкетираниите ГО се согласуваат со изјавата дека исклучоците од правилата за објавување на владините одлуки се соодветни.

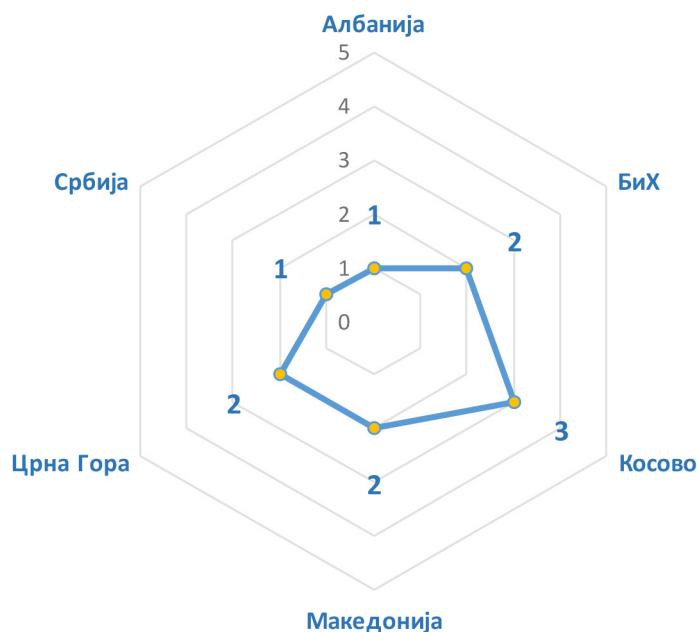
Слика ГО2 Перцепцијата на граѓанското општество за транспарентноста на одлуките на Владата и соодветноста на исклучоците од правилата за објавување информации (%)



Забелешка: Резултатите се заокружени до најблискиот цел број. N=54.

Каде е Македонија во регионалниот контекст?

ВеБЕР Индикатор P2_P6 I1: Транспарентност на одлучувањето на Владата



Начело 10: Процесот на креирање на политиките и на изготвување на нацрт закони се заснова на докази и сите министерства конзистентно изготвуваат проценка на влијанието

ВеБЕР Индикатор PDC_P10_I1: Користење на докази изнесени од аналитички центри, независни институти и други ГО во развојот на политиките

Елементи на индикаторот	Оценки
Колку често се упатува на наодите засновани на докази изнесени од ГО во донесените документи за политиките на Владата	0/4
Колку често се упатува на наоди засновани на докази изнесени од ГО во документи за политиката и во ex ante оценките на влијанието	0/4
Број на наоди засновани на докази изнесени од најразлични ГО, како што се аналитички центри, независни институти, локални организации, на кои има упатувања во ex post анализите на политиката и оценките на владините институции	0/2
Релевантните министерства или други владини институции ги покануваат или ги ангажираат ГО, како што се аналитички центри, независни институции, локални организации, да изготват студии за политиките, документи или оценки за влијанието за конкретни проблеми во однос на политиките или предлозите	1/2
Претставниците на релевантните министерства учествуваат во дијалогот за политиките (дискусии, тркалезни маси, затворени состаноци, итн.) кои се однесуваат на конкретни производи од истражувањето на политиките	1/2
Претставници на широк опсег на ГО, како што се аналитички центри, независни институти, локални организации се поканети да учествуваат во работни групи за изготвување на нацрт политики или законски предлози кога имаат конкретни предлози засновани на докази и препораки	2/4
Релевантните министерства генерално даваат повратни информации за предлозите засновани на докази и предлозите на широк опсег на ГО, како што се аналитички центри, независни институти, локални организации, коишто се прифатени или одбиени, со образложение за прифаќањето или одбивањето	0/2
Министерствата прифаќаат предлози за политики на ГО во работата на работните групи кои дефинираат политики и закони	0/4
Вкупно	4/24

Степенот на искористување на доказите изнесени од аналитичките центри, независните институти и други ГО во развојот на политиките е низок, според експертската анализа на ВеБЕР на релевантните владини документи и онлајн анкетата за перцепцијата на репрезентативен примерок на ГО кои работат на политиките. Од 14 документи од примерокот,⁴⁹ кои се спроведуваат во моментот во три области на политиките- животна средина, социјална заштита и анти-дискриминаторска политика- ниту еден од нив не вклучува наоди засновани на докази изнесени од ГО. Не е добиена ниту една ex-post анализа во одговор на барањата за информации од јавен карактер, што значи дека или односните владини институции не одговараат или дека нема упатување на наоди засновани на докази изнесени од ГО во ex-post анализите на политиките во трите идентификувани области.⁵⁰ Беа поднесени барања за информации од јавен карактер за да се оцени достапноста на ex ante проценките на влијанието на регулативата (ПВР). Министерството за труд и социјална политика (МТСП) не достави одговор на барањата, додека Министерството за животна средина испрати една анализа на ПВР, во која нема упатувања. ЕНЕР покажува дека се достапни неколку анализи на ПВР од МТСП, иако не може лесно да се најдат, затоа што мора да се бараат преку базата на закони, со оглед на тоа што истите не се наведени под соодветниот дел за ПВР.⁵¹ Како што покажува интернет истражувањето, ниту една од овие анализи не вклучува упатување, додека информациите застапени во најголем дел од анализите не се доволни.⁵²

Според анкетите испратени до ГО, **има одредено ниво на консултации меѓу Владата и ГО за прашања поврзани со политиките, но потребни се многу подобрувања.** 42% од анкетираниите ГО сметаат дека „често“ (28%) или „секогаш“ (14%) (споредено со 24% одговори „ретко“ (20%) или „никогаш“ (4%)) претставниците на релевантните министерства учествуваат во дијалог за политиките (дискусии, тркалезни маси, затворени состаноци, итн.) кои се однесуваат на конкретен производ од истражувањето на политиките. **Сепак, ГО имаат приближно еднаков број на мислења за и против во однос на нивоата на ангажираноста на владините организации во дијалогот со нив.** 40% од анкетираниите ГО или се „согласуваат“ (36%) или „цврсто се согласуваат“ (4%) дека владините институции ги поканиле нивните организации да подготват и поднесат документи за политиките, студии или оценки на влијанието, додека процентот од оние кои не се согласуваат со ваквата изјава е сличен (36%, од кои 10% „цврсто не се согласуваат“, а 26% „не се согласуваат“). Слично, 32% од анкетираниите ГО известуваат дека „често“ (28%) или „секогаш“ (4%) ГО се поканети во работни групи за изготвување на политики или законски предлози, кога имаат конкретни предлози засновани на докази и препораки; сепак спротивната перцепција е 28% (ретко 22%, никогаш 6%). Особено загрижува дека бројот на ГО кои имаат мислење дека Владата реално ги разгледува нивните предлози или дека дава повратни информации за нивниот придонес е низок. На 10% од анкетираниите ГО им биле доставени повратни информации со кои се објаснува прифаќањето или одбивањето на нивните предлози, додека 54% од ГО сметаат дека ова се практикува ретко или никогаш. 18% од анкетираниите ГО сметаат дека релевантните министерства генерално ги разгледуваат нивните предлози за политики, додека 42% сметаат дека ова се практикува ретко или никогаш.

49 Политики за анти-дискриминација;

1. Стратегија за рамноправно родово буџетирање 2012-2017

2. Национална стратегија за рамноправност и анти-дискриминација врз основа на етничка припадност, возраст ментална или физичка попреченост 2016-2020

3. Стратегија за родова еднаквост 2013-2020

4. Стратегија за Ромите во Република Македонија 2016-2020

Животна средина: 5. Стратегија за одржлив развој

6. Стратегија за хармонизација во областа на животната средина

7. Стратешки план на Министерството за животна средина и просторно планирање

8. Стратегија за животната средина и климатски промени 2014-2020

9. Национална стратегија за води

10. Национална стратегија за управување со отпадот во Република Македонија

Социјална заштита: 11. Програма за социјална заштита за 2018 година

12. Програма за лична помош за лица со попреченост за 2018 година

13. Програма за развој на социјалната заштита 2011- 2021

14. Стратешки план за МТСП 2018-2020

50 Во целите на анализа на тоа колку често има упатувања на наоди засновани на докази изнесени од ГО во документите за политиките и во ex ante анализите на влијанието, без испратени барања за информации од јавен карактер до Министерството за труд и социјална политика и Министерството за животна средина и просторно планирање.

51 <https://ener.gov.mk/default.aspx?item=pvrclient>

52 https://ener.gov.mk/default.aspx?item=pub_regulation

ТАБЕЛА: КОРИСТЕЊЕ НА ДОКАЗИТЕ ИЗНЕСЕНИ ОД АНАЛИТИЧКИТЕ ЦЕНТРИ, НЕЗАВИСНИТЕ ИНСТИТУТИ И ДРУГИ ГО ВО РАЗВОЈОТ НА ПОЛИТИКИТЕ

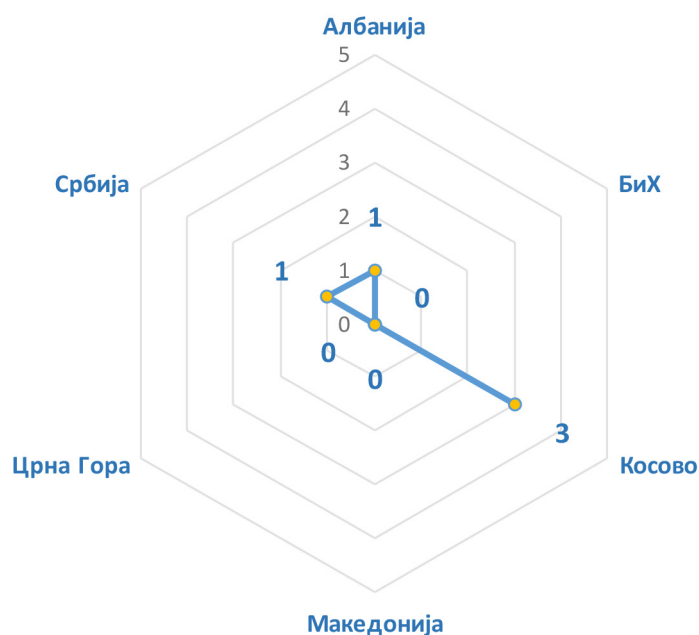
	Силно не се согласувам	Не се согласувам	Се согласувам	Силно се согласувам
Владините институции ја покануваат мојата организација да подготви или да поднесе документ за политиките, студии или оценки на влијанието, при разгледување на проблеми со политиките или во составувањето на предлози за политиките.	10%	26%	36%	4%

	Никогаш	Ретко	Често	Секогаш
Претставниците на релевантните министерства учествуваат во дијалогот за политиките во однос на производи од истражувањето на политиките	4%	20%	28%	14%
Претставници на широк опсег на ГО (аналитички центри, независни институти, локални организации) се покануваат да учествуваат во работните групи за изготвување на политиките или законски предлози кога имаат конкретни предлози и препораки засновани на докази	6%	22%	28%	4%
Релевантните министерства генерално даваат повратни информации за предлозите и препораките засновани на докази (од најразлични ГО), кои биле прифатени или одбиени, со образложение за прифаќањето или одбивањето	26%	28%	8%	2%
Министерствата ги прифаќаат предлозите на ГО за политиките во работата на работните групи за развој на политиките и законодавството	8%	34%	14%	4%

Забелешка: Резултатите заокружени до најблискиот цел број. N=74, N=50 одговорија

Каде е Македонија во регионалниот контекст?

ВеБЕР Индикатор P10 I1: Користење на доказите изнесени од аналитичките центри, независни институти и други ГО во развојот на политиките



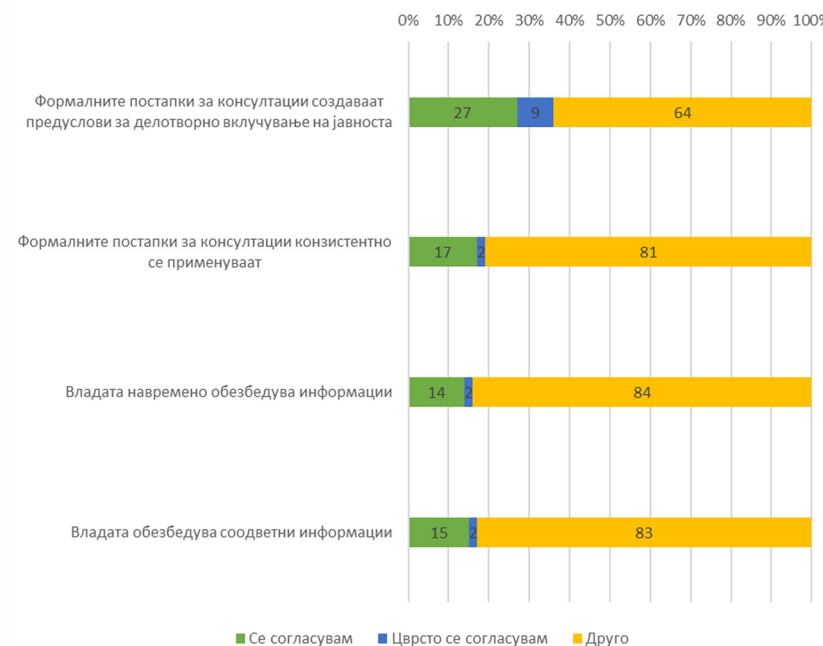
Начело 11: Политиките и законодавството се изготвени на инклузивен начин, кој овозможува активно учество на граѓанското општество

ВеБЕР Индикатор PDC_P11_I1: Перцепцијата на граѓанското општество за инклузивноста и отвореноста на креирањето на политиките

Елементи на индикаторот	Оценки
ГО сметаат дека формалните постапки за консултации создаваат предуслови за делотворно вклучување на јавноста во процесот на креирање на политиките	2/4
ГО сметаат дека формалните постапки за консултации се применуваат конзистентно	0/4
ГО сметаат дека се консултирани во раните фази на процесот на креирање на политики	0/4
ГО сметаат дека навремено добиваат информации за содржината на законските или предлозите за политиките	0/2
ГО сметаат дека добиваат соодветни информации за содржината на законските или предлозите за политиките	0/2
ГО сметаат дека постапките и механизмите за јавни консултации конзистентно се применуваат во постапките за консултации	0/2
ГО сметаат дека министерствата предлагачи преземаат активности за да обезбедат дека се застапени најразлични интереси во постапката за консултации (женските групи, групи за малцински права, синдикати, здруженија на работодавачи, итн.)	0/2
ГО сметаат дека министерствата (предлагачи на законски или предлози за политики) даваат повратни информации за придонесот/коментарите дадени од ГО	0/4
ГО сметаат дека министерствата (предлагачи на законски или предлози за политики) го прифаќаат придонесот/коментарите	0/4
ГО сметаат дека министерствата (предлагачи на законски или предлози за политиките) одржуваат конструктивни дискусии за тоа како мислењата на ГО ги насочуваат или влијаат врз политиките и конечните одлуки на Владата	0/2
Вкупно	2/30

Според анализата на анкетата на најразлични ГО за релевантните прашања во рамките на ВеБЕР, 36% од анкетираниите се согласуваат со ставот (се согласуваат или цврсто се согласуваат) дека постапката за консултации создава предуслови за делотворно вклучување на јавноста во процесот на креирање на политиките. Овој процент се силно се намалува на 19%, кога ГО се прашани дали формалните постапки за консултации конзистентно се применуваат, опаѓајќи уште повеќе (10%) кога ГО се прашани дали се консултирани во раните фази на постапката за креирање на политиките.

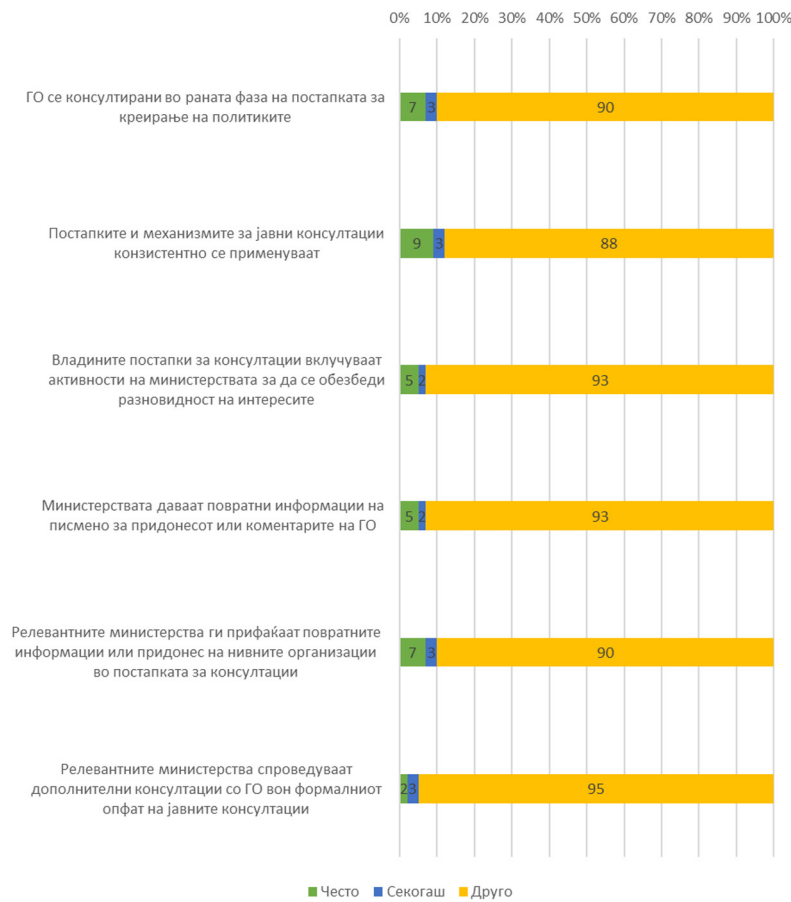
СЛИКА 3: СТЕПЕН ДО КОЈ ГО ПОТВРДУВААТ ДЕКА ПОСТАПКИТЕ ЗА КОНСУЛТАЦИИ ОВОЗМОЖУВААТ СУШТИНСКО И НАВРЕМENO УЧЕСТВО/ПРИДОНЕС ОД ЈАВНОСТА КОН ПРОЦЕСОТ НА КРЕИРАЊЕ НА ПОЛИТИКИТЕ (%)



Забелешка: Резултатите се заокружени до најблискиот цел број N=58

Натаму, само 12% од консултираните ГО сметаат дека законски пропишаната постапка и механизми за консултации конзистентно се применуваат во процесот на консултации. Во однос на прашањето за навремено доставување на информации и за релевантноста на информациите кои се дадени за содржината на законските или предлозите за политиките, 16% од анкетираниите сметаат дека Владата навремено обезбедува информации, а 17% од ГО сметаат дека дадените информации се соодветни. Во однос на прашањето за разновидност, само 7% од ГО сметаат дека владината постапка за консултации вклучува активности од министерствата (предлагачи на нацрт закони или политики) за да се обезбеди разновидност на интересите (на жените, малцинствата, синдикатите, работодавачите, итн.)

СЛИКА ГО 4: СТЕПЕН ДО КОЈ ГО ПОТВРДУВААТ ДЕКА ПОСТАПКИТЕ ЗА КОНСУЛТАЦИИ ОВОЗМОЖУВААТ СУШТИНСКО И НАВРЕМENO УЧЕСТВО/ПРИДОНЕС ОД ЈАВНОСТА ВО ПРОЦЕСОТ НА КРЕИРАЊЕ НА ПОЛИТИКИТЕ (ПРОДОЛЖЕНИЕ) (%)

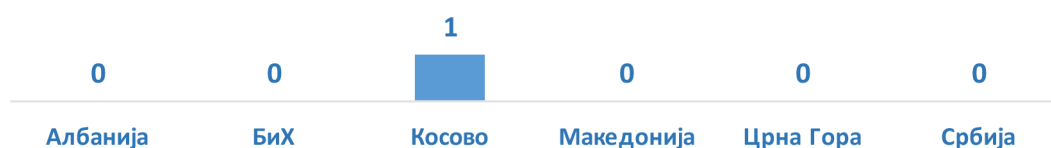


Забелешка: Процентите се заокружени на најблискиот цел број N=58

Исто така, интервјуата со претставниците на ГО спроведени од СИГМА потврдуваат дека не се **даваат повратни информации за коментарите по одржаните јавни консултации и дека спротивно на регулативата, не се објавуваат извештаите од консултациите.** Ова е во склад со наодите од анкетата на ВеБЕР. 7% од ГО сметаат дека министерствата даваат повратни информации на писмено за придонесот или коментарите на ГО, а 10% сметаат дека релевантните министерства ги прифаќаат повратните информации или придонесот на нивните организации во постапката за консултации. Само 5% од ГО сметаат дека релевантните министерства одржуваат дополнителни консултации со ГО, вон формалниот опфат на јавните консултации.

Каде е Македонија во регионалниот контекст?

Индикатор P2_P11 I1: Перцепција на граѓанското општество за инклузивноста и отвореноста на креирањето на политиките



Начело 12: Законодавството е конзистентно по својата структура, стил и јазик; законските барања за изготвување нацрт закони конзистентно се применуваат во сите министерства; законодавството е јавно достапно.

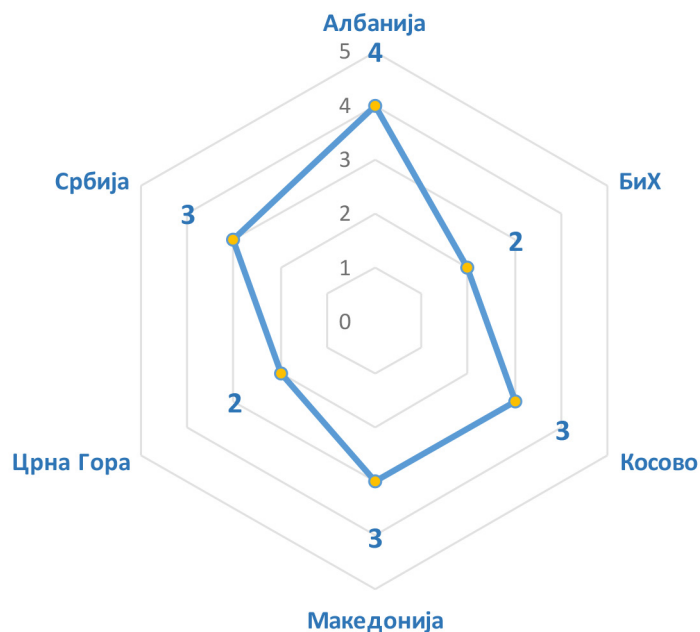
ВеБЕР индикатор PDC_P12_I1: Перцепција на граѓанското општество за достапноста и пристапноста на законодавството и релевантните информативни материјали

Елементи на индикаторот	Оценки
Постоење на онлајн владина база на податоци со законодавни текстови	4/4
ГО се информирани за постоењето на онлајн базата на податоци со законодавни текстови	4/4
ГО потврдуваат дека ја користеле онлајн базата да податоци со законодавни текстови	2/2
ГО сметаат дека информативните материјали релевантни за законодавството се лесно достапни онлајн	0/4
ГО сметаат дека информативните материјали се формулирани на начин на кој истите може лесно да се разберат	0/2
Вкупно	10/16

Државата има официјална интернет страница со онлајн владина база на податоци со правни текстови: Единствен национален електронски регистар на прописи (ЕНЕР). Базата на податоци ги содржи консолидираните верзии на законските текстови. Законските текстови може да се пребаруваат, а може да се најдат и постари верзии и амандмани. Законските текстови може да се користат и да се симнат во Power point формат, бесплатно и може да се најдат лесно со неколку клика на почетната страница. Во овој контекст, важно е да се забележи дека интернет страницата не е доволно промовирана на другите интернет страници на Владата, па затоа многу луѓе не знаат за нејзиното постоење. Натаму, базата на податоци со законски текстови не се ажурира редовно и некои од најновите законски измени не можат да се најдат на ЕНЕР, иако се поставени на интернет страниците на односните министерства. Според анкетата на ГО спроведена од ВеБЕР, значајно мнозинство (65%) од анкетираниите се информирани за базата на податоци за законски текстови (донесени закони и подзаконски акти), на која може бесплатно да пристапат, а 71% од нив пристапиле кон интернет страницата во изминатата година. Сепак, има простор за подобрување во однос на достапноста на овие материјали. 26% од анкетираниите ГО [„се согласуваат“ (24%) или „цврсто се согласуваат“ (2%) дека информативните материјали релевантни за законските текстови се лесно пристапни, а само 24% („се согласуваат“ (22,64%) или „цврсто се согласуваат“ (1,89%)] сметаат дека законските текстови се напишани на разбирлив начин.

Каде е Македонија во регионалниот контекст?

ВеБЕР Индикатор P2_P12 I1: Перцепција на граѓанското општество за достапноста и пристапноста на законски текстови и релевантни информативни материјали



Резиме на резултатите: Развој и координација на политиките

Владата редовно објавува соопштенија за јавност од доаѓањето на власт на 1 јуни 2017 година

На интернет страницата на Владата нема извештаи за работењето на Владата. Така, иако според законот поднесувањето на такви извештаи е задолжително, оваа обврска не се спровела во 2015 година и во 2016 година, а регулативата не предвидува дека извештаите мора јавно да се објават. Телото надлежно за надзор на активностите на Владата е Секретаријатот на Владата, но на интернет страницата на Секретаријатот нема документи за ваков надзор, ниту пак ваквиот надзор е наведен во табелата на активности на Секретаријатот. Оттука, невозможно е да се оцени содржината на извештаите за работењето на Владата (квалитет на податоците и информациите, разделени податоци, итн.), со оглед на тоа што такви документи не се достапни. Во однос на достапноста на извештаи за 2016 година, за клучните сеопфатни владини планови и стратегии, такви извештаи има за Програмата за економски реформи (вклучен извештај во Програмата за економски реформи 2017-2019) и за Фискалната стратегија (вклучен во самиот документ).

Во однос на Планот за работа на Владата, резултатите од анкетата покажуваат дека 15,68% од анкетираниите ГО сметаат дека има директна врска меѓу планот за работа на Владата и реалните случувања во дадените области на политиките. Така, 31,37% од анкетираниите ГО веруваат дека официјалните стратегии го дефинираат активностите на Владата или министерствата во одредени области. Што се однесува до прашањето на поднесување извештаи од страна на Владата за нејзиното работење, 31,37% од анкетираниите ГО сметаат дека Владата редовно ја известува јавноста за напредокот во постигнувањето на целите дефинирано во Планот за работа на Владата. Во контекст на приоритетите за пристапување во ЕУ, 35,29% од анкетираниите ГО сметаат дека приоритетите поврзани со ЕУ соодветно се интегрирани во плановите на Владата.

Перцепцијата на граѓанското општество во Македонија за транспарентноста на процесот на одлучување на Владата е ниска, со оглед на тоа што само 27,78% од анкетираниите ГО сметаат дека процесот на одлучување на Владата е транспарентен.

Сепак, позитивно е тоа што Владата јавно објавува одредени документи од нејзините седници, иако не сите. Дневниот ред, записниците и соопштенијата за јавност за седниците на Владата во целиот период на мониторинг беа јавно објавувани, а формулирани се на лесно разбирлив начин за граѓаните. Сепак, документите донесени на овие седници не се јавно достапни.

Врз основа на анализа на документите, може да се заклучи дека наодите засновани на докази на ГО не се искористени во донесените документи за владините политики. Онлајн не се достапни документи за политиките или оценки на влијанието.

Во однос на составувањето на предлози или справување со проблеми во однос на политиките, 40% од анкетираниите ГО кажуваат дека владините институции ги покануваат да подготват документи за политиките, студии или оценки за влијанието, додека 36% го велат спротивното.

Натаму, во контекст на повратните информации кои ги даваат надлежните министерства во кои се објаснуваат причините за прифаќањето или одбивањето на предлози или препораки засновани на докази, а кои доаѓаат од организации кои учествуваат во работните групи, одговорите се алармантни. Имено, само 10% од анкетираниите ГО одговориле дека добиваат повратни информации, додека 54% од ГО сметаат дека добиваат повратни информации „ретко“ или „никогаш“. Во однос на прашањето за степенот до кој надлежните министерства генерално ги разгледуваат предлозите за политиките поднесени од ГО, 42% од ГО изјавиле дека ова се случува „ретко“ (34%) или „никогаш“ (8%).

36.2% од ГО, кои ја завршиле анкетата, сметаат дека формалните постапки за консултации обезбедуваат услови за делотворно вклучување на јавноста во процесот на креирање на политиките, додека само 10,35% веруваат дека истото може да се каже за раните фази од консултациите 15.51% од ГО одговориле дека владините институции навреме обезбедуваат информации за содржината на нацрт законите или политиките, додека 17,24% од ГО одговориле дека истите доставуваа релевантни информации.

Натаму, само 6,89% од ГО одговориле дека надлежните министерства често или секогаш обезбедуваат повратни информации на писмено до ГО за тоа дали нивниот придонес е прифатен или одбиен, додека 10,35% одговориле дека релевантните министерства ги прифаќаат повратните информации од нивните организации. Само 5,17% од анкетираниите ГО одговориле дека надлежните министерства често имаат дополнителни консултации со ГО вон формалниот опфат на јавни консултации.

12,07% од анкетираниите ГО одговориле дека законски пропишаните постапки и механизми за јавни консултации конзистентно се спроведуваат во процесот на консултации. Онлајн базата да податоци со законски текстови е достапна на интернет страницата на Единствениот национален електронски регистар на прописи на Република Македонија (ЕНЕР). Базата на податоци содржи консолидирани верзии од законските текстови, сепак некои од нив не се ажурирани. Анкетата покажува дека 64,81% од ГО биле информирани за постојењето на интернет страницата. Натаму, големо мнозинство од 71,43% од анкетираниите пристапило кон страницата во измината годината. Во однос на придружните материјали релевантни за важечките закони, само 26,42% од анкетираниите ГО се согласуваат дека истите се лесно пристапни.

Препораки за развој и координација на политиките

Јавна достапност на информации за работењето на Владата

1. Владата треба да започне со редовно објавување на извештаи за степенот на спроведување на Годишниот план за работа на Владата. Ваквите извештаи треба да бидат сеопфатни и треба да ги опфатат сите активности и мерки предвидени во Годишниот план за работа на Владата. Владата и нејзиниот Секретаријат не треба да сметаат дека излагањето на Претседателот на Владата може да послужи како замена за извештаите за степенот на спроведување на Годишниот план за работа на Владата, со оглед на тоа што се работи за два различни вида на документи. Всушност, извештајот е најсеопфатен документ во кој се дава образложение за работењето на целата Влада.

Перцепција на граѓанското општество за активностите на Владата насочени кон исполнување на планираните цели

2. Институциите треба да изготват и соодветно да објават извештаи за сите нивни стратегии и планови. Ова е особено важно во однос на спроведувањето на Националната програма за усвојување на правото на ЕУ (НПАА) во светлина на тековниот процес на скрининг и пред почетокот на пристапните преговори.

3. Извештаите на Владата треба да содржат релевантни новелирани информации на напредокот во постигнувањето на дефинираните приоритети во контекст на ЕУ интеграцијата и истите треба соодветно да се интегрираат во сите следни стратегии. Овие стратегии и документи треба да имаат соодветни индикатори, временски рокови и цели, што во моментот не е случај.

Транспарентност на процесот на донесување на одлуки на Владата

4. Сите одлуки донесени на седниците на Владата треба да бидат јавно достапни на интернет страницата на Владата.

5. Пристапот кон Службениот весник треба да биде бесплатен за сите граѓани, со цел тие да бидат соодветно информирани за нивните права, обврски и за одлуките донесени од Владата.

Користење на доказите изнесени од аналитичките центри, независни институти и други ГО во развојот на политиките

6. Институциите треба да направат напори со цел соодветно и систематично да упатуваат на наодите засновани на докази изнесени од ГО во сите нивни донесени документи за политиката, ex ante оценки на влијанието, ex post анализи на политиките и други оценки кои ги изготвуваат институциите.

7. Многу мал број од Проценките на влијанието на регулативата (ПВР) можат да се најдат онлајн, истите е тешко да се најдат и во нив нема соодветни упатувања на наодите и предлозите. ПВР треба да се објавуваат под соодветниот таб на страницата на ЕНЕР, како и на сите интернет страници на надлежните министерства. При изготвување на ПВР, Владата треба да ги земе предвид наодите на ГО и соодветно на упати на нив во документите.

8. Институциите треба проактивно и систематично да даваат повратни информации за предлозите и препораките засновани на докази, а изнесени од ГО во процесот на креирање на политиките.

Перцепција на граѓанското општество на инклузивноста и отвореноста на процесот на креирање на политиките

9. Институциите треба да се консултираат со ГО во раните фази на процесот за креирање на политиките во целите на дефинирање на приоритетите и целите во партнерство со ГО, наместо да им доставуваат веќе готови документи, за кои ГО се повикуваат да дадат коментари.

10. Институциите треба да обезбедат соодветни и навремени информации на ГО; истото важи и за информациите за содржината на законските или предлозите за политики; соодветни информации во овој контекст треба да им се достават на ГО по можност 20 дена пред кои било рокови.

11. Институциите треба да создадат системска база на податоци со контакт информации за да се обезбеди дека во процесот на консултации се застапени најразлични интереси (женски групи, малцински групи, синдикати, здруженија на работодавачи, итн.) и треба соодветно да ги покани да учествуваат во консултациите, со претходно добро разбирање на областа во која ваквите ГО се стручни.

Перцепција на граѓанското општество за достапноста и пристапноста на законодавството и релевантниот придружен материјал

12. Придружните материјали релевантни за законодавството треба да се видливо достапни и на интернет страницата на ЕНЕР и на интернет страниците на надлежните министерства. Овие материјали треба да се формулирани на начин кој на граѓаните им овозможува лесно да ги разберат, а со цел сите да можат да ги разберат и намената и целта на законодавството.

3. Јавна служба и управување со човечки ресурси

ВеБЕР индикатори применети во областа на јавна служба и управување со човечките ресурси и поединечните вредности за Македонија

Јавна достапност на официјални податоци и извештаи за државната администрација и вработените во централната органи на државната администрација					
0	1	2	3	4	5
Извршување на задачи карактеристични за државните службеници вон режимот заснован на заслуги на државната администрација					
0	1	2	3	4	5
Отвореност, транспарентност и правичност на вработувањето во државната администрација					
0	1	2	3	4	5
Се спречува директно или индиректно политичко влијание врз раководните државни службеници					
0	1	2	3	4	5
Транспарентност, јасност и јавна достапност на информациите за системот на наградување во јавната служба					
0	1	2	3	4	5
Ефективност на мерките за промовирање на интегритетот и спречување на корупција во државната служба					
0	1	2	3	4	5

Што е предмет на ВеБЕР мониторингот и како се спроведува истиот?

ВеБЕР мониторингот во областа на јавната служба и управување со човечки ресурси (ЈСУЧР) опфаќа пет Начела на СИМГА и се однесува единствено и само на централната администрација (централни владини институции, министерства, подредени органи, специјални организации). Со други зборови, мониторингот ја опфаќа централната владина администрација, ако што е дефинирано со релевантните закони (на пример Законот за јавна администрација), како други категории на вработени во централната државна администрација. Начелата се фокусираат врз квалитетот и практичната примена на правната и политичка рамка за јавната служба, за мерките поврзани со вработување врз основа на заслуги, користење на договори за вработување на определено време, интегритет и анти-корупциски мерки во јавната служба. Приодот на ВеБЕР се заснова на елементите, на кои СИГМА не е силно фокусирана во нејзиниот мониторинг, но кои се важни за граѓанското општество во однос на транспарентност на системот на јавна служба и отвореноста на Владата, или јавната достапност на податоци за работењето на државната служба.

За мониторингот се избрани следниве начела на СИГМА, во склад со критериумите за селекција на ВеБЕР:

Начело 2: Политичката и законска рамка за професионална и кохерентна државна служба се дефинирани и се применуваат во практиката; институционалната поставеност овозможува конзистентни и делотворни практики за управување со човечките ресурси во целата државна служба;

Начело 3: Вработувањето на јавни службеници се заснова на заслуги и еднакво постапување во сите фази на вработување; критериумите за уназадување и прекин на работниот однос се експлицитно дефинирани;

Начело 4: Се спречува директно или индиректно политичко влијание врз вишите раководни лица во државната служба;

Начело 5: Системот за наградување на јавни службеници е заснован на класификација на работни места; тој е фер и транспарентен;

Начело 7: Предвидени се мерки за промовирање на интегритетот, спречување на корупцијата и обезбедување дисциплина во јавната служба.

Мониторингот ги комбинира наодите на СИГМА според конкретни под-индикатори со експертскиот преглед на ВеБЕР на законите, документите и интернет страниците, вклучително и прибирање и анализа на податоците на владата за администрацијата, извештаите и други документи кои се побарани онлајн или преку поднесување на барање за информации од јавен карактер. Во целите на дефинирање на побалансиран квалитативен и квантитативен приод, истражувањето опфаќа и мерење на перцепцијата на службениците од администрацијата, ГО и пошироката јавност преку спроведување на анкети за перцепцијата. Конечно, прибирањето на податоци опфати полу-структурирани интервјуа и фокус групи со релевантните засегнати страни, како што се виши државни службеници, поранешни виши државни службеници и поранешни кандидати за вработување во јавната служба, како и претставници на владините институции задолжени за политиката за управување со човечките ресурси.

Анкетата на државните службеници и ГО во шесте земји од Западниот Балкан беше спроведена со примена на онлајн алатка за анкета.⁵³ Државните службеници беа анкетирани од крајот на март до почетокот на јуни 2018 година.⁵⁴ Додека анкетата за ГО беше спроведена од втората половина на април до почетокот на јуни 2018.⁵⁵ Во најголем број на земји анкетата за државни службеници беше дистрибуирана преку централни контакт лица во националните институции задолжени за вкупниот систем на државна служба.⁵⁶ Анкетата за ГО беше дистрибуирана преку постоечките мрежи и платформи на организациите од граѓанското општество, кои имаат бази на податоци со многу контакти во секоја земја, но и преку централни контакт точки, како што се владините органи надлежни за соработка со граѓанското општество.⁵⁷ Со цел да се обезбеди дека со анкетата се опфатени што е можно повеќе ГО во смисла на вид, географска распределеност и област на делување на ГО и така да се придонесе колку што е можно повеќе кон репрезентативноста на анкетата, онаму каде што беше потребно се спроведоа активности за да се поттикне одговарањето на анкетата. На крајот, анкетата за јавната перцепција вклучи телефонски интервјуа на пошироката јавност (на возраст од 18 години и постари) во шесте земји од Западниот Балкан, во периодот од 15 октомври до 30 ноември 2017 година.⁵⁸ За сите три анкети се користеа униформни прашалници за сите земји, дистрибуирани на локалните јазици, со што се обезбеди хармонизиран приод во спроведувањето на анкетата.

Во рамките на првиот индикатор, ВеБЕР изврши мониторинг на прашањето дали Владата објавува официјални податоци (број структура) за вработените во централната државна администрација и дали објавува извештаи за спроведување на политиката за државната администрација, колку често се објавуваат и каков е квалитетот на информациите содржани во истите. ВеБЕР исто така анализираше дали информациите за надоместоци на државната администрација се транспарентни, јасни и јавно достапни. Следниот индикатор се фокусира на транспарентноста и правичноста на вработувањето во државната служба, со оглед на тоа што ова е особено важен аспект од управувањето со човечките ресурси во државната администрација, со оглед на нејзината насоченост кон јавноста. Мониторингот натаму го опфати степенот до кој договорите за вработување на определено време го поткопуваат режимот заснован на заслуги, како и дали формалните и неформалните практики обезбедуваат дека раководните државни службеници делотворно се заштитени од несакано политичко влијание. На крајот ВеБЕР ги истражи и прашањата за промовирање на интегритетот и спречување на корупцијата во државната служба.

53 Анкетите беа спроведени преку анонимни онлајн прашалници. Методот за прибирање на податоци вклучува CASI (computer-assisted self-interviewing) (компјутерско само-анкетирање)

54 Во Македонија анкетата за државни службеници беше спроведена од 3 април до 25 април 2018 година

55 Во Македонија анкетата на ГО беше спроведена во периодот од 23 април до 7 јуни 2018 година

56 За Македонија примерокот за анкетата беше N=293.

57 За Македонија примерокот за анкетата беше N=74. Основата за прашањата во оваа област беа n=49 анкетирани лица.

58 Анкетата беше спроведена преку компјутерско лично интервјуирање (computer-assisted personal interviewing (CAPI)), со користење на три-фазно стратифицирано избирање на примерок по случаен избор, насочено кон пошироката јавност. Беше спроведена како дел од регионалната омнибус анкета спроведена во Албанија, Босна и Херцеговина, Црна Гора и Србија (за Косово и Македонија беа спроведени ад-хок анкети).

Резултати од ВеБЕР мониторингот

Начело 2: Политичката и законска рамка за професионална и кохерентна државна служба се дефинирани и се применуваат во практиката; институционалната поставеност овозможува конзистентни и делотворни практики за управување со човечките ресурси во целата државна служба

ВеБЕР индикатор PSHRM_P2_I1: Јавна достапност на официјални податоци за државната служба и вработените во централната државна администрација

Елементи на индикаторот	Оценки
Владата води евиденција со сигурни податоци за државната служба	2/4
Владата редовно објавува основни официјални податоци за државната служба	4/4
Објавените официјални податоци вклучуваат податоци и за сите други вработени, покрај редовно вработените во државната администрација	2/4
Објавените официјални податоци за државната служба се поделени според родот и етничката структура	1/2
Објавените официјални податоци се достапни во отворен формат	0/1
Владата сеопфатно известува за политиката во однос на државната служба	0/4
Владата редовно известува за политиката во однос на државната служба	0/2
Извештаите за јавната администрација вклучуваат аргументирани информации во однос на квалитетот и/или резултатите од работата на јавната администрација	0/2
Податоците и информациите за јавната администрација активно се промовираат во јавноста	2/2
Вкупно	11/21

Во однос на сеопфатноста и поделеноста на податоците, Владата редовно објавува годишен извештај, којшто содржи официјални податоци преземени од Регистарот за вработени во јавниот сектор. Даден е бројот на јавни (државни) службеници по институција, како и информации за бројот на државни службеници по ранг/функција во јавната администрација.

Законската рамка за државната служба во Македонија ја сочинуваат два закони - Закон за административни службеници (ЗАС) и Закон за вработените во јавниот сектор (ЗВЈС). ЗАС опфаќа четири групи на вработени: административни службеници, службеници со посебни овластувања, службеници за давање јавни услуги и помошно-стручен персонал. ЗАС ја регулира работата на првата група на вработени, односно административни службеници. Оваа група понатаму е поделена на две под-групи: административни службеници и јавни службеници (член 4). ЗАС во членот 22 натаму прави разлика меѓу категориите на административни службеници, делејќи ги на четири категории: секретари; раководни административни службеници, стручни административни службеници и помошно стручни административни службеници. Измените на Законот кои влегоа во сила во 2015 година влијаеја на начинот на кој институциите поднесуваат извештаи. Така, претходно споменатиот Извештај од 2016 година прво го објаснува опфатот на Регистарот за вработени во јавниот сектор, поделено на групи како што е предвидено во ЗВЈС (член 14). Натаму, во Извештајот се дадени бројот, структурата и статусот на вработените. Извештајот прави разлика меѓу административни и јавни службеници, но ги прикажува сите информации во еден Извештај, за разлика од 2014 година, кога беа објавени два извештаја - еден за јавните службеници и еден за државните службеници. Во врска со ова, треба да се забележи дека во целите на овој индикатор, се оценува само колку и дали се прикажуваат податоци за државните службеници. Со оглед на тоа, информациите во Извештајот се изнесени во склад со разликата која се прави меѓу „државни службеници“ и „друг вид на службеници“ и „вработени во државна служба“. Извештајот не прави јасна разлика меѓу кариерните државни службеници и оние кои се вработени на определено време. Извештаите за секоја година се разликуваат меѓусебно, при што секој следен извештај е новелиран во однос на претходниот. Ова значи дека во 2014 година, имаше два одвоени извештаи, еден за државните службеници и еден за јавните службеници, а податоците не се сеопфатни, додека во 2015 година информациите беа сумирани во еден документ, во кој нема наративен дел, туку само статистички податоци. Покрај

тоа, не се прави разлика меѓу редовно вработените службеници и вработените на определено време. Извештајот за 2016 година е сеопфатен и иако се наведува бројот на ангажирани преку договори за вработување на определено време, за таа година нема податоци за реалниот број на вкупно вработени на определено време.

И покрај фактот што објавените официјални податоци за државната служба се поделени по род и етничка припадност и иако во Извештајот за 2016 година се дадени детални информации за етничката и родова структура на вработените и податоците беа поврзани и дадени за различни сектори, онаму каде е можно (со јасна структура за секоја институција), податоците не се целосно разделени, затоа што нема податоци според ранг и позиција. Сепак, има подобрување во однос на сеопфатноста на податоците во три-годишниот период, од 2014 до 2016 година: додека во претходните извештаи за 2014 година и за 2015 година се содржани делумно разделени податоци во однос на род и етничка припадност и на кратко по сектори, во Извештајот за 2016 година се дадени подетални информации за вработените по институции, наместо вкупни податоци за секторите. Натаму, објавените официјални податоци не се достапни во отворен формат (дури ниту на портал од отворен формат), со оглед на тоа што извештаите се објавени во PDF формат, односно не се машински читливи.

ЗВЈС предвидува дека сите релевантни информации се содржани во Регистарот за вработени во јавниот сектор, а истите треба да се вклучат во годишните извештаи, како што се внесени во Регистарот. Во однос на содржината, годишните извештаи треба да го содржат следниве податоци: број, вид, име, сектор, дејност и основач- за институциите од јавниот сектор и број, групи, под-групи, категории, нивоа, позиција, работно место, род, возраст, ниво на образование и етничка припадност - за вработените во јавниот сектор. Сепак, Законот исто така предвидува дека извештајот може да содржи дополнителни податоци кои може да се најдат во Регистарот, во зависност од целите дефинирани во овој Закон и регулативата за заштитата на лични податоци.

Во овој контекст (членот 19), Регистарот треба да содржи лични податоци за вработените; податоци за тековното вработување и за претходните вработувања, податоци за образованието, стручни квалификации, работни компетенции; податоци за годишните оценки; податоци за покренати дисциплински постапки, материјална одговорност и поведена прекршочна или кривична постапка, податоци за мобилност, податоци за висината на платата и надоместоците од плата.

Регистарот, меѓу другото треба да содржи податоци за дисциплинските постапки и одлуките донесени за истите; износот на платата и оценките на вработените. Сепак, во извештаите не се дадени вакви информации. Посебни извештаи за конкретни прашања исто така нередовно се објавуваат или истите се нецелосни (на пример извештаите за обуките последен пат беа објавени во 2011 година, додека одредени информации за планирањето и вработувањето се содржани во Годишниот извештај за 2016 година на Агенцијата за администрација). Овие извештаи не содржат оценки за квалитетот на резултатите од работењето на државната служба.

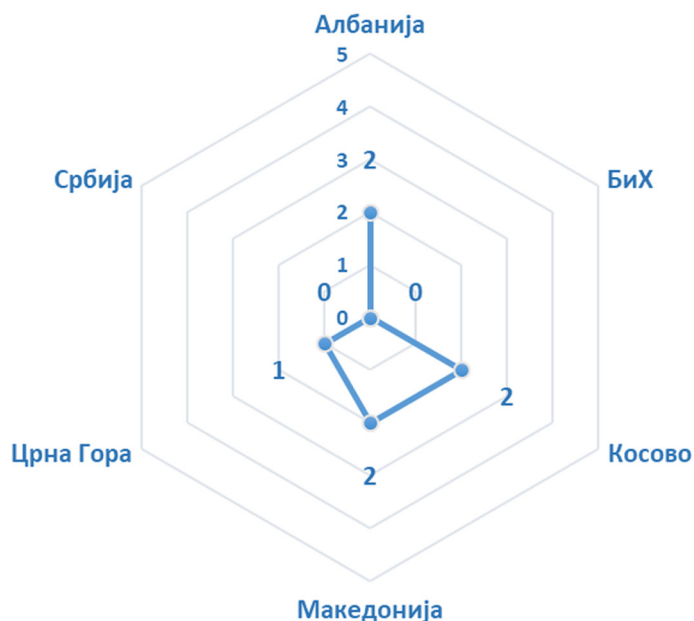
Министерството објавува годишни програми за обука на државната служба од 2011 година. Програмите кои се објавени оттогаш, ја дефинираат целната група и содржината на обуките, но не нудат информации за обуките кои веќе биле спроведени. Како исклучок, Програмата за 2015 година содржи информации за обуките одржани за административните службеници во 2014 година. На интернет страницата на МИОА, има посебен дел со наслов „обуки“, каде може да се најдат информации за одржаните обуки и бројот на учесници опфатени со секоја обука. Исто така, има посебна интернет страница за е-обуки која дава информации за организираниите обуки, а има и линк кој треба да води до извештај, но линкот не функционира.⁵⁹

Позитивен пример за постапка за вработување е Годишниот извештај за 2016 година на Агенцијата за администрација, кој нуди информации за селекцијата на кандидатите, постапката, профилот на кандидатите, јавните огласи, постапката за селекција, колку кандидати биле избрани и информации за жалбената постапка.

59 <http://e-obuki.mioa.gov.mk/sites/default/files/u57/PravGPGOilzveshtaj.pdf>

Каде е Македонија во регионалниот контекст?

ВеБЕР индикатор PSHRM_P2_I1: Јавна достапност на официјални податоци за државната служба и вработените во централната државна администрација



ВеБЕР Индикатор PSHRM_P2_I2: Извршување на задачи карактеристични за државната служба вон режимот на државната служба заснован на заслуги

Елементи на индикаторот	Оценки
Бројот на договори за вработување на определено време за извршување на задачи карактеристични за државната служба во централната администрација е ограничен со закон	0/4
Има дефинирани специфични критериуми за селекција на кандидати за вработување во државната администрација според договори за привремено вработување	0/4
Постапката за вработување на определено време е отворена и транспарентна	4/4
Времетраењето на привременото вработување е ограничено	2/4
Државните службеници ги сметаат договорите за привремено вработување во администрацијата за исклучок	0/2
Државните службеници сметаат дека извршувањето на задачи карактеристични за државната служба од привремено вработени лица е исклучок	0/2
Државните службеници сметаат дека привременото назначување/вработување во администрацијата се заснова на заслуги	0/2
Државните службеници сметаат дека формалните правила за назначување/вработување на привремена основа се применуваат во практиката	0/2
Државните службеници сметаат дека привремено вработените лица по завршувањето на нивниот договор стануваат државни службеници	0/2
Државните службеници сметаат дека договорите за привремено вработување се продолжуваат на повеќе од една година	0/2
Вкупно	6/28

ЗВЈС го ограничува вработувањето за одредени категории на вработување и позиции. Така според ставот 10 од членот 22, вработувањата на работни места отворени заради непредвидливи краткотрајни активности⁶⁰ не може да биде поголем од 5% од бројот на сите вработени во институцијата. Бројот на посебни функции за советници (кои се политички назначени, но извршуваат стручни работи) иста така е ограничен. Сепак, законот не го ограничува вкупниот број лица кои може да се вработат со договори за вработување на определено време.

⁶⁰ Наведено во алинеја 2 и 4 од член 22.

ЗВЈС не предвидува специфични критериуми за избор на лицата кои се вработуваат во државната администрација со договори за вработување на определено време. Законот наведува дека институцијата која вработува мора да објави оглас за секое вработување, додека елементите на јавниот оглас ги пропишува Министерот за информатичко општество и администрација (член 20); треба да се обезбеди дека сите елементи од јавниот оглас се исти за сите видови на вработување, без разлика дали се работи за редовно или вработување на определено време.

Од анализата на примерокот со јавни огласи може да се заклучи дека кога се објавува оглас (од страна на институцијата/органот кој вработува) се наведуваат сите специфични критериуми. Сепак, за да се одбегне каква било злоупотреба при формулирањето на јавните огласи, Законот треба да предвиди критериуми за вработување на определено време.

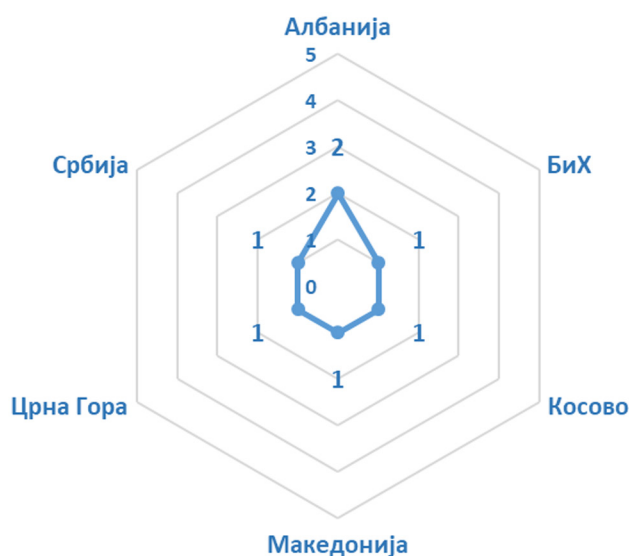
Ограничувањето за времетраењето на вработувањето на определено време е предвидено во Законот на различен начин, во зависност од тоа за кое работно место се работи. Се претпоставува дека кога некој е ангажиран за стручни работи, истиот се вработува заради привремено зголемен обем на работа или непредвидливи краткотрајни активности, кои настануваат во текот на редовното работење на работодавачот, како што се предвидува во став 3, од членот 22, при што ограничувањето е на максимален период од една година.

Законот за агенции за привремено вработување исто така предвидува дека агенциите може да склучат договор со работодавачите за вработување на вработените за максимален период од две години (член 24). Така ограничувањата предвидени во овие два закона не се усогласени.

Со оглед на тоа што овие договори за вработување на определено време главно се склучуваат преку агенциите, Законот за агенции за привремено вработување треба следствено да се усогласи со одредбите од ЗВЈС. Натаму, ставот 15, од членот 22 од ЗВЈС е проблематичен со оглед на тоа што сè уште предвидува можност за трансформација на вработувањето на определено време во работен однос на неопределено време.

Каде е Македонија во регионалниот контекст?

ВеБЕР Индикатор PSHRM_P2_I2: Извршување на задачи карактеристични за државната служба вон режимот на државната служба заснован на заслуги



Начело 3: Вработувањето на државни службеници се заснова на заслуги и еднакво постапување во сите фази на вработување; критериумите за уназадување и прекин на работниот однос се експлицитно дефинирани

ВеБЕР Индикатор PSHRM_P3_I1: Отвореност, транспарентност и правичност на вработувањето во државна служба

Елементи на индикаторите	Оценки
Информациите за јавните огласи се широко јавно достапни	4/4
Јавните огласи се формулирани на едноставен, јасен и разбирлив начин	2/4
Во текот на постапката по јавниот оглас, заинтересираните кандидати може да побараат и да добијат појаснувања, кои се јавно достапни	0/4
Нема неразумни пречки за надворешните кандидати, односно бариери со кои јавните огласи се полесно достапни за внатрешните кандидати	0/2
Постапката за поднесување на пријавата врз кандидатите наметнува минимален административен товар	0/4
На кандидатите им е дозволено и се повикуваат да ги достават документите кои недостасуваат во разумен временски рок	0/4
Одлуките и образложението на комисиите за избор се јавно достапни, со должно почитување на одредбите за заштита на лични податоци	2/4
Информациите за поништените огласи јавно се објавуваат и се дава соодветно образложение	0/4
Државните службеници сметаат дека вработувањето во државна служба се заснова на заслуги	0/2
Државните службеници сметаат дека постапката за вработување обезбедува еднакви можности	0/2
Јавноста смета дека вработувањето се спроведува засновано на заслуги преку постапка по јавен оглас	0/2
Вкупно	8/36

Според членот 35 од Законот за административни службеници, јавниот оглас за вработување се објавува на интернет страница на Агенцијата за администрација, како и во најмалку три дневни весници, од кои еден од весниците што се издаваат на јазикот што го зборуваат најмалку 20% од граѓаните кои зборуваат службен јазик различен од македонскиот јазик. Во кои весници ќе се објави огласот зависи од институцијата која го поднела барањето за објавување на јавниот оглас.

Јавните огласи кои се објавени на интернет страницата на Агенцијата за администрација се активни само во текот на роковите дадени во огласот, што значи најмногу 20 дена. Ова е регулирано со Законот за административни службеници. Така, според ставот 3: „Рокот за пријавување на јавниот оглас од ставот (1) на овој член не може да биде пократок од 15 дена, односно подолг од 20 дена од денот на неговото објавување во дневните весници.“ Ова е придружено со одредби за спроведување на постапка за вработување на административен службеник, при што во членот 3, став 2 се вели дека по истекувањето на роковите, јавниот оглас се отстранува од интернет страницата на Агенција.⁶¹

61 (<https://bit.ly/2PLMaQ8>)

Наоди на членовите на ВеБЕР платформата

Запрашани што сметаат дека се главните причини за неправична и неправедна практика на вработување во јавниот сектор, речиси половина од граѓаните (42,6%) ги наведуваат партиските вработувања. Исто така, дел од нив (9,4%) исто така го нагласуваат вработувањето преку врски. Процентот е речиси незначителен кај граѓаните (1,5%) кои веруваат дека практиката на вработување е фер и праведна и дека вработувањето е во согласност со исполнети критериуми.

Центар за управување со промени, 2017

Јавните огласи се формулирани на јасен и разбирлив начин и ги содржат следниве елементи:

- >>> институцијата која вработува;
- >>> секторот во конкретната институција и работното место кое се пополнува;
- >>> општите услови;
- >>> посебните услови;
- >>> општите работни компетенции;
- >>> посебни работни компетенции;
- >>> работно време;
- >>> износ на нето плата.

На крајот од секој оглас, има дел наречен „појаснување“, каде се истакнува дали огласот е предвиден за одредена етничка заедница, според Годишниот план за институцијата. Натаму се појаснува постапката за пријавување и фазите од процесот на селекција (три фази вкупно).

Иако огласите се прилично прецизни, има простор за подобрување. Самите огласи не наведуваат, ниту објаснуваат каков вид на документи треба да се поднесат со цел да се докаже работното искуство, а исто така не е објаснето како може да се докаже „општа здравствена способност“. Натаму, огласите би биле прилагодени кон потребите на граѓаните доколку на кандидатите им се дадат повеќе информации за работното место и што може да очекува кандидатот од работата на даденото работно место.

Уште еден аспект кој може и треба да се зајакне во огласите е приодот кон кандидатите. Јазикот употребен во огласите е сувопарен и недостасува охрабрување и мотивација. Натаму, фазите може подобро да се објаснат со линкови до Агенцијата за администрација. Сепак, има значајно подобрување, со оглед на тоа што во минатото во јавните огласи се објавуваа само општите услови.

Кога станува збор за прашањето дали заинтересираните кандидати може да побараат и да добијат појаснувања, каналите кои постојат за оваа намена се достапни на интернет страницата на Агенцијата за администрација. На истата страница, достапен е список со најчесто поставувани прашања во однос на вработувањето и поднесувањето жалби. Сепак, можноста да се добијат појаснувања преку оваа интернет страница не се споменува во ниту еден јавен оглас. Со цел делот за прашања реално да се користи, огласите треба да ги упатат кандидатите нивните прашања да ги постават на соодветниот дел од оваа интернет страница.

Постојат неразумни бариери за надворешните кандидати. Имено во некои огласи (само за вработени од категорија Б) се бара доказ за положен испит за административно управување. До неодамна, само вработените во администрација можеа да го полагаат овој испит. Сега (со измени на подзаконските акти) секое лице може да го полага овој испит. Сепак, испитот се одржува секоја недела, а кандидатот треба да се пријави за тестот една недела претходно. Огласите имаат рок за пријавување од 15 дена. Затоа ако одредено лице сака да се пријави за одредено работно место за кое е потребен доказ за положен испит, временските рокови се кратки. Тестот е бесплатен. Кандидатите мора да поднесат лекарско уверение за работоспособност. Ова важи и за надворешните и за внатрешните огласи.

Пријавувањето на оглас врз кандидатите наметнува административен товар. Имено, кандидатите мора да ги поднесат сите документи електронски, скенирани во прва фаза, при што ги закачуваат на порталот на Агенцијата за администрација, каде ја поднесуваат пријавата. Ова значи дека прибирањето и поднесувањето на документите се одвива во една фаза.

Општите услови бараат документи кои се не се неопходни, како што се „судско уверение дека на кандидатот не му била изречена судска забрана за вршење на професија, дејност или должност.“ Исто така, се бараат лекарски уверение, како и доказ за државјанство. Сите овие документи потребно да се поднесат во првата фаза, што претставува дополнителен административен товар.

Едно од интервјуираните лица потврди дека постапката за пријавување е голем товар за кандидатите: „скенирање на голем број на документи со кои се потврдува исполнетост на услови за пријавување по оглас или кои понатаму треба да послужат како доказ за исполнување на општите и посебните услови, на одреден начин претставува товар за граѓаните. Тие вообичаено документите треба да ги поседуваат во оригинал или нотарски заверена копија, но истите документи треба да ги покажат ако стигнат до конечната фаза од процесот на селекција, кога се спроведува интервјуто.“⁶² Со ова се сугерира дека треба да се врати претходното законско решение според кое документите се бараат само во фазата на интервју.

Учесниците во фокус групите ги изнесоа нивните „тешкотии“ во однос на постапката за пријавување и потврдија дека постапката е преоптоварена со многу документи.

Според ЗАС, нема можност да се дополнат документите кои недостасуваат при пријавување на јавен оглас, затоа што кандидатите треба да ги исполнат условите од јавниот оглас уште во фазата на пријавување. Постапката е организирана во 3 фази. Сепак, сите документи се поднесуваат во првата фаза, а се проверуваат во текот на третата фаза.

Постапката за пријавување ќе биде запрена за оние лица кои нема да достават оригинали од документите во првата фаза (пред третата фаза, односно интервјуто), затоа што според законот, тие треба да ги поднесат сите документи електронски скенирани во првата фаза и многу е јасно наведено што треба да поднесат. Тие не може да продолжат или да ја регистрираат нивната пријава на интернет доколку ги немаат прикачено сите документи. Така кандидатите мораат сите документи да ги поднесуваат скенирани (вклучително и лекарското уверение) на самиот почеток на пријавувањето. Сепак, една позитивна работа е дека може на интернет страницата да креираат свој профил, каде ќе ги имаат сите документи кои веќе ги прикачиле и истите може да ги искористат за други огласи. Повторно некои од документите, како што се лекарските уверенија имаат рок на важност од 6 месеци, што значи дека по истекот на нивната важност повторно мора да бараат лекарско уверение и истото скенирано повторно да го прикачат.

Во однос на достапноста на одлуките и образложението на комисиите за избор, Законот (член 41, став 10) предвидува дека резултатите од полагањето на сите кандидати рангирани според поените освоени на испитот се објавуваат на интернет страницата на Агенција и веднаш се испраќаат на адресите за електронска пошта на сите кандидати кои се пријавиле.“ Воопшто не се спомнува никакво образложение.

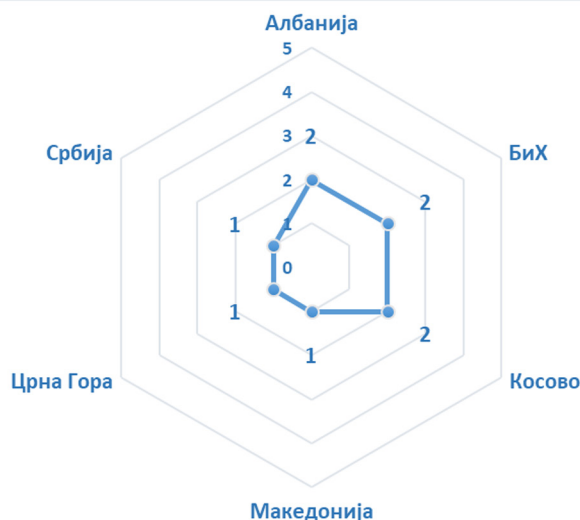
На интернет страницата на Агенцијата за администрација, може да се најдат листи за рангирање во првата фаза, втората фаза и третата фаза од селекција на кандидатите. Листите за рангирање за првата и втората фаза нудат информации за сите кандидати (вклучително и нивните поени).

Не се дава никакво образложение. Сепак, одлуките за вработување се достапни на интернет страницата на Агенцијата за администрација. Образложението е дадено во одлуките, но станува збор само за формална изјава за вработувањето.

62 Интервју, 12 јуни 2018 г

Каде е Македонија во регионалниот контекст?

ВеБЕР Индикатор PSHRM_P3_I1: Отвореност, транспарентност и правичност на вработувањето во државна служба



Начело 4: Се спречува директно или индиректно политичко влијание врз вишите раководни службеници

ВеБЕР Индикатор ZPSHRM_P4_I1: Делотворна заштита на вишите раководни службеници од несакано политичко влијание

Елементи на индикаторот	Оценки
Законот пропишува конкуритивна постапка заснована на заслуги за селекција на виши раководни службеници во државната управа	2/2
Законот пропишува објективни критериуми за престанок на вработувањето на вишите државни службеници	0/2
Вработувањето на виши државни службеници се врши со ефикасна примена на начелото врз основа на заслуги	0/4
Привремено назначените виши раководни службеници според законот може и се назначуваат од редовите на државната служба за максимален период ограничен со закон	0/4
Соодносот на квалификувани кандидати со бројот упразнети места на виши раководни службеници	4/4
Државните службеници сметаат дека постапките за назначување на виши раководни државни службеници обезбедуваат дека најдобриот кандидат ја добива позицијата	0/2
ГО сметаат дека постапката за назначување на виши раководни службеници обезбедува дека најдобриот кандидат ја добива позицијата	0/2
Државните службеници сметаат дека вишите раководни службеници се назначуваат со политичка поддршка	0/2
Постење на постапки за проверка (ветинг) и одлучување за назначување на виши раководни службеници надвор од опфатот на законите за државна служба	0/2
Државните службеници сметаат дека вишите раководни државни службеници не би извршиле и можат делотворно да одбијат незаконски наредби од политички надредените лица	0/2
Државните службеници сметаат дека вишите државни службеници не се предмет на политичко договарање и „поделба на колачот“ меѓу владејачките политички партии	0/2
Државните службеници сметат дека вишите раководни службеници не се отпуштаат заради политички мотиви	0/2
Државните службеници сметаат дека критериумите за отпуштање на вишите раководни службеници во практиката соодветно се применуваат	0/2
ГО сметаат дека вишите раководни службеници во практиката се професионални	0/2
Државните службеници сметаат дека вишите раководни службеници не учествуваат во изборните кампањи на политичките партии	0/2
Удел во назначувања без конкуритивна постапка (вклучително и за привремени назначувања вон опфатот на државната служба) во вкупниот број на назначени виши раководни службеници	0/4
Вкупно	6/40

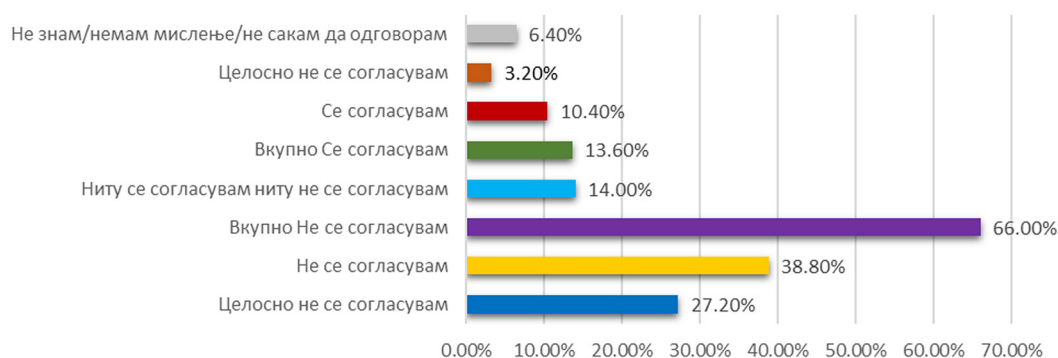
Според ЗАС, категоријата А на административни службеници се состои од секретари. Оваа категорија вклучува државен секретар, генерален секретар, секретар на градот Скопје, секретар на општина со седиште во град и секретар на општина со седиште во село. Во согласност со приодот кој го примени СИГМА и во целите на конзистентност, само вработените од категоријата А се сметаат за виши раководни службеници. Според Законот (член 23) секретарите ги назначува Министерот или раководителот на институцијата. Единственото барање кое службениците треба да го исполнат за бидат назначени е да ги исполнуваат барањата за позициите од категорија Б, ниво 4 (кое е најниското ниво во оваа категорија). Времено назначените виши државни службеници не се предвидени со закон во Македонија и позицијата останува упразнета сè додека не се пополни во редовна постапка.

Мандатот на секретарите завршува кога завршува и мандатот на носителот на функција кој ги назначил на таа позиција, по што се враќаат на нивната претходна позиција во истата категорија и ниво. Затоа иако нема дополнителни постапки за проверка односно одобрување вон законите за државна служба, назначувањата сами по себе се дефинирани како дискрециони во законот.

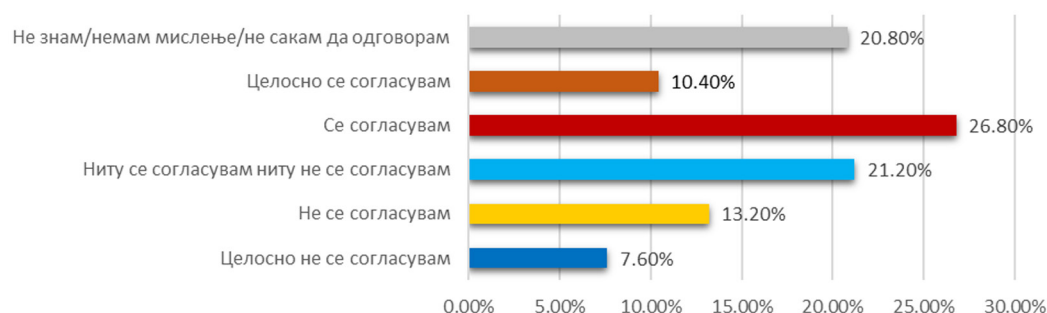
Кога станува збор за постапката, во Записниците од седниците на Владата само се нагласува дека се назначени секретари. Затоа не се достапни никакви информации за дебата или дискусија за назначувањето.

Резултатите од анкетата на државните службеници го покажуваат следново:

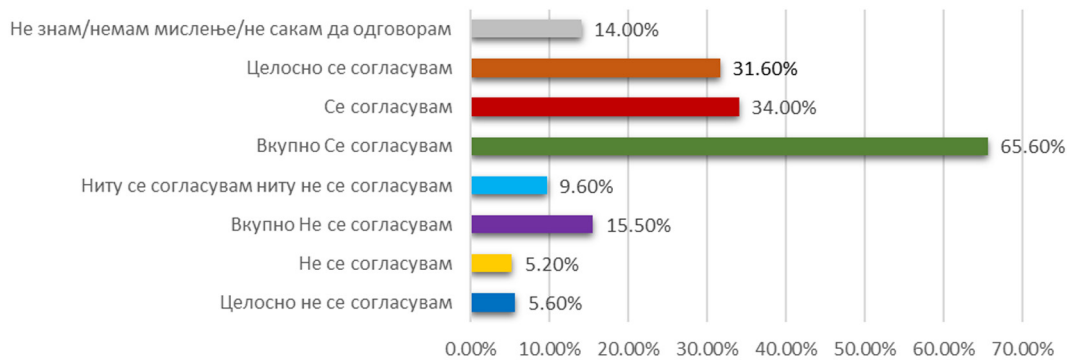
Постапките за назначување на виши раководни службеници овозможуваат најдобриот кандидат да ја добие позицијата во мојата институција



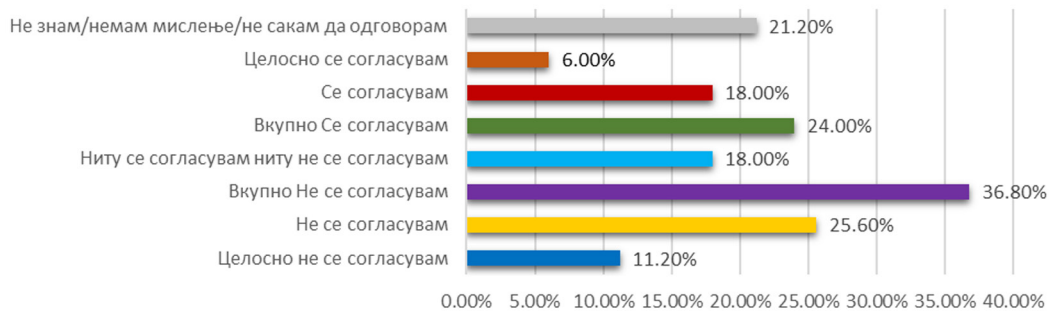
Во мојата институција, вишите раководни службеници би извршиле незаконски дејствија доколку тоа од нив го побараат политички надредените лица



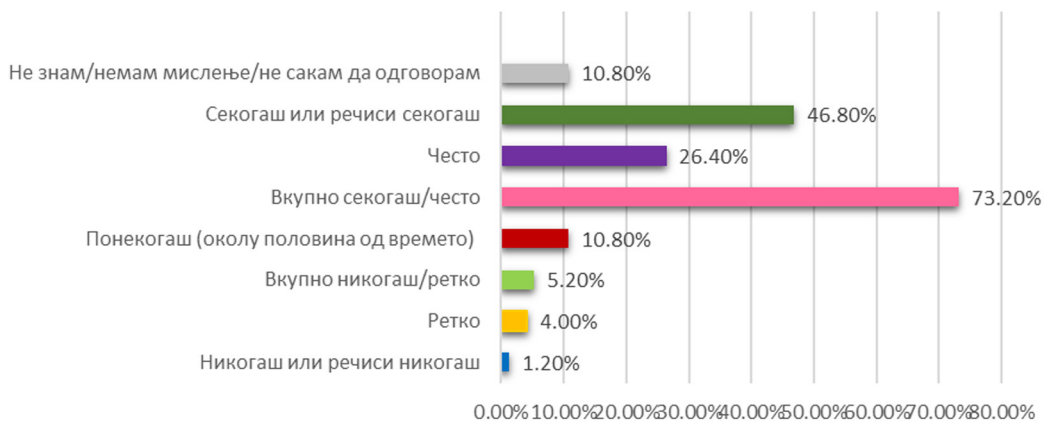
Позициите на вишите раководни службеници се предмет на политички договори и „поделба на колачот“ меѓу владејачките политички партии



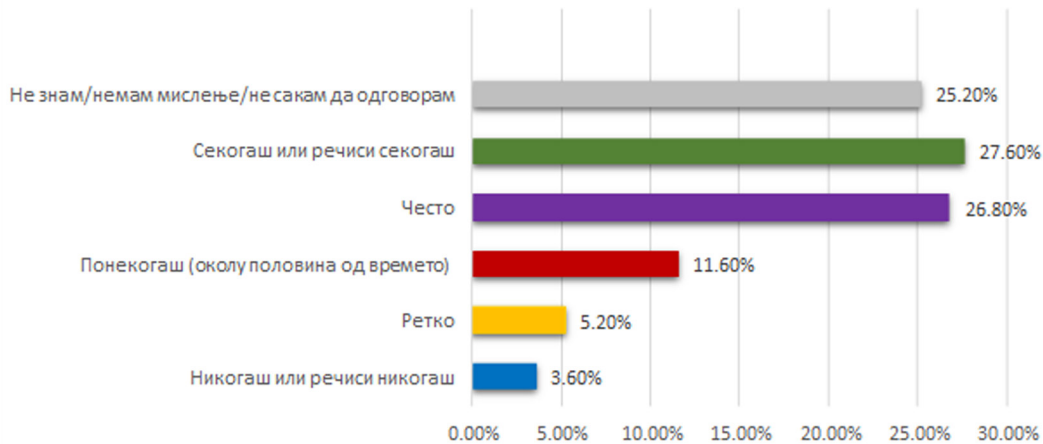
Вишите раководни службеници можат да одбијат незаконска наредба од министер или друго политички надредено лице, без да ја загрозат својата позиција



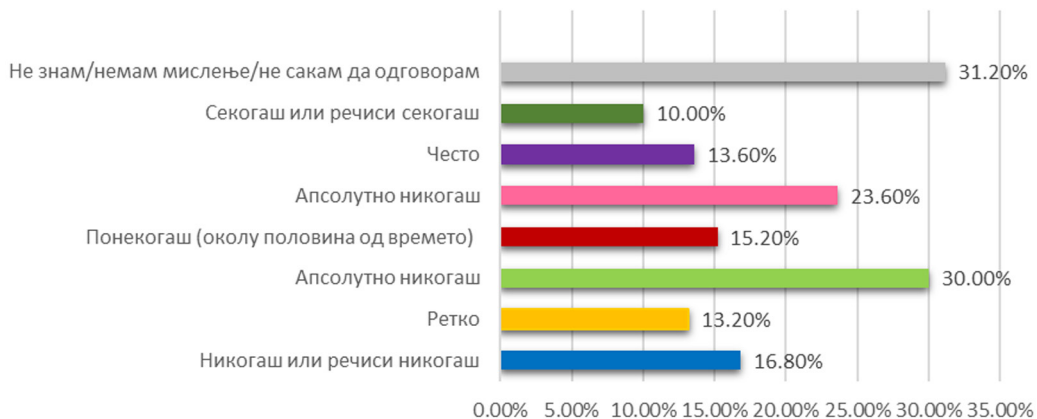
Вишите раководни службеници барем делумно се назначени благодарение на политичка поддршка...



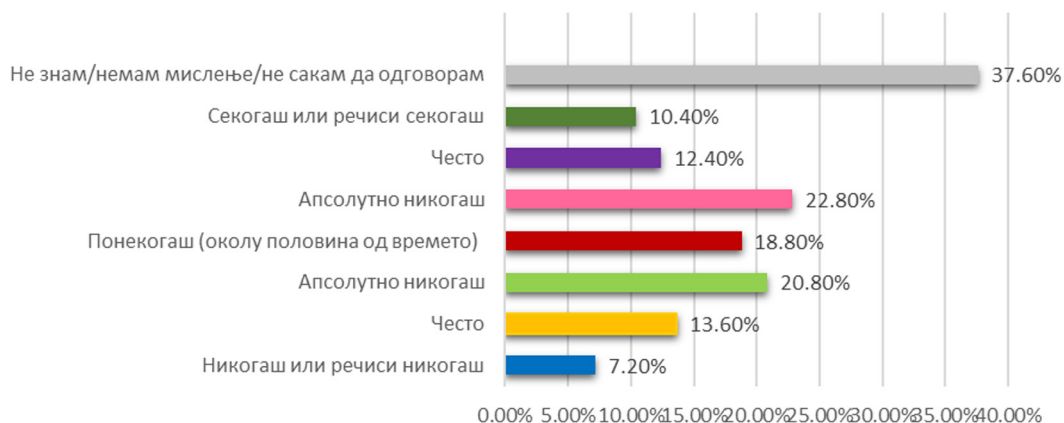
Во мојата институција, вишите раководни службеници учествуваат во изборните кампањи на политичките партии за време на изборите...



Во мојата институција вишите раководни службеници се отпуштаат заради политички мотиви

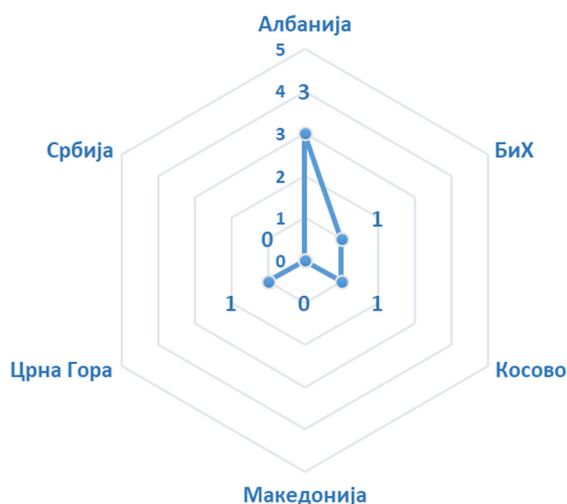


Формалните правила и критериуми за отпуштање на виши раководни службеници соодветно се применуваат во практиката



Каде е Македонија во регионалниот контекст?

ВеБЕР Индикатор ZPSHRM_P4_I1: Делотворна заштита на вишите раководни службеници од несакано политичко влијание



Начело 5: Системот за наградување на јавни службеници е заснован на класификација на работни места; тој е фер и транспарентен

ВеБЕР Индикатор 1: Транспарентност, јасност и јавна достапност на информации за системот за наградување во државната служба

Елементи на индикатори	Оценки
Системот за наградување во државната служба е едноставно структуриран.	4/4
Системот за наградување во државната служба предвидува ограничени и јасно дефинирани можности за додатоци на плата покрај основаната плата.	2/4
Информација за системот за наградување е достапна на Интернет.	2/6
Разбирливи објаснувања или презентации за граѓаните околу наградувањето се достапни на интернет.	1/2
Дискреционите додатоци се ограничени со закон и не можат да претставуваат голем дел од платата/надоместокот на државниот службеник.	4/4
Државните службеници сметаат дека дискреционите додатоци треба да бидат наменети за реализација на целите за стимулирање и наградување на работата, а не за политичко или лично фаворизирање.	0/2
Вкупно	13/22

Членот 86 од Законот за административни службеници пропишува дека платата на административниот службеник се состои од основа и исклучителна компонента. Членот 87 пропишува јасна структура на основната компонента на плата, со табели за сите релевантни категории. Компонентите на платата се изразени во бодови и членот 88 пропишува како се определува вредноста на бодот. За државните службеници, тоа е пропишано со подзаконски акт, што на извесен начин ја намалува транспарентноста и едноставноста на системот за плати, но сепак може да се направи проценка на целокупниот систем имајќи предвид дека е едноставно структуриран.

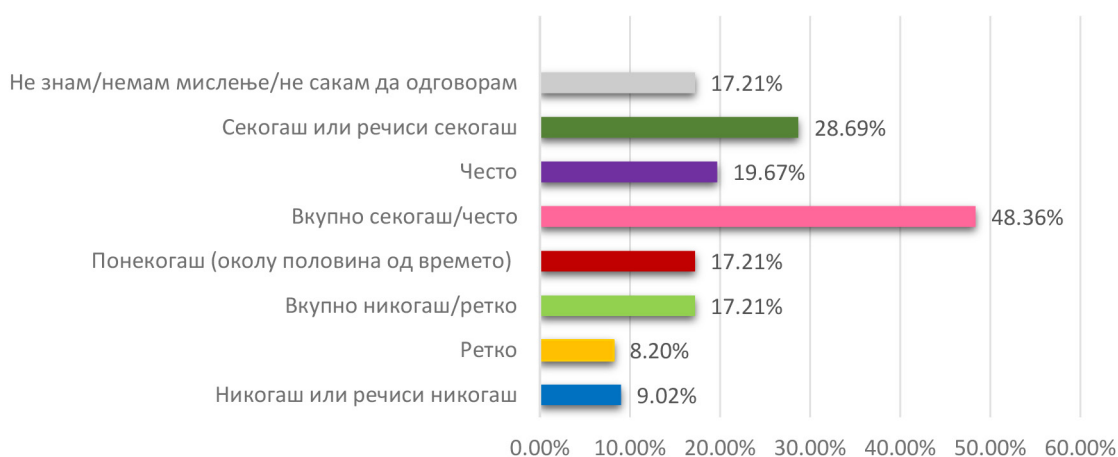
Членот 89 од законот дефинира три вида додатоци кои што се дел од исклучителната компонента на платата на административниот службеник: 1. Додаток на плата за посебни услови за работа; 2. Додаток на плата заради прилагодување на кон пазарот на трудот и 3. Додаток на плата за ноќна работа, работа на смени и прекувремена работа. Член 90 јасно ги дефинира и ограничува износите на додатоците за посебни услови за работа (два вида). Член 91 јасно ги дефинира условите под кои може да се побара додаток за прилагодување кон пазарот на трудот, но не поставува горна граница. Член 92 определува пет дополнителни видови додатоци: 1. За ноќна работа; 2. За работа на смени; 3. Работа за време на неделен одмор; 4. Работа за време на празници; 5. За прекувремена работа. Исто така, ги поставува правилата за доделување на додатоците и нивните горни граници. Како и да е, истиот член јасно истакнува дека овие додатоци меѓусебно не се исклучуваат. Немањето горна граница за додатокот за прилагодување кон пазарот на трудот и меѓусебното неисклучување на додатоците од членот 92 се основа за доделување еден бод.

Огласите за вработување содржат јасни и едноставни информации за нето платата. Не се даваат други информации за системот за плати и платите на државните службеници.

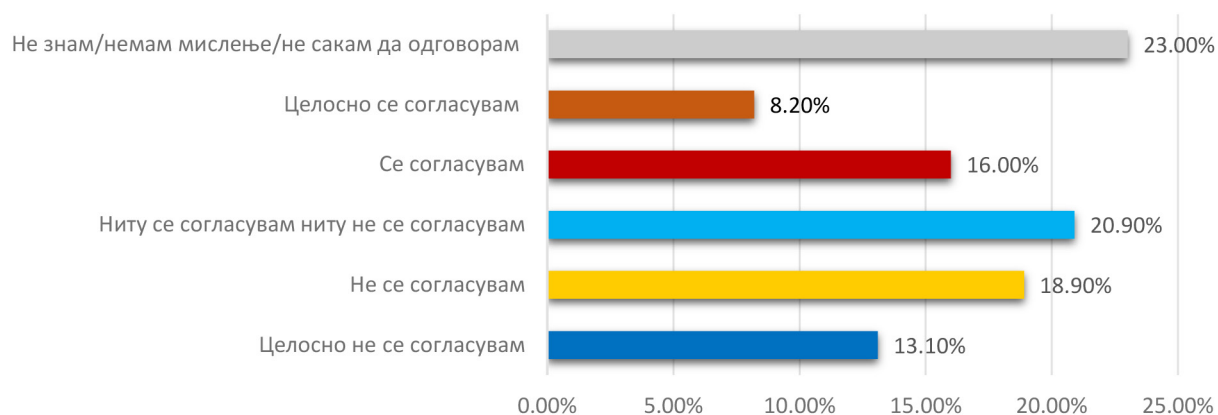
Во однос на дискреционите додатоци, за кои постојат ограничувања во законодавството и не можат да сочинуваат голем дел од платата/наградата на државниот службеник, СИГМА истакнува: „Системот за плати предвидува и надоместок за успешност во работењето. Доделувањето на овој надоместок, кој е еднаков на месечната плата на вработениот и се исплаќа во декември тековната година е ограничен на најмногу 5% од вкупниот број државни службеници. Законодавството за оценување е јасно во однос на критериумите за доделување на додатоци за успешност. Секретарите не се дел на редовниот систем за оценување и не се наградуваат. Во 2016 година не се исплатени додатоци, врз основа на препораките на ДКСК.“

Перцепцијата на државните службеници по однос на ова прашање ги прикажува следните резултати:

Во мојата институција, политичките и личните врски им помагаат на вработените да добијат надоместоци и зголемување на плата

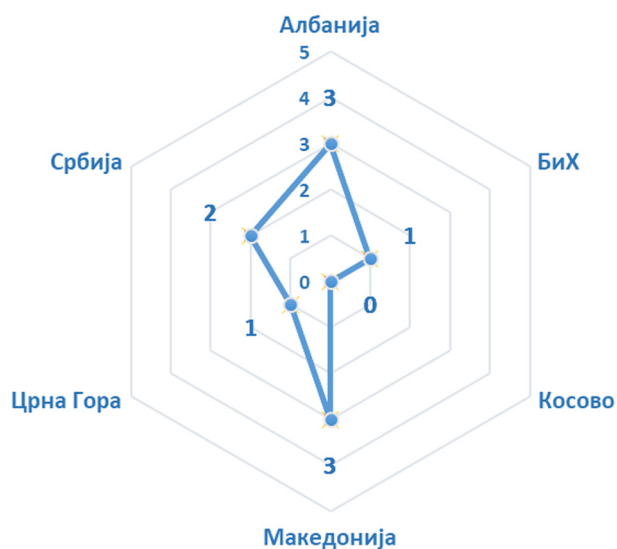


Во мојата институција, додатоците и зголемувањето на платата се користат од раководството само за да поттикнат или наградат успешност



Каде е Македонија во регионалниот контекст?

ВеБЕР Индикатор ЗPSHRM_P5_I1: 1: Транспарентност, јасност и јавна достапност на информации за системот за наградување во државната служба



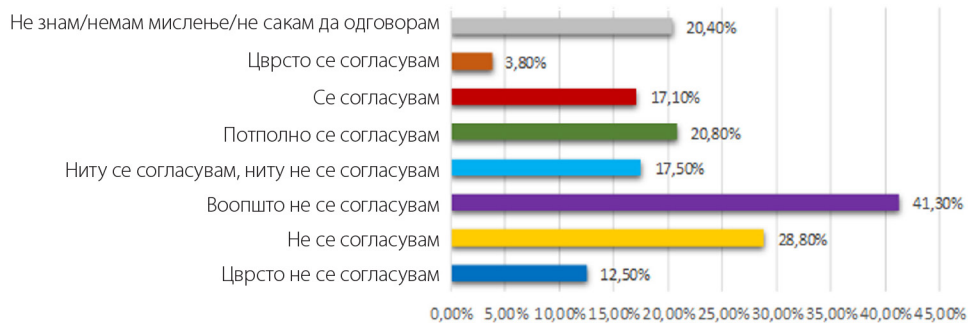
Начело 7: Предвидени се мерки за промовирање на интегритетот, спречување на корупцијата и обезбедување дисциплина во јавниот сектор

ВеБЕР Индикатор ЗPSHRM_P7_I1: Ефективност на мерките за промоција на интегритетот и спречување на корупцијата во државната служба

Елементи на индикатори	Оценки
Интегритетот и антикорупциските мерки за државната служба се формално воспоставени во администрацијата на централно ниво.	4/4
Интегритетот и антикорупциските мерки за државната служба се имплементирани во администрацијата на централно ниво.	2/4
Државните службеници сметаат дека интегритетот и антикорупциските мерки се ефективни.	0/2
ГО сметаат дека интегритетот и антикорупциските мерки се ефективни.	0/2
Државните службеници сметаат дека интегритетот и антикорупциските мерки се објективни.	0/2
ГО сметаат дека интегритетот и антикорупциските мерки се објективни.	0/2
Државните службеници чувствуваат дека би биле заштитени како свиркачи.	0/2
Вкупно	6/18

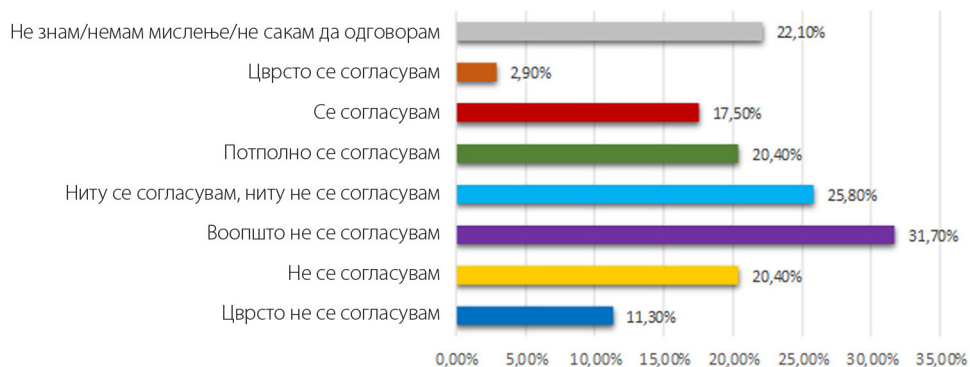
Начелото беше мониторирано само врз основа на перцепцијата на ГО и државните службеници преку спроведени анкети. Анкетата спроведена на државни службеници го покажува следното:

Интегритетот и антикорупциските мерки кои се воспоставени во мојата институција се објективни (односно се применуваат подеднакво за сите државни службеници)



Мислењето на ГО е крајно негативно по однос на ова прашање имајќи предвид дека ниту еден или 0% од ГО мислат дека интегритетот и антикорупциските мерки во администрацијата се објективни.

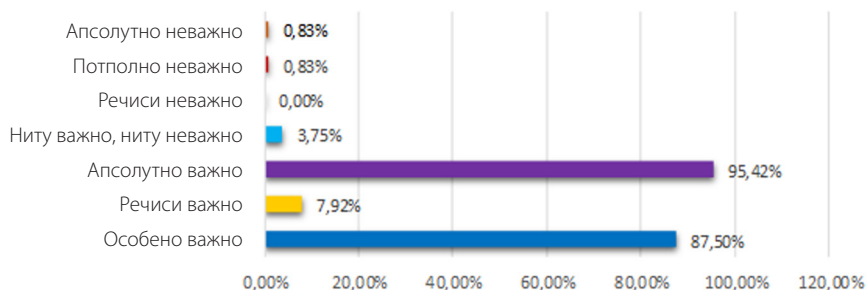
Интегритетот и антикорупциските мерки кои се воспоставени во мојата институција се ефективни и ја исполнуваат својата цел



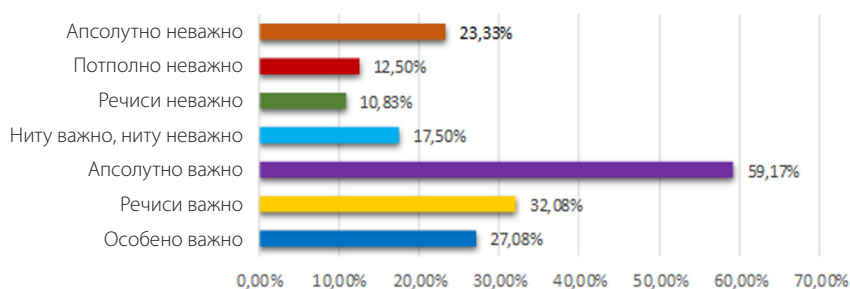
Анкетата на ГО исто така покажа негативно мислење по ова прашање, имајќи предвид дека само 8% од соговорниците се согласија во тоа дека во администрацијата се воспоставени антикорупциски мерки кои ја постигнуваат својата цел.

Како и да е, позитивно е што големото мнозинство државни службеници мислат дека е особено важно тоа што граѓаните сметаат дека администрацијата е деполитизирана и дека е значајно што ГО ја мониторираат РЈА.

Колку е важно тоа што јавноста (граѓаните) сметаат дека администрацијата е деполитизирана?



Колку е важно тоа што граѓанските организации (ГО) ја мониторираат реформата на јавната администрација во Македонија?



Каде е Македонија во регионалниот контекст?

ВеБЕР индикатор ZPSHRM_P7_I1: Ефективност на мерките за промоција на интегритетот и спречување на корупцијата во државната служба



Резиме на резултатите: Јавна служба и управување со човечки ресурси

Министерството за информатичко општество и администрација објавува годишни извештаи од Регистарот на вработени во јавниот сектор. Законодавната рамка за јавната служба во Македонија е регулирана со два закони - Законот за вработените во јавниот сектор (ЗВЈС) и Законот за административните службеници (ЗАС). ЗВЈС предвидува дека сите релевантни информации ќе бидат содржани во Регистарот на вработени во јавниот сектор и треба да бидат вклучени во годишниот извештај од Регистарот, но извештаите не содржат такви информации и исто така даваат посебни извештаи кои се неправилни и нецелосни и не содржат проценка за квалитетот и резултатите на државната служба. Вкупниот број на вработувања на определено време не е ограничен со закон и не постојат специфични критериуми за државната администрација во врска со времените вработувања. Времетраењето на договорите за временни вработувања е ограничено, а разликите се засновани на околности. Анкетата на државните службеници покажува дека голем број такви договори се продолжуваат за повеќе од една година и дека тие водат кон обезбедување работно место во државна служба.

Огласите се објавуваат на веб-страницата на Агенцијата за администрација, како и во весниците и се напишани на јасен и разбирлив јазик. Сепак, постои значителен административен и финансиски товар за кандидатите, бидејќи сите документи треба да се скенираат и да се достават на интернет, во првата фаза од пријавувањето. Освен тоа, ако подносителот на пријавата не постави само еден од документите од долгата листа на потребни документи, невозможно е тоа да го стори во следната фаза.

ЗАС е главен механизам за регулирање на платите, додатоците и нивните компоненти за административните службеници. Забележано е дека повеќето работни места на државните службеници се сметаат за „политички вработувања“ од партиите во Владата, а голем број државни службеници се согласуваат дека изборот и разрешувањето на високи државни службеници е силно поттикнато од политички мотиви, а значителен дел од нив сметаат дека државните службеници во нивните институции учествуваат во изборните кампањи на политичките партии за време на изборите. Како што беше споменато во извештајот за проценка на СИГМА, иако огласите вклучуваат јасни и директни информации за платата, МИОА и МФ не ги обезбедуваат табелите за плата за да има онлајн достапност на системот за наградување, но во Македонија се предвидени додатоци за успешност. Од анкетите само мал процент на државни службеници (24,18%) се согласуваат дека раководителите ги користат додатоците или зголемувањето на платите само за стимулирање или наградување на перформансите. Кога станува збор за интегритетот и спречувањето на корупцијата, Македонија постигнува речиси максимални оценки во некои индикатори на извештајот за проценка на СИГМА, како што е постоење на правна рамка за интегритет во јавниот сектор и политики за интегритет во јавниот сектор и акционен план, но овие показатели се само теоретски, бидејќи кога се работи за имплементација на показателите, извештајот укажува на тоа дека не се имплементирани во потполност.

Од анкетите на ГО се забележува дека истите имаат негативни видувања и недоверба во непристрасноста и ефективноста на мерките за интегритет и антикорупција. Значителен број државни службеници не се чувствуваат заштитени доколку треба да бидат во позиција на свиркачи.

Препораки за јавната служба и управувањето со човечки ресурси

Јавна достапност на официјални податоци и извештаи за државната служба и вработените во државната администрација на централно ниво

1. Извештајот кој што ги презентира официјалните податоци за вработените во државната служба треба да направи јасна разлика помеѓу службениците од кариера и вработените на определено време, и да прикаже колку од нив се договорно ангажирани и во кои државни органи и институции.
2. Извештаите за обуките спроведени во државната служба; платите и оценувањето на вработените; информации за дисциплинска постапка, исто така, треба да бидат изготвени или таквите информации треба да бидат содржани во извештаите кои се веќе објавени.

Извршување на задачи карактеристични за државни службеници надвор од системот на заслуги во државната служба

3. Бројот на времени вработувања за извршување на задачи карактеристични за државната служба во државната администрација на централно ниво треба да бидат ограничени со закон.
4. ЗВЈС треба да определи посебни критериуми за избор на поединци кои треба да бидат вработени во државната администрација преку договори на определено време.
5. Законот за агенции за привремено вработување треба да се ревидира и усогласи со одредбите на ЗВЈС.

Отвореност, транспарентност и правичност во вработувањето во државната служба

6. Огласот за вработување во државната служба треба да содржи информации и контакт лице за потенцијалните кандидати да можат да побараат појаснувања.
7. Пристапот и јазикот на огласите треба да бидат поразбирливи за граѓаните, објаснувајќи ја позицијата за која е објавен огласот и образложување на активностите и работата на институцијата/ телото /секторот што го објавува огласот за вработување.
8. Со цел да се избегне прекумерно административно и финансиско оптоварување на кандидатите, во првата фаза треба да се побараат само основни документи (биографија, мотивациско писмо и евентуално писмо за препорака).
9. Медицински потврди, средношколски дипломи и слични непотребни документи не треба да се бараат во било која фаза од процесот.
10. Документите како што е доказот за државјанство треба да се прибават од самата институција по службена должност.
11. При објавувањето на одлуката за избор, АА треба да обезбеди подобро и посеопфатно образложение за тоа зошто е избран одреден кандидат.

Спречено е директно и индиректно политичко влијание врз високите раководни работни места во јавната служба

12. Назначувањето на категоријата А (секретари) треба да се ревидира. Има значителен простор за политичко влијание, со оглед на тоа што министерот/раководителот на институцијата го назначува секретарот.
13. Барањата и квалификациите за именување секретари треба да се разгледаат и да се постават повисоки критериуми.

Транспарентност, јасност и јавна достапност на информации за системот на надоместоци во државната служба

14. Немање горна граница за додатокот за прилагодување кон пазарот на трудот и меѓусебното неисклучување на додатоците од членот 92 и во оваа насока треба да се ревидира член 92 од ЗАС.

Ефективност на мерките за унапредување на интегритетот и спречување на корупцијата во државната служба

15. Треба да се анализираат и да се следи ефикасноста на мерките за интегритет и антикорупција. Врз основа на резултатите, мерките треба да се разгледуваат и прилагодат за да се осигура дека и државната служба и граѓанските организации веруваат во системот и во тоа дека мерките се применуваат непристрасно.

16. Треба да се зајакнат мерките за заштита на свиркачите, со фокус на вработените во јавниот сектор.

4. Отчетност

ВеБЕР индикатори за отчетност и вредности за Република Македонија

Перцепција на граѓанското општество за квалитетот на законодавството и примената на слободен пристап до информации					
1	2	3	4	5	5
Проактивно информирање на јавноста од страна на властите					
1	2	3	4	5	5

Што е предмет на ВеБЕР мониторингот и како се спроведува истиот?

Начелото на СИГМА кој го покрива правото на пристап до информации од јавен карактер е единственото начело следено во областа Одговорност.⁶³ Овој принцип има најголемо значење од гледна точка на зголемување на транспарентноста на администрацијата и нејзина отчетност од страна на граѓанското општество и граѓаните, но исто така и од аспект на заштита на правото на знаење од страна на пошироката јавност како предуслов за подобра администрација. ВеБЕР пристапот кон начелото не смета дека проценката на регулаторните решенија вградени во слободниот пристап до информации делува силно, туку се потпира на практиката на реактивни и проактивни информации обезбедени од страна на органите на управата. Поконкретно, пристапот го разгледува искуството на граѓанското општество во спроведувањето на законодавството за пристап до информации од јавен карактер, но истовремено се базира на директна анализа на веб-страниците на органите на управата.

Мониторингот се врши со користење на два ВеБЕР индикатори, првиот кој целосно се фокусира на перцепцијата на граѓанското општество за опсегот на правото на пристап до информации од јавен карактер и доколку спроведувањето му овозможува на граѓанското општество да го остварува ова право на значителен начин. За да се истражат перцепциите, беше спроведена анкета на граѓански организации во шест земји од Западен Балкан преку онлајн платформа, во периодот меѓу втората половина на април и почетокот на јуни 2018 година. Истиот прашалник со 33 прашања беше користен во сите земји, обезбедувајќи подеднаков пристап во спроведувањето на истражувањето. Прашалникот беше дистрибуиран на локалните јазици преку постојните мрежи и платформи граѓанските организации со големи бази на контакт податоци во секоја земја, но исто така и преку централизираните точки за контакт, како што се владини канцеларии задолжени за соработка со граѓанското општество. За да се осигури дека истражувањето е насочено кон што е можно повеќе организации во однос на нивниот вид, географска дистрибуција и области на активност, а со тоа и да придонесе за репрезентативност што е можно повеќе, дополнителен притисок беше направено онаму каде што е потребно за да се зголеми вкупниот одговор. Фокус групата во секоја земја слушеше за дополнување на наодите од истражувањето со квалитативни наоди.

Во фокусот на вториот индикатор е проактивното информирање на јавноста од страна на органите на управата, особено преку следење на сеопфатноста, навременоста и јасноста на информациите распространети преку официјалните веб-страници.

Вкупно 18 информации се избираат и се оценуваат според две групи на критериуми: 1) основни критериуми, вклучувајќи комплетност и дали информациите се ажурирани и 2) напредни критериуми за достапност и едноставност за употреба⁶⁴ Пребарувањето на информациите се спроведува преку официјалните веб-страници на примерок од седум органи на управата составени од три ресорни министерства - големо, средно и мало министерство во однос на тематскиот опсег, министерство со надлежност за општо планирање и координација, владина канцеларија од централната власт, подредено тело на министер/министерство и владина канцеларија задолжена за испорачување услуги.

63 СИГМА Начело 2: Правото на пристап до информации од јавен карактер е донесено во законодавството и доследно се применува.

64 Исклучоци се информации за линиите на отчетност во рамките на органите на управата кои се оценуваат само во однос на првата група критериуми и информации во вид на отворени податоци кои се оценуваат одделно.

Состојба со отчетноста

Национална рамка за гарантирање на правото на пристап до информации од јавен интерес	
Постоен закон	ЗАКОН ЗА СЛОБОДЕН ПРИСТАП ДО ИНФОРМАЦИИ ОД ЈАВЕН КАРАКТЕР донесен во 2006 година, додека последните амандмани се направени во април 2018 година.
Што треба да содржи барањето за пристап до информации	Барателот може да побара пристап до информации усно, во писмена форма или во електронска форма. Барањето го содржи името на имателот на информацијата, личното име и презиме на барателот за информации, податоци за веројатен претставник или полномошник, друштвото или правното лице. Барателот не е должен да ја објасни причината за неговото барање, но мора да изјави дека тоа е барање за пристап до информации.
Рокови што треба да ги почитува органот што ги обезбедува информациите по барање	Имателот на информации е должен веднаш да одговори на барањето на барателот, а најдоцна во рок од 30 дена од денот на приемот на барањето. Кога имателот на информации има потреба од подолг период поради обемот на бараниот документ, тој треба да го извести барателот и да го продолжи рокот, но најмногу до 40 дена од денот на приемот на барањето.
Износ на надоместоци	Увидот во бараните информации е бесплатен. Барателите можат бесплатно да ги добијат информациите на УСБ или на нивната е-адреса, додека тие треба да платат надомест во висина на материјалните трошоци за примениот препис или фотокопија.
Координатори за пристап до информации	Секој носител на информации треба да назначи еден или повеќе службеници заради остварување на правото на слободен пристап до информации.
Проактивно давање на информации	Имателите на информации се обврзани редовно да водат и ажурираат листа на информации што ги имаат на располагање и да ги објавуваат на начин достапен за јавноста бесплатно (интернет страница, огласна табла и друго). Некои од информациите што се должни да ги објават се: основни информации за контакт на имателот на информации; прописите кои се однесуваат на надлежноста на имателот на информации, поврзани со регистарот на прописи објавен во службениот весник; нацрт програми, програми, стратегии, ставови, мислења, студии и други слични документи, кои се однесуваат на актите во надлежност на имателот на информации; сите повици поврзани со постапката за јавна набавка и тендерската документација утврдена со закон; итн.
Листа на можни ограничувања во пристапот до информации	Имателите на информации можат да одбијат барање за пристап до информации доколку информациите се однесуваат на: информации што претставуваат доверливи информации со одреден степен на тајност; чии лични податоци ќе откриваат кои би претставувале повреда на заштитата на личните податоци; информација чие ослободување би претставувало прекршување на доверливоста на даночната постапка; информациите добиени или подготвени за целите на истражна, кривична или прекршочна постапка, спроведување на управна и граѓанска постапка, чие ослободување би имало штетни последици за текот на постапката; информации во врска со комерцијалните и другите економски интереси, вклучувајќи ги и интересите на монетарната и фискалната политика, чие ослободување има штетни последици за нивното работење; информации од документот што е во подготовка кој е предмет на координација во рамките на имателот на информации и чие објавување би предизвикало погрешно толкување на содржината и информации кои ги загрозуваат правата од индустриска или интелектуална сопственост (патент, модел, мостра, трговска и услужна марка, ознака за потекло на производот) Меѓутоа, постои исклучок, а со ставот (1) на овој член имателите на информации даваат пристап до информации по спроведувањето на задолжителната проверка на штетата врз основа на која се утврдува дека објавувањето на таквите информации ќе предизвика последици за интерес да бидат заштитени, кои се помали од јавниот интерес утврден со закон, што може да се постигне со објавување на информациите.

Пристапот до информации од јавен карактер е уставно право обезбедено со членот 16, додека пристапот до работењето на јавниот сектор е регулиран со Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер⁶⁵ (ЗСПИЈК), Законот за користење на податоците од јавниот сектор⁶⁶ и Законот за локална самоуправа, како и во други материјални закони кои се однесуваат посебно на секоја од овие области.

65 Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер (Службен Весник на Република Македонија бр. 13/2006, 86/2008, 6/10, 42/14, 148/15).

66 Закон за користење на податоците од јавниот сектор (Службен Весник на Република Македонија бр. 27/2014).

Во септември 2017 година Владата ја усвои Одлуката за измени и дополнувања на Одлуката за утврдување надомест за материјалните трошоци за информации што ги обезбедуваат имателите на информации.⁶⁷

Со овој амандман, надоместоците што се наплаќаат од јавноста за добивање на информации од јавен карактер се намалени, а јавните информации обезбедени по електронски пат стануваат бесплатни.⁶⁸

Во таа насока, уште еден позитивен чекор беше усвојувањето на Информацијата на Владата што ги обврзува министерствата да објавуваат на своите веб-страници единствена листа на 21 документ/акти и материјали кои институциите се должни да ги објават во согласност со Законот.⁶⁹

ЗСПИЈК јасно ги дефинира јавните информации, додека терминот „носител на јавни информации“ опфаќа јавни и приватни тела кои вршат јавни функции. Секој имател на јавни информации мора да назначи службено лице кое ќе го олесни процесот на обезбедување на информации од јавен карактер. Лицето кое бара информации од јавен карактер нема потреба да ја образложува причината за барање на информацијата и истата мора да се обезбеди во формата во која е побарана.

Сепак, како што беше посочено во Извештајот на ЕК за 2018 година, широки исклучоци сè уште го попречуваат ефикасното спроведување на правото на граѓаните на пристап до информации од јавен карактер. Еден од главните недостатоци, како што истакна и СИГМА е тоа што имателите на информации може нелегитимно да го ограничат пристапот до информациите од јавен карактер доколку се однесуваат на „информации поврзани со комерцијални и други економски интереси, вклучувајќи ги и интересите на монетарната и фискалната политика“ или „информации поврзани со заштита на животната средина која не е достапна за јавноста поради здравјето на луѓето и заштитата на животната средина“. Исто така, постојат случаи кога барањата за информации од јавен карактер може да бидат одбиени доколку информациите што се бараат се однесуваат на документи кои сè уште се во подготовка.

Друг проблем признаен со Стратегијата за РЈА е „молкот на администрацијата“, што значи дека, иако како што е пропишано со законот, имателите на информации мора да ги дадат информациите што се бараат, тие не ги знаат своите обврски, што е главната причина зошто барателите на информации се жалат до Комисијата за заштита на правото за слободен пристап до информациите од јавен карактер (КЗПСПИЈК). Недостаток е тоа што Комисијата нема право да изрекува санкции за службените лица кои не ја обезбедуваат бараната информација или на друг начин не ги почитуваат случаите, иако ЗСПИЈК предвидува финансиски санкции.⁷⁰ Значи, за разлика од другите тела, КЗПСПИЈК нема право да ги следи одредбите за спроведување на законот, ниту да спроведува прекршочна постапка и нема капацитет да следи дали институциите проактивно ја објавуваат јавната информација. Против одлуките кои се конечни во управна постапка може да се поднесе жалба до Управниот суд за поведување управен спор.⁷¹ Во врска со ова, ЕК препорачува Комисијата да „има овластување да наметне казни и да ги поттикне давателите на јавни информации за систематско спроведување на релевантното законодавство.“⁷²

Позитивно е тоа што КЗПСПИЈК објави дека во 2017 година од 1256 иматели на информации од јавен карактер, 1197 или 95,30% поднеле задолжителни годишни извештаи.⁷³ Споредбено, процентот на доставени извештаи е идентичен со оној од 2016 година. За 2016 година од вкупно 1259 иматели на информации од јавен карактер, 1250 доставиле задолжителни извештаи до КЗПСПИЈК.⁷⁴

67 Види: <http://vlada.mk/node/13343>

68 Ова е важна промена која не е забележана во извештајот на СИГМА 2017 кој сè уште ја упатува на Одлуката за утврдување на надоместокот за трошоци за обезбедување информации од страна на имателите на информации од 2006 година (без измена)

69 <http://vlada.mk/?q=node/13604>, октомври 2017

70 <http://www.sigmaxweb.org/publications/Monitoring-Report-2017-the-former-Yugoslav-Republic-of-Macedonia.pdf>

71 http://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/strategies/srja_2018-2022_20022018_mk.pdf

72 <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-report.pdf>

73 <http://komspi.mk/wp-content/uploads/2016/06/%D0%93%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D1%88%D0%B5%D0%BD-%D0%B8%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98-2017-%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%B5%D1%87%D0%B5%D0%BD.pdf>

74 <http://www.sigmaxweb.org/publications/Monitoring-Report-2017-the-former-Yugoslav-Republic-of-Macedonia.pdf>

Кога станува збор за информации на отворени податоци, Законот за користење на податоците од јавниот сектор⁷⁵, ја пропишува обврската на институциите од јавниот сектор да објавуваат јавни информации во нивна надлежност, а локалните и централните институции се должни да објавуваат отворени податоци во компјутерски читлив формат во согласност со нивните технички способности. Во 2014 година, МИОА постави отворена информативна платформа⁷⁶ каде што институциите објавуваат сетови со отворени податоци.

Резултати од ВеБЕР мониторингот

Начело 2: Правото на пристап до информации од јавен карактер е донесено во законодавството и доследно се применува во пракса.

На ова начело се пристапува преку следење на перцепцијата на граѓанското општество за квалитетот на законодавството и праксата за пристап до информации од јавен карактер

ВеБЕР индикатор ACC_P2_I1: Перцепцијата на граѓанското општество за квалитетот на законодавството и праксата за пристап до информации од јавен карактер

Елементи на индикатори	Оценки
ГО сметаат дека информациите што се евидентирани и документирани од властите се доволни за правилна примена на правото за пристап до информации од јавен карактер	0/4
ГО сметаат дека исклучоците од претпоставката за јавен карактер на информациите треба соодветно да се дефинираат	1/2
ГО ги разгледуваат исклучоците од претпоставката за јавен карактер на информации кои треба соодветно да се применат	0/4
ГО потврдуваат дека информациите се дадени во бараниот формат	1/2
ГО потврдуваат дека информациите се обезбедуваат во пропишаните рокови	1/2
ГО потврдуваат дека информациите се обезбедуваат бесплатно	2/2
ГО потврдуваат дека лицето кое бара пристап не е обврзано да ги наведе причините за барањето информации од јавен карактер	1/2
ГО потврдуваат дека во пракса се обезбедуваат неklasificirani делови од klasificirani материјали	0/4
ГО сметаат дека бараните информации се објавуваат без делови кои содржат лични податоци	1/2
ГО сметаат дека кога се ослободуваат делови од klasificirani материјали, тоа не се прави за да се доведе во заблуда барателот само со делови од информации	0/2
ГО сметаат дека назначеното тело за надзор, преку својата практика, поставува доволно високи стандарди за правото на пристап до информации од јавен карактер	0/4
ГО сметаат дека меките мерки издадени од надзорниот орган до јавните органи се ефективни	0/2
ГО сметаат дека овластувањето на надзорниот орган да наметне санкции води до доволно сериозни последици за одговорните лица во неконтролираниот орган	1/2
Вкупно	8/34

Кога станува збор за мислењето на македонските граѓански организации, 17,5% од анкетираниите граѓански организации се согласуваат дека јавните власти внесуваат доволно информации за да ѝ овозможат на јавноста да го исполни правото на слободен пристап до информации од јавен карактер. Иако значителен дел од анкетираниите граѓански организации (36,8%) сметаат дека законодавството пропишува соодветни исклучоци за јавниот карактер на информациите што ги даваат јавните власти, само 15,8% сметаат дека овие исклучоци соодветно се применуваат во пракса.

⁷⁵ Овој закон е во согласност со Директивата 2003/98/EU на Европскиот парламент и Советот за повторна употреба на информации од јавниот сектор. Директивата 2013/37/EU на Европскиот парламент и Советот за измена на Директивата 2003/98/EU за повторна употреба на информациите од јавниот сектор.

⁷⁶ Види: Стратегијата за РЈА ја споменува веб страницата <https://www.otvorenipodatoci.gov.mk>, каде во моментот на објавување на Стратегијата има 154 сетови на достапни податоци. Во моментот, веб страницата не е во функција. МИОА не информираше на наше барање дека министерството работи на нова платформа, која требаше да биде пуштена во употреба во септември 2018 година.

Во однос на нивните искуства со барањата за информации, околу половина од анкетираниите граѓански организации имаат мал или никаков проблем со пристапот до информациите во бараниот формат во пропишаните рокови. Најголемиот дел од анкетираниите граѓански организации (89,3%) потврдуваат дека често или секогаш информациите се обезбедуваат бесплатно. Сепак, речиси половина (42,9%) од анкетираниите граѓански организации пријавуваат дека често или секогаш од лицето кое бара пристап е побарано да ги наведе причините за таквото барање. Ова укажува на тоа дека иако според законот не е потребно наведување на причините за барањата, во пракса, се случува спротивното.

Во врска со информациите кои содржат класифицирани материјали или за лични податоци, мал дел (17,8%) од анкетираниите ГО потврдуваат дека често или секогаш неразделни делови од овие материјали се обезбедуваат кога се бара пристап до информации што содржат класифицирани материјали. Сепак, овој процент се зголемува на 42,9% за материјали со лични податоци. Од друга страна, само 14,3% од ГО сметаат дека ретко или никогаш не се објавуваат делови од бараните материјали за да ги доведат во заблуда лицата со давањето на делумна информација.

Мал дел од анкетираниите граѓански организации (28,6%) се согласуваат или целосно се согласуваат дека Министерството за правда поставува доволно високи стандарди за правото на пристап до информациите од јавен карактер преку својата практика и дека меките мерки што ги издава министерството се ефективни во заштитата на пристапот до информации. Истовремено, само една третина од граѓанските организации сметаат дека санкциите пропишани за прекршување на правото на слободен пристап до информации доведуваат до доволно сериозни последици за одговорните лица во органите што не се во согласност.

Каде е Македонија во регионален контекст?

ВеБЕР индикатор ACC_P2_I1: Перцепцијата на граѓанското општество за квалитетот на законодавството и праксата за пристап до информации од јавен карактер



ВеБЕР индикатор АСС_P2_I2: Проактивно информирање на јавноста од страна на властите

Елементи на индикатори	Оценки
Веб-страниците на јавните власти содржат целосни и ажурирани информации за обемот на работа	0/4
Веб-страниците на јавните власти содржат лесно достапни и информации за обемот на работа што им се корисни на граѓаните	0/2
Веб-страниците на јавните власти содржат целосни и ажурирани информации за отчетноста (кому одговараат)	0/4
Веб-страниците на јавните власти содржат целосни и ажурирани информации за релевантните политички документи и правни акти	0/4
Веб-страниците на јавните власти содржат достапни и информации лесно разбирливи за граѓаните за релевантните политички документи и правни акти	0/2
Веб-страниците на јавните власти содржат целосни и ажурирани информации за политиките, студиите и анализите релевантни за политиките кои се во нивна надлежност	0/4
Веб-страниците на јавните власти содржат достапни и информации лесно разбирливи за граѓаните за документи, студии и анализи релевантни за политиките во нивна надлежност	0/2
Веб-страниците на јавните власти содржат целосни и ажурирани годишни извештаи	0/4
Веб-страниците на јавните власти содржат достапни и лесно разбирливи за граѓаните годишни извештаи	0/2
Веб-страниците на јавните власти содржат целосни и ажурирани информации за буџетот на институцијата	0/4
Веб-страниците на јавните власти содржат достапни и лесно разбирливи за граѓаните информации за буџетот на институцијата	0/2
Веб-страниците на јавните власти содржат целосни и ажурирани информации за контактите (вклучувајќи и електронска пошта)	2/4
Веб-страниците на јавните власти содржат пристапни и лесно разбирливи за граѓаните информации (вклучувајќи и e-mail адреси)	1/2
Веб-страниците на јавните власти содржат целосни и ажурирани организациски табели кои ја содржат целата организациска структура	0/4
Веб-страниците на јавните власти содржат достапни и лесно разбирливи за граѓаните организациски табели кои ја содржат целата организациска структура	0/2
Веб-страниците на јавните власти содржат целосни и ажурирани информации за контактните точки за соработка со граѓанското општество и другите засегнати страни, вклучувајќи ги и постапките за јавни консултации	0/4
Веб-страниците на јавните власти содржат достапни и лесно разбирливи за граѓаните информации за начините на кои тие соработуваат со граѓанското општество и другите надворешни чинители, вклучувајќи ги и постапките за јавни консултации	0/2
Јавните власти проактивно ја следат политиката на отворени податоци	0/4
Вкупно	3/56

Вториот индикатор ВеБЕР за Начело 2 во областа на отчетност анализира проактивно информирање на јавноста од страна на јавните власти.

Овој индикатор беше првиот што го мереше истражувачкиот тим на ВеБЕР, па затоа е важно да се забележи дека наодите што се прикажани подолу ја одразуваат ситуацијата во периодот септември-ноември 2017 година, кратко време откако новата Влада ја презема функцијата. Од овој период, како што беше претходно наведено, има значително подобрување во однос на проактивно информирање и транспарентност. Овие подобрувања ќе се рефлектираат во следниот извештај за следење (2019-2020). Анализата на индикаторот беше спроведена на примерок од седум државни органи на управата⁷⁷, па затоа не може да ја одразува состојбата во секоја институција на централно ниво во земјите, туку практиката која преовладува.

Практично, во однос на комплетноста на информациите, ажурираноста, достапноста и јасноста, повеќето македонски институции не обезбедуваат доволно информации за нивниот делокруг на работа, ниту пак вложуваат доволно напори да ги достават овие информации на лесно

77 1) Министерство за труд и социјална политика (МТСП) - големо министерство; 2) Министерство за транспорт (МТ) - средно министерство; 3) Министерство за локална самоуправа (МЛЮ) - мало министерство; 4) Генерален секретаријат (ГС) - владина канцеларија со функција на ЦБ; 5) Управа за јавни приходи (УЈП) - владина канцеларија/агенција за давање услуги; 6) Министерството за информатичко општество и администрација (МИОА) - министерство со општо планирање и координација; 7) Државен управен инспекторат - подредено тело/агенција.

разбирливи и достапен начин за граѓаните според истражувањето спроведено во рамките на ВеБЕР на веб-страниците на 7 јавни институции земени како примероци. Само УЈП и МИОА имаат целосни и ажурирани информации за нивниот опфат на работа. Неколку институции вклучуваат информации само за нивниот министер. Поголемиот дел од институциите земени како примерок, исто така, не информираат за кого се одговорни, па затоа просечниот граѓанин не може лесно да ја разбере хиерархијата или функционирањето на администрацијата. Само Државниот управен инспекторат објавува целосни и ажурирани информации за тоа кому одговараат во министерството на начин сличен на законот кој го регулира ова прашање.

Институциите земени како примерок ги објавуваат сите релевантни закони и редовно ги ажурираат сите промени. Само МТСП, УЈП, Државниот управен инспекторат и МИОА имаат целосни и ажурирани информации за релевантните политички документи и правни акти. Во однос на достапноста и јасноста, веб-страниците на МЛС УЈП, МИОА и Државниот управен инспекторат се достапни бидејќи документите бараат помалку од три кликувања, а веб-страниците на МЛС и УЈП се прифатливи за граѓаните со користење на разбирлив јазик. Сепак, ретко се достапни документи за политики како што се: есеи, студии и анализи. Само УЈП⁷⁸ има релативно целосни и ажурирани документи кои се однесуваат на различни теми, а МТСП⁷⁹ имаат одредено ниво на објавување на релевантни документи на нивните веб-страници. Овие документи не се презентирани на начин достапен за граѓаните.⁸⁰ Институции земени како примерок не ги објавуваат документите за политики или анализите; дури и оние ретки публикации кои се достапни се многу тешки за пристапи и истите се честопати подготвени како дел од проекти (освен УЈП и МИОА).⁸¹

Во моментот на мерење, институциите земени како примерок (освен УЈП и Државниот управен инспекторат⁸²) не објавија годишни извештаи за нивната работа, а ниту една од институциите немаше јавно достапен буџет (со еден исклучок⁸³). Исто така, институциите немаа органограми. Сите институции кои беа земени како примерок (освен ГС) имаа целосни, ажурирани и функционални информации за контакт, на лесно достапни локации. Повеќето од институциите имаат контакти за односи со јавност и контакти за барање информации од јавен карактер, но немаа контакти или информации за соработката со граѓанското општество и другите надворешни чинители. Процесите на јавна консултација се објавуваат под „Информации“ или „Соопштенија“, но не се лесно достапни, а нивната локација на веб-страниците често не е евидентна. Освен МВР, која генерално обезбедува информации на отворени податоци, веб-сајтовите на другите институции не содржат отворени бази на податоци или линкови до каталогот на МИОА на отворени податоци. Откако новата Влада ја презема функцијата на 1-ви јуни, треба да се признаат нејзините напори за транспарентност и отченок, што резултираше со значителни промени во информациите кои се однесуваат на делокругот на работа, презентација на релевантни документи и достапност на политички документ и анализи (особено по 27 ноември, кога Владата издаде соопштение во кое се наведува листа на документи што министерствата треба да ги објават во согласност со законот). Сега повеќето од идентификуваните институции објавија годишни извештаи, буџети и органограми. Сепак, веб-страницата на Генералниот Секретаријат сè уште е достапна само преку веб пребарувач, а не може да се најде на веб-страницата на Владата; иако документите релевантни за работата на Генералниот секретаријат се објавени директно на веб страницата на Владата под различни делови.

78 Во однос на документи за јавни политики, студии и анализи релевантни за политиките кои се во нивна надлежност, почнувајќи од фискализација до плаќање на данок, лотарија итн.

79 Во однос на документи за јавни политики, студии и анализи релевантни за политиките кои се во нивна надлежност, постојат „некои“ документи, но не во сите области - конкретно во областа на еднакви можности; детски права; дискриминација што се испорачуваат најчесто при спроведувањето на проектите.

80 Нема вовед во содржината на документите. Документите се само наведени и многу често се расфрлани на веб-страниците, што го отежнува наоѓањето.

81 Освен за УЈП чии публикации се достапни и лесно разбирливи за граѓаните, другите институции земени како примерок не ги исполнуваат двата критериуми, а МИОА го исполнува само првиот.

82 УЈП на својата веб-страница која е лесно достапна има извештаи од 2007 година. Содржината на извештајот, иако се состои од многу броеви, расходи и буџети, сепак е разбирлива за граѓаните, со оглед на сложеноста на предметот. Извештајот ги објаснува даноците и постапките темелно и чекор по чекор. Извештаите на Државниот управен инспекторат не се прикажани, туку само се наведени, па затоа е пристапна, но не е разбирлива за граѓаните.

83 За време на мерењето МИОА немаше објавен буџет за 2016 и 2017. Објавена беше ексел табела за буџетски трошоци во 2016.

Имаше критики од граѓанското општество за владиниот ангажман и практичното спроведување на пристапот до информации. Контактите релевантни за соработката со ГО сè уште не се видливи и одделни делови за процесите на јавна консултација се исклучок отколку практика. Според ГО, официјалните податоци за одбивање на барањата не се целосно веродостојни, а вистинскиот број веројатно е поголем. Претставниците на невладините организации, исто така, споменаа дека третманот на барателите понекогаш не е правичен, бидејќи на медиумите и на ГО за застапување им се дава преференцијален третман наспроти индивидуалните граѓани заради нивното искуство и познавање на методите за спроведување на правата.

Каде е Македонија во регионален контекст?

ВеБЕР индикатор ACC_P2_I2: Проактивно информирање на јавноста од страна на властите



Резиме на резултатите: отчетност

Само 17.5% од анкетираниите граѓански организации се согласуваат дека властите внесуваат доволно информации за да ѝ овозможат на јавноста да го исполни правото на слободен пристап до информации од јавен карактер. Мислењата се попозитивни кога станува збор за исклучоците предвидени со законот за јавниот карактер на информациите што ги даваат државните органи. Сепак, само мал дел од граѓанските организации сметаат дека исклучоците соодветно се применуваат во пракса. Во однос на нивните искуства со барањата за информации, околу половината од анкетираниите граѓански организации имаат малку или никакви проблеми со пристапот до информации во бараниот формат во пропишаните рокови, додека огромното мнозинство од анкетираниите граѓански организации потврдуваат дека често или секогаш информациите се обезбедуваат бесплатно.

Во врска со информациите кои содржат класифицирани материјали или материјали за лични податоци, мал дел од анкетираниите граѓански организации потврдуваат дека се обезбедуваат неклассифицираните делови од овие материјали. Овој процент значително се зголемува кога се бараат материјали со лични податоци. Сепак, истражувањето покажува дека огромното мнозинство граѓански организации сметаат дека дел од бараните материјали се објавуваат само за да ги доведат во заблуда лицата со делумна информација. Кога станува збор за санкциите, само една третина од анкетираниите граѓански организации сметаат дека Министерството за правда поставува доволно високи стандарди за правото на пристап до информации од јавен карактер преку својата практика и се согласува дека санкциите пропишани за прекршување на правото на слободен пристап до информации водат до доволно сериозни последици за одговорните лица во органите што не се во согласност со законот.

Во моментот на мерење (септември-ноември 2017 година, кратко време по преземањето на функцијата на новата Влада) институциите не дале доволно информации за нивниот делокруг, додека повеќето институции вклучуваат информации само за нивниот министер.

Институциите во примерокот имаат општа тенденција да ги објавуваат сите релевантни закони и редовно да ги ажурираат сите промени. Сепак, документи за политики или анализи; дури и оние ретки публикации кои се достапни, се многу тешки за пристап и често се подготвуваат како дел од проектите.

Во времето на мерењето, повеќето од институциите немаат објавено годишни извештаи за нивната работа, ниту пак буџетите се јавно достапни. Исто така, институциите немаа свои органограми на располагање. Сепак, сите институции (со еден исклучок) имаа целосни, ажурирани и функционални информации за контакт. Освен МВР, која генерално обезбедува информации на отворени податоци, веб-сајтовите на институциите не содржеа отворени бази на податоци или линкови до каталогот на МИОА на отворени податоци.

Имено, со оглед на тоа што новата Влада ја презеде функцијата на 1-ви јуни, истакна дека е посветена на унапредување на транспарентноста и отчетноста на јавната администрација. На 27 ноември 2017 година Владата издаде соопштение (по 34-тата владина седница) со презентација на листа на документи што министерствата треба да ги објават во согласност со законот. Така, иако нема значителни промени во информациите кои се однесуваат на обемот на работа, презентација на релевантни документи и достапност на документи за политики и анализи; сега повеќето од институциите објавија годишни извештаи; буџети и органограми. Сепак, контактите релевантни за соработката со ГО сè уште не се видливи и одделни делови за процесите на јавна консултација се повеќе исклучок, отколку практика.

Препораки за отчетност

Право на слободен пристап до информации

1. Администрацијата треба да ја разбере својата обврска да ги обезбеди информациите што ги барал барателот и треба да ја разбере важноста да се дадат тие информации веднаш штом ќе има можност. Единствениот начин на кој може да се избегне молчење на администрацијата е да им се даде поголема моќ на КЗПСПИЈК да го следи спроведувањето на одредбите на законот, овластувањето да спроведе прекршочна постапка и да го зајакне својот капацитет да мониторира дали институциите проактивно објавуваат јавни информации.
2. Сите носители на информации треба да се воздржат од барање на образложение за причини поради кои се поднесува барањето за одредени информации од јавен карактер.
3. Позитивна пракса која е забележана во Црна Гора е јавно објавување на информациите по добивањето на одредено барање.

Проактивно информирање

4. Покрај позитивниот развој на барањето сите институции да објават 21 документ, ова не треба да се прави само на ад хок основа. Сите институции треба редовно да ги ажурираат овие документи и да сигнализираат дали настанале промени.
5. Поголемиот дел од институциите немаат никакви информации за лицето задолжено за комуникација и соработка со ГО. Ова остава простор за сомневање дали институциите назначиле државни службеници за оваа функција. Сите институции треба да назначат лица на тие работни места и да ги објават нивните контакт податоци. Покрај тоа, сите најави за консултации и дебати со граѓанското општество треба да бидат видливи и јавно достапни на веб-страниците на институциите.
6. Речиси ниту една од институциите не објави информации за политички документи, студии и анализи релевантни за политиките од нивна надлежност. Институциите треба да ги објават сите овие документи, а не само оние кои се развиени во рамките на одреден проект.

5. Давање услуги

ВеБЕР индикатори за давање услуги и вредности за Република Македонија

Перцепција на јавноста за граѓанската ориентација на државната администрација					
0	1	2	3	4	5
Перцепција на јавноста и достапност на податоци за повратни информации од граѓаните во врска со квалитетот на административните услуги					
0	1	2	3	4	5
Перцепција на ГО за достапноста до административни услуги					
0	1	2	3	4	5
Достапност на информации во врска со обезбедување на административни услуги на веб-страниците на давателите на услуги					
0	1	2	3	4	5

Состојбата во областа на давање услуги

Една од четирите приоритетни области на Стратегијата за РЈА (се однесува на Стратегијата за 2018-2022) е посветена на обезбедување на услуги и ИКТ поддршка за администрацијата. Сепак, не е достапна посебна стратегија посветена на обезбедувањето административни услуги. Како што можеме да видиме од Стратегијата за РЈА, фокусот на Владата е кон дигитализацијата и обезбедувањето и достапноста на е-услугите. Според Стратегијата, сè уште е потребно развивање на стратегии, програми и методологии за оваа област⁸⁴. Покрај тоа, Стратегијата предвидува вклучување на корисниците во процесот на дефинирање и дизајнирање на услугите, кои ќе се развиваат според нивните потреби. Дигитализацијата е клучен приоритет за новата Влада, што е потврдено и од нејзината улога во Стратегијата за РЈА како едно од начелата, но и од активностите на Владата, да биде домаќин на Самитот за Западен Балкан во април 2018 година.⁸⁵ Во исто време, Извештајот на ЕК од 2018 година забележува дека „фокусот е на дигитализацијата на услугите за бизнисите, отколку за јавноста.“⁸⁶

Законот за општа управна постапка (ЗОУП), кој стапи на сила на 1 август 2016 година, е признаен како една од големите можности за обезбедување квалитетни услуги. Законот ги регулира сите современи институти кои се карактеристични за Европскиот административен простор, како и оние што произлегуваат од Директивата за европски услуги.⁸⁷ Една од нормите што е признаена како добра практика е законската обврска за задолжителна електронска размена на податоци и документи помеѓу институциите. Исто така, со измените и дополнувањата на Законот за електронско управување донесени во 2016 година⁸⁸, а во насока на имплементација на одредбите на ЗОУП, беше воведена и услуга за доставување документи до и помеѓу институциите. Сепак, според извештајот на ЕК од 2018 година законот „не е систематски применет од страна на администрацијата, иако се направени значителни напори за усогласување на посебните закони.“⁸⁹ Ова е исто така признаено во Стратегијата за РЈА, која нагласува дека ситуацијата со потребната инфраструктура, како и размена на информации помеѓу институциите е несоодветна и не ги задоволува потребите за доследно исполнување на обврските од ЗОУП и резултира со тешка електронска комуникација помеѓу администрацијата.

84 http://www.mio.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/strategies/srja_2018-2022_20022018_mk.pdf

85 <https://digitalsummitwb6.com/>

86 <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-report.pdf>

87 Ибид.

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

89 <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-report.pdf>

Дополнително, предизвик кој е признаен од страна на Стратегијата и за кој беше искажана загриженост од страна на граѓанското општество е фактот што обезбедувањето јавни услуги не е унифицирано и обично се дефинира на ниво на институција или организациона единица. Со цел да се поддржи систематското спроведување на ЗОУП, МИОА разви софтверско решение за водење и управување со Каталог на услуги⁹⁰ што се предвидува како систематска база на податоци за сите административни процедури во земјата, што ќе овозможи понатамошно поедноставување на услугите и нивна дигитализација. Каталогот на услугите не е целосно функционален и сè уште не обезбедува детална и ажурирана листа на јавни услуги што ги нудат институциите од јавниот сектор на национално ниво. За таа цел, Владата во моментов работи на нов каталог и нов портал за е-услуги.

Имајќи предвид дека националниот портал за е-услуги (uslugi.gov.mk)⁹¹, кој беше развиен во 2005 година, не е функционален и е застарен, МИОА започна со реализација на проект⁹² за изработка на нов национален портал за е-услуги, како и воведување на централен единствен граѓански регистар како централна база на податоци за граѓаните, кој што ќе го користат сите институции за испорака на административни услуги. Ова претставува подобрување бидејќи во моментот сите постоечки е-услуги се достапни преку одделни портали на институциите кои ги нудат.

Покрај тоа, МИОА иницираше и активности за воведување на една точка на услуга, која има за цел да им овозможи на граѓаните и бизнис секторот да добијат услуги од неколку институции на едно место. Како што е разработено во Стратегијата, се предвидува да се отворат т.н. јавни канцеларии во неколку градови низ целата земја, со што се подобрува регионалната достапност на услугите. Последните најави на МИОА се дека во Скопје ќе започне пилот-проект до крајот на 2018 година. Порталот, исто така, беше оценет од страна на примерок од граѓаните за да се види дали нивните потреби се задоволени.⁹³

Кога станува збор за задоволството на граѓаните, Стратегијата го препознава недостатокот на развој на методологии за мерење на задоволството на корисниците и фактот дека дури и кога тие се развиваат, не се применуваат континуирано. Досега, при спроведување проценки, тие се спроведуваат на ниво на институции кои не даваат услуги. Сепак, Акциониот план за РЈА⁹⁴ предвидува развој на унифицирани методологии кои ќе се спроведуваат на ниво на услуги, како и нивно редовно следење и следење во пракса.

Нискиот степен на достапност до јавните услуги што институциите ги нудат на лицата со попреченост, исто така, е издвоен како предизвик од МИОА во Стратегијата за РЈА. Според СИГМА, од вкупно 144 тела на државната управа, само 40 имаат подготвено акциони планови за пристапност кои се следат на централно ниво.⁹⁵

Што е предмет на ВеБЕР мониторингот и како се спроведува истиот?

Во рамките на областа од РЈА за давање услуги три начела на СИГМА беа мониторирани.

Начело 1: Политиките за граѓанската ориентација на државната администрација се воспоставени и се применуваат

Начело 3: Механизми за обезбедување квалитет на јавните услуги се воспоставени

Начело 4: Достапноста на јавните услуги е обезбедена.

Од аспект на граѓанското општество и пошироката јавност, овие начела се најзначајни во однос на остварувањето на надворешниот аспект на администрацијата, кој е клучен за дневно обезбедување на административни услуги и контакти со администрацијата, а со тоа и многу влијае на квалитетот на секојдневниот живот.

90 <https://kataloguslugi.mioa.gov.mk/#/>

91 <http://www.uslugi.gov.mk/>

92 „Поддршка за Реформите во јавната администрација и зајакнување на капацитетите на МИОА“

93 <http://www.mio.gov.mk/?q=mk/node/1448>

94 http://www.mio.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/strategies/ap_srja_2018-2022_20022018_mk.pdf

95 СИГМА, Начела на Јавната администрација, Мониторинг извештај 2016, www.sigmaxweb.org

Пристапот за следењето на начелата се потпира, прво, на перцепцијата на јавноста за политиката за испорака на услуги, вклучувајќи го и тоа колку е отворена администрација за редизајнирање на административни услуги врз основа на повратни информации од граѓаните. Тој е дополнет со перцепцијата на граѓанското општество за различни аспекти на испорака на услуги. Освен тоа, пристапот ги надминува перцепциите, ги истражува аспектите на постоење, достапноста на интернет и достапноста на информации за услугите.

Се користеа четири показатели, два целосно мерени според податоци за перцепција (јавната перцепција и граѓанското општество) и две со употреба на комбинација на перцепција и јавно достапни податоци. Истражувањето на јавното мислење го искористи трифазното тестирање на веројатноста насочено кон јавноста, фокусирајќи се на граѓански ориентирана испорака на услуги во пракса, покривајќи различни аспекти на механизмите за свесност, ефикасност, дигитализација и повратни информации.⁹⁶

При мерењето на достапноста на административните услуги за ранливите групи и во оддалечените области, беа користени анкети на граѓанското општество и фокус групата со избрани граѓански организации⁹⁷, а второто за дополнување на податоците од анкетата со квалитативни наоди. Постоењето механизам за повратни информации беше истражено со комбинирање податоци за јавната перцепција и онлајн податоци за примерок од пет услуги.⁹⁸ Конечно, веб-страниците на даватели на исти примероци на услуги беа анализирани за да се соберат информации за пристапноста и нивните цени.

Резултати од ВеБЕР мониторингот

Начело 1: Политики за граѓанската ориентација на државната администрација се воспоставени и се применуваат

ВеБЕР индикатор 5SD_P1_I1

„Јавна перцепција за граѓанската ориентација на јавната администрација“

Елементи на индикатори	Оценки
Граѓаните се свесни за иницијативите или проектите за поедноставување на владините администрации	1/2
Граѓаните потврдуваат дека иницијативите за административно поедноставување или проектите на Владата ја подобриле испораката на услуги	4/4
Граѓаните потврдуваат дека справувањето со администрацијата станува полесно	2/4
Граѓаните потврдуваат дека е намалено времето потребно за добивање на административни услуги	2/4
Граѓаните сметаат дека администрацијата се движи кон дигитална Влада	2/2
Граѓаните се свесни за достапноста на е-услугите	1/2
Граѓаните се запознати со начините како да користат е-услуги	2/2
Граѓаните користат е-услуги	0/2
Граѓаните сметаат дека е-услугите се корисни за корисниците	2/4
Граѓаните потврдуваат дека администрацијата бара повратна информација од нив за тоа како административните услуги можат да се подобрат	0/2
Граѓаните потврдуваат дека администрацијата ги користи нивните повратни информации за тоа како административните услуги можат да се подобрат	4/4
Вкупно	20/32

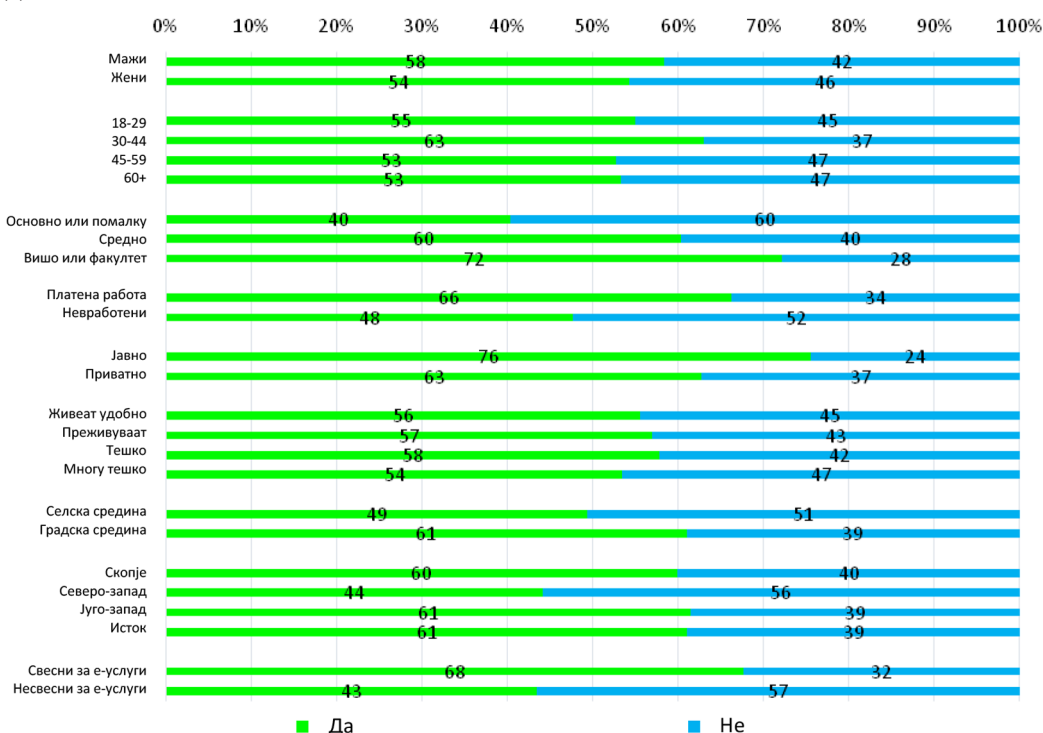
96 Перцепциите се истражуваат со користење на анкета насочена кон општата јавност (на возраст од 18 години и постари) од 6 земји од Западен Балкан. Истражувањето беше спроведено преку лично интервјуирање со помош на компјутер (CAPI), користејќи трифазен случаен стратифициран примерок. Таа беше имплементирана како дел од регионалните омнибус истражувања спроведени во Албанија, Босна и Херцеговина, Црна Гора и Србија (ад хок анкети беа спроведени за Косово и Македонија) во периодот од 15 октомври до 30 ноември 2017 година. За Македонија, маргината на грешка за вкупниот примерок од 1039 граѓани е $\pm 3.04\%$, на 95% ниво на доверба.

97 Истражувањето врз граѓанските организации беше спроведено преку анонимен, онлајн прашалник. Методот за собирање податоци вклучуваше CASI (само-интервјуирање со помош на компјутер). Во Македонија истражувањето беше спроведено во периодот од 15 октомври до 30 ноември 2018 година. Примерокот за испитување за Македонија беше $N = 74$. Основата за прашања за пристапноста на услугите беше $n = 49$ испитаници.

98 1) Регистрација на имот, 2) Регистрација на фирма (бизнис) 3) Регистрација на возила 4) Издавање на лични документи: пасоши и лични карти 5) Данок на додадена вредност (ДДВ) за компании.

Нашите резултати покажуваат дека 56% од македонските граѓани во изминатите две години имаат интеракција со нивната администрација за да добијат административни услуги. Во однос на демографијата на оние кои имаат интеракција, не постои значајна разлика во однос на родот и приходот на домаќинството. Сепак, урбаната област има повисока стапка на интеракција (61%) од руралната област (49%), а северозападниот регион има најниска стапка на интеракција (44%), додека останатите идентификувани региони не покажуваат значителни разлики. Возрасно, возрасната група од 30-44 години има највисока стапка на интеракција (64%). Од аспект на образование, оние со вишо образование или со повисоко образование (72%), се вработени (66%) и работат во јавниот сектор (76%) имаат повисоки стапки на интеракција од оние со средно образование или пониско образование (53%), невработени лица (48%) или кои работат во приватниот сектор (63%). За испитаниците со свест за е-услуги има поголема веројатност да имаат интеракција со администрацијата (68%) отколку оние без таква свест (43%).

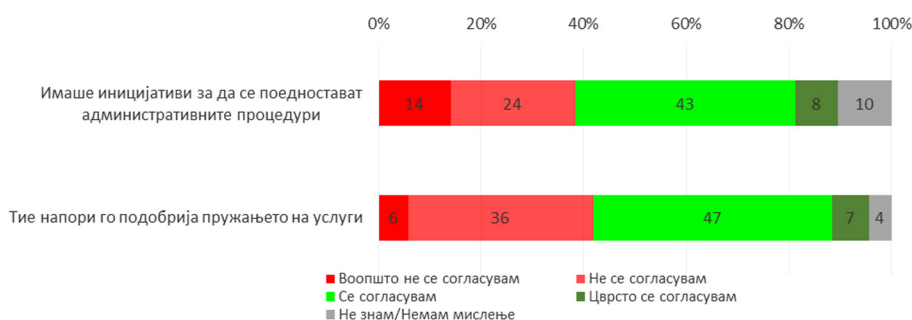
СЛИКА 1: ДЕМОГРАФИЈА НА ГРАЃАНИ КОИ ИМАЛЕ ИНТЕРАКЦИЈА СО АДМИНИСТРАЦИЈАТА ЗА ДА ДОБИЈАТ АДМИНИСТРАТИВНА УСЛУГА (%)



Забелешка: Резултатите се заокружени до најблискиот цел број. N=516, 523, 233, 294, 268, 244, 315,544, 179, 427, 323, 289, 118, 309, 97, 380, 336, 226, 418, 621, 301, 275, 214, 248, 551, 488 соодветно за секоја лента.

Генерално, 51% од Македонците сметаат дека имало иницијативи или напори од страна на Владата за поедноставни административни процедури за граѓаните, а 54% од Македонците сметаат дека ваквите напори всушност довеле до подобри услуги.

СЛИКА 2: ПЕРЦЕПЦИЈА ЗА НАПОРИТЕ И ЕФИКАСНОСТА НА ВЛАДИНИТЕ ИНИЦИЈАТИВИ ЗА ИСПОРАКА НА УСЛУГИ (%)



Забелешки: Резултатите се заокружени до најблискиот цел број. N=1039, N=784

Нема значајни демографски разлики во однос на полот, местото на живеење и видот на вработување за тоа дали има владини напори за подобрување на услугата и дали таквите напори всушност доведуваат до испорака на услуги. Освен овие демографски показатели, групата од 30-44 години има најпозитивно мислење за двете прашања (56% се согласуваат дека има напори и 60% се согласуваат за вистинско подобрување на услугата). Во однос на приходот на домаќинствата, оние кои се соочуваат со проблеми (55%) или припаѓаат во тежок (53%) слој, има поголема веројатност да мислат дека има иницијативи за подобрување од оние што живеат удобно (46%) или се припаѓаат во слојот многу тешко (42%); сепак, нивните мислења не се разликуваат многу во врска со вистинското подобрување на испораката на услуги. Невработените лица (62%) се согласуваат повеќе за подобрување на услугите од вработените (55%).



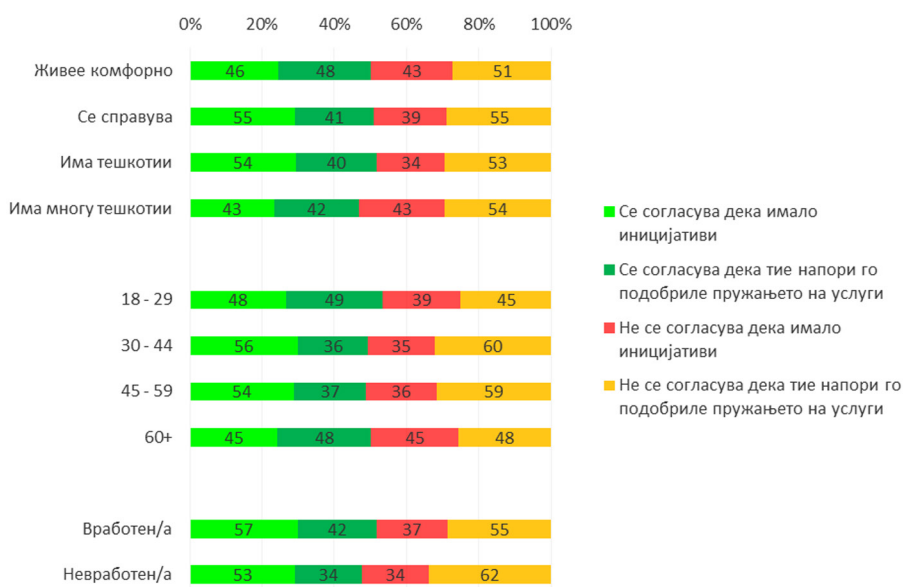
Наоди на членовите на ВеБЕР платформата

Социјалните услуги преку центрите за социјална работа беа испитани од аспект на нивниот придонес во решавањето на проблемите со кои што се соочуваат граѓаните. Граѓанските перцепции за ова прашање се поделени, така што 46% сметаат дека можат да помогнат, а 47% сметаат дека не помагаат во решавањето на проблемите на граѓаните. Според работниот статус на граѓаните се забележува дека најголем процент од невработените испитаници (53,3%) кои сметаат дека услугите на центрите за социјална работа не излегуваат во пресрет на граѓаните, додека пензионерите имаат најпозитивен впечаток (44,4%) дека услугите на центрите можат да помогнат во решавањето на проблемите со кои се соочуваат граѓаните.

Центар за управување со промени, 2018



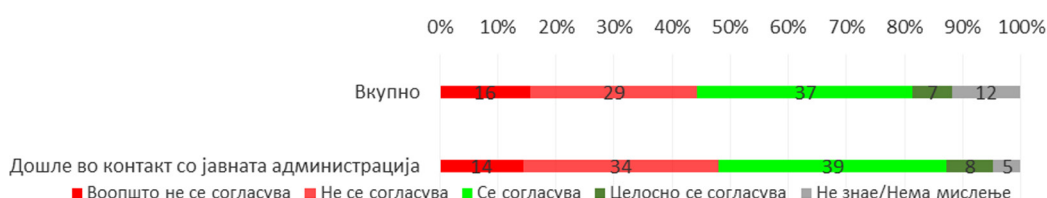
СЛИКА 3: ДЕМОГРАФИЈА НА ПЕРЦЕПЦИЈАТА ЗА НАПОРИТЕ И ЕФЕКТИТЕ ОД ВЛАДИНИТЕ ИНИЦИЈАТИВИ ЗА ИСПОРАКА НА УСЛУГИ (%)



Забелешки: Резултатите се заокружени до најблискиот цел број. N= 97, 380, 336, 226, 233,294, 268, 244, 427, 323 соодветно за секоја лента.

Генерално, за тоа дали станува збор за справување со администрацијата, 44% од Македонците се согласуваат, 45% не се согласуваат и 12% не знаат или немаат мислења. Групата од 60 години се согласува најмалку (37%) во споредба со друга возрасна група. Оние кои работат во јавниот сектор (52%) или кои се во интеракција со администрацијата (47%) се согласуваат со ова повеќе од оние во приватниот сектор (43%) или кои не се во интеракција со администрацијата (39%). Испитаниците кои се во интеракција со административните процедури се согласуваат маргинално повеќе (+ 3%) со оваа проценка

СЛИКА 4: ПЕРЦЕПЦИЈА ЗА ТОА ДАЛИ СПРАВУВАЊЕТО СО АДМИНИСТРАЦИЈАТА Е ПОЛЕСНО ВО ПОСЛЕДНИТЕ ДВЕ ГОДИНИ СПОРЕД ПОЕДНИЧЕНИ ИСКУСТВА(%)



Забелешка: Резултатите се заокружени до најблискиот цел број. N=1039, N =585

Во врска со тоа дали времето што е потребно за да се добијат административни услуги е намалено, 48% од испитаниците се согласуваат. Во однос на демографијата на ова прашање, оние кои се невработени (55%), кои живеат удобно (55%), во јавниот сектор (52%), имаат интеракција со администрацијата (51%) повеќе се согласуваат со оваа проценка од оние вработени (47%), живеат во многу тешка финансиска состојба (45%), во приватниот сектор (45%) или не се во интеракција со администрацијата (44%). Оние кои се свесни за е-услуги (53%) имаат тенденција да имаат попозитивно мислење за ова од оние кои не се (42%). Вреди да се напомене дека луѓето што живеат во руралните средини (52%) се согласуваат со ова малку повеќе од оние во урбаните области (45%), додека северозападниот дел (55%) најповолно се изрази, за разлика од југозападниот (41%) кој најнеповолно се изрази.



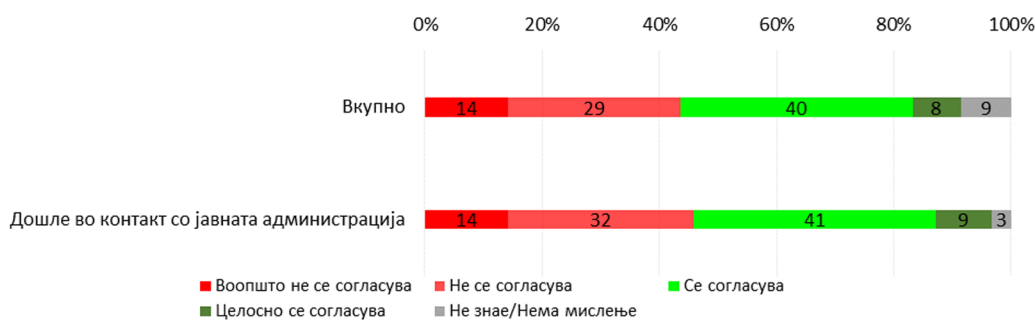
Наоди на членовите на ВеБЕР платформата

Во последната деценија се случила многу промени и реформи во здравствениот систем на Република Македонија, што предизвика голема конфузија. Беа направени реформи за да се доведе во ред системот за здравствена заштита, а број од тие реформи не ги исполнија очекуваните резултати. Некои од реформите се однесуваа на реконструкција на болници, купување медицинска опрема и лекови, подобрување на административните услуги преку вклучување на електронски закажувања на прегледи итн. И покрај слабостите на новите реформи, гледано како целина, здравствениот систем во Република Македонија забележа подобрување. Резултатите за извештајот се добиени преку теренски истражувања и анкети на 849 испитаници, во осум статистички региони, фокусирајќи се на видувањата и мислењата на граѓаните за нивните искуства со услугите на здравствениот систем на Република Македонија.

Центар за управување со промени, 2018

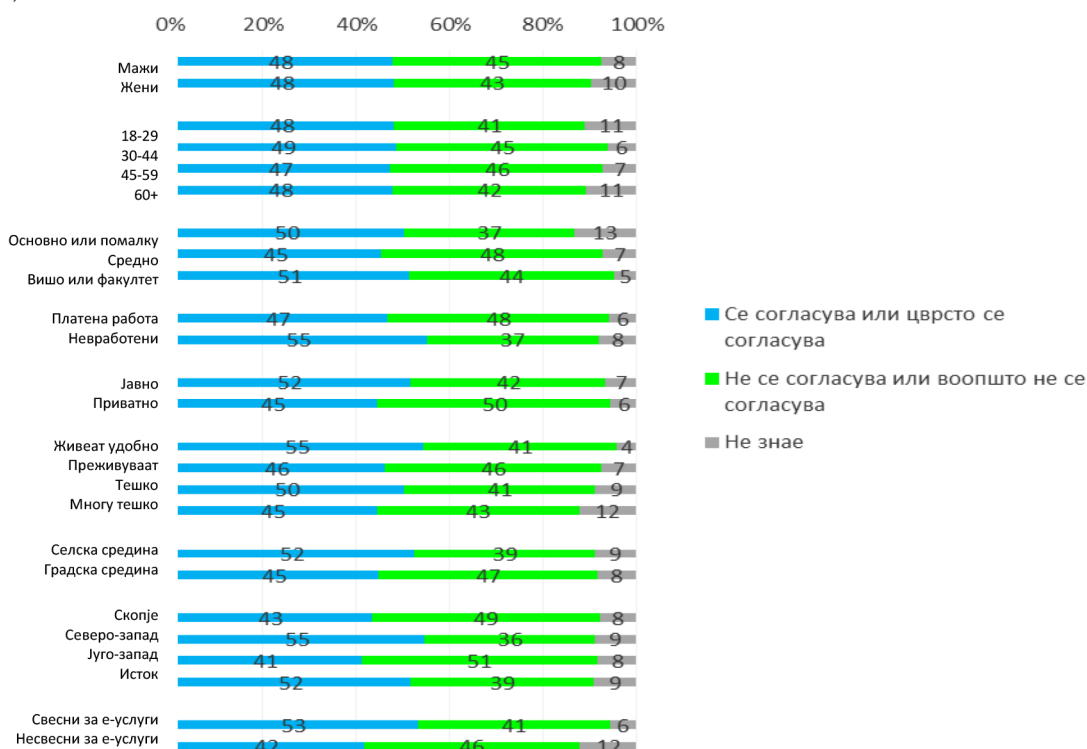


СЛИКА 5: ПЕРЦЕПЦИЈА ЗА НАПОРИТЕ И ЕФИКАСНОСТА НА ВЛАДИНИТЕ ИНЦИЈАТИВИ ЗА ИСПОРАКА НА УСЛУГИ (%)



Забелешки: Резултатите се заокружени до најблискиот цел број. N =1039, N=585

СЛИКА 6: ПЕРЦЕПЦИЈА ЗА НАПОРИТЕ И ЕФИКАСНОСТА НА ВЛАДИНИТЕ ИНЦИЈАТИВИ ЗА ИСПОРАКА НА УСЛУГИ (%)



На прашањето дали граѓаните се согласуваат дека администрацијата се движи кон дигитализација, 72% се согласуваат. Возрасната група 30-44 најмногу се согласува (74%), а најмалку 18-29 (68%). Оние со вишо образование или повисоко образование се согласуваат повеќе (72%) од оние со основно или пониско образование (64%), но сепак споредувајќи ги вишото образование со тие средно образование или помалку, мислењата не се разликуваат значително. Граѓаните во јавниот сектор (81%), кои имаат интеракција со административните услуги (76%) и се свесни за е-услугите (83%) се согласуваат повеќе од оние во приватниот сектор (70%), кои не се во интеракција (65%) или несвесни за е-услугите (58%). Се чини дека постои корелација со приходот, така што оние кои што живеат удобно се согласуваат најмногу (78%), а оние кои што живеат во многу тешка финансиска состојба најмалку (69%). Географски, оние што живеат на исток се согласуваат најмногу (80%), а оние во северозападниот дел најмалку (60%).



Наоди на членовите на ВеБЕР платформата

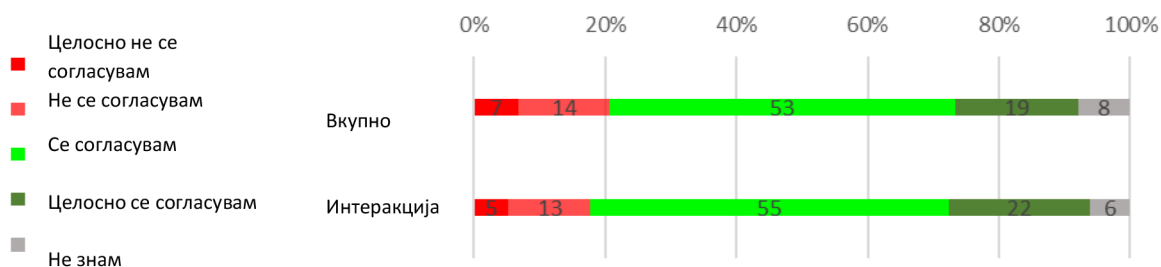
Во однос на решенијата за е-даноци за сите општини, постои иницијатива на Заедницата на единиците на локалната самоуправа за создавање централизиран систем, кој исто така ќе ги опфати и пошироките финансиски операции на општините, но државата нема обезбедено средства за негово воведување.

Во однос на даночниот систем во градот Скопје, мнозинството анкетирани граѓани сметаат дека електронската постапка за плаќање даноци на Град Скопје треба да се поедностави. Исто така, потребно е да се прошири можноста за онлајн известување за даночните проблеми, бидејќи сега граѓаните имаат можност преку веб-страницата за е-даноци на градот Скопје да пријави само проблем со двоен запис на имотот, погрешно внесување на општината во имот, погрешно регистриран сопственички дел и погрешно регистрирана големина на имотот.

Асоцијација Зенит, 2018



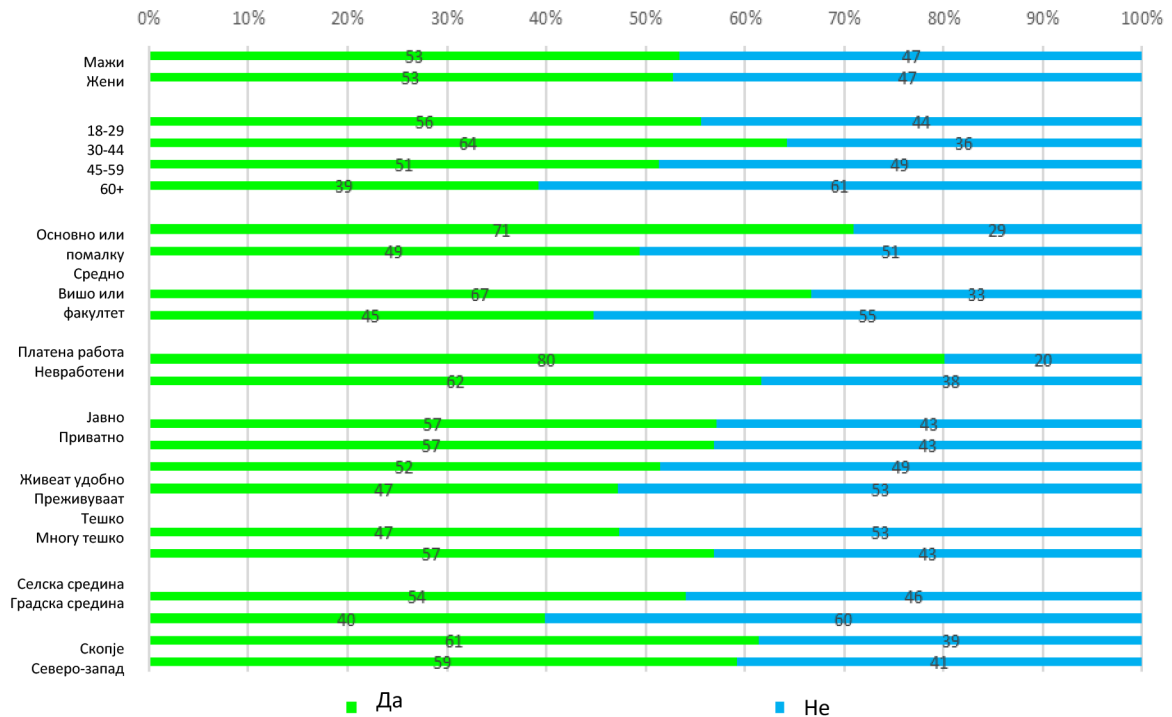
СЛИКА 7: ПЕРЦЕПЦИЈА ЗА ТОА ДАЛИ АДМИНИСТРАЦИЈАТА СЕ ДВИЖИ КОН ДИГИТАЛИЗАЦИЈА (%)



Забелешки: Резултатите се заокружени до најблискиот цел број. N =1039, N=585

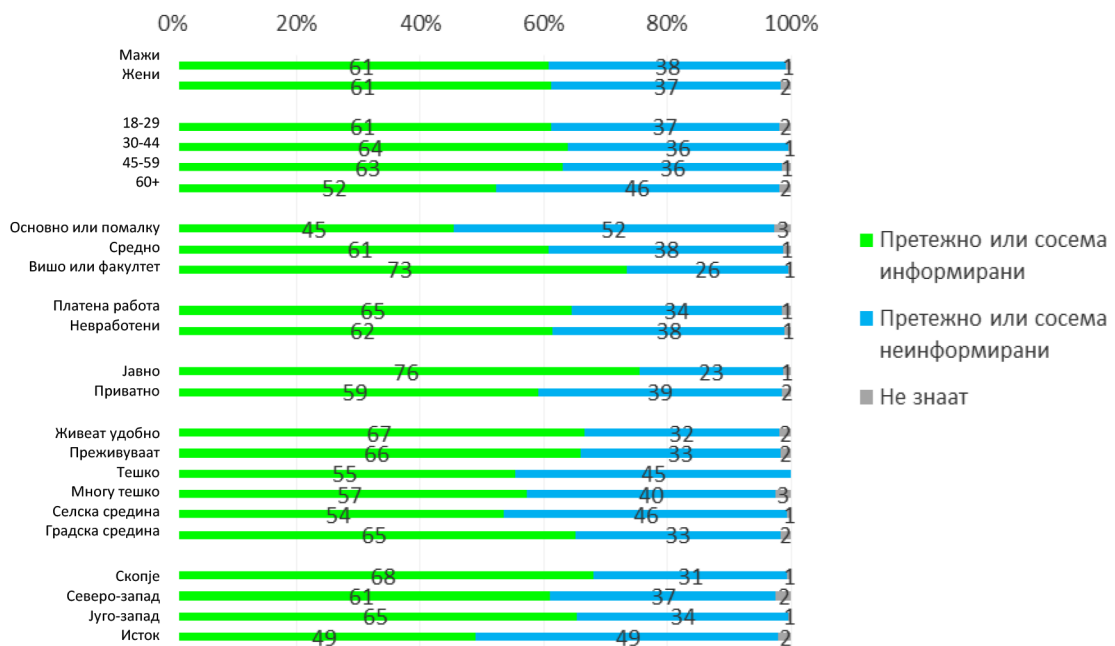
Во однос на нивото на свесност и информираност за е-услугите, 53% од испитаниците се свесни; меѓу нив 61% се изјасниле дека се информирани и 38% неинформирани. Во однос на возрасната група, групата од 30-44 е најсвесна (64%), а најмалку 60+ возрасната група е најмалку информирана (52%). Податоците сугерираат корелација помеѓу образованието, свеста и информираноста. Оние со вишо образование или повисоко образование се најзначајни (71%) и најинформирани (73%), во споредба со оние со средно образование или со пониско образование (49%) и помалку информирани (57%). Слично на тоа, оние во урбаните средини се посвесни (57%) и повеќе информирани (65%) од оние во руралните средини (47% и 54%, соодветно); југозападно се најсвесни (61%), во северозападниот дел се најмалку свесни (49%), а во Скопје се најинформирани (68%), а на истокот се најмалку информирани (49%). Оние во јавниот сектор генерално се посвесни (80%) и информирани (76%) од оние во приватниот сектор (62% и 59%, соодветно). Оние кои се посвесни (57% се оние кои живеат удобно) и информирани (67% се оние кои живеат удобно) од оние кои се помалку добри (47% и 57% соодветно за оние во многу тешки услови). Интеракцијата со административните служби сигурно ја менува и свеста (64% наспроти 39%) и информираност (63% наспроти 57%).

СЛИКА 8: ДЕМОГРАФИЈА НА НИВОТО НА СВЕШНОСТ ЗА Е-УСЛУГИТЕ ШТО СЕ НУДАТ ВО МАКЕДОНИЈА (%)



Забелешки: Резултатите се заокружени до најблискиот цел број. N =516, 523, 233, 294, 268, 244, 315,544, 179, 427, 323, 289, 118, 309, 97, 380, 336, 226, 418, 621, 301, 275, 214, 248 соодветно за секоја лента.

СЛИКА 9: ДЕМОГРАФИЈА НА НИВОТО НА ИНФОРМИРАНОСТ ЗА Е-УСЛУГИТЕ ШТО СЕ НУДАТ ВО МАКЕДОНИЈА (%)



Забелешка: Резултатите се заокружени до најблискиот цел број. N =516, 523, 233, 294, 268, 244, 315,544, 179, 427, 323, 289, 118, 309, 97, 380, 336, 226, 418, 621, 301, 275, 214, 248 соодветно за секоја линија.

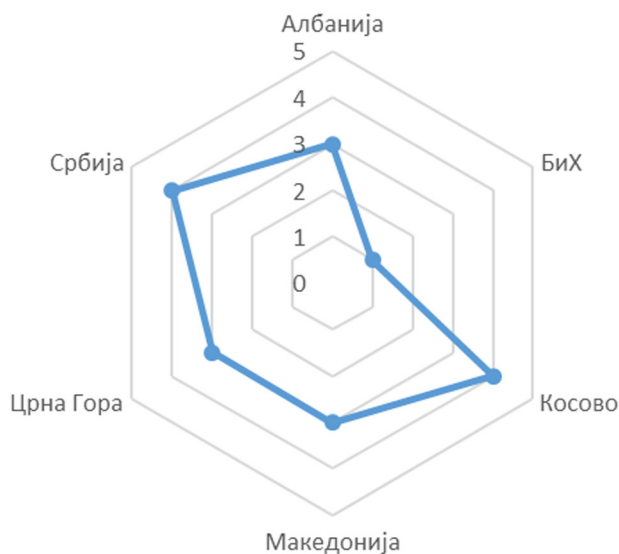
Во однос на стапката на користење на е-услуги, само 23% пријавуваат дека ги користат често или понекогаш (7% и 16%, соодветно). Меѓу граѓаните кои воопшто ги користат е-услугите, 38% пријавуваат дека секогаш добиваат услуги, а 34% пријавуваат дека понекогаш добиваат услуги. 81% од нив сметаат дека е-услугите се едноставни за користење, додека 17% мислат поинаку. Граѓаните во групата од 60+ години минимално користат е-услуги (14% „често“ и „понекогаш“) и најчесто сметаат дека е-услугите се тешки за користење (71%). Оние со повисок приход имаат тенденција да користат повеќе е-услуги (31%) од оние кои се во тешка финансиска ситуација (16%).

ТАБЕЛА: КОРИСНИЧКО ИСКУСТВО НА Е-УСЛУГИ ВО ПОСЛЕДНИТЕ ДВЕ ГОДИНИ

	Никога	Ретко	Понекогаш	Често	Вкупно
Колку често сте користеле е-услуги?	57%	20%	16%	7%	n=483
Колку често сте успеале да завршите е-услуги што сте ги побарале?	6%	23%	34%	38%	n=209

Каде е Македонија во регионалниот контекст?

Вредност на индикатор 5SD_P1_I1 „Јавна перцепција за граѓанската ориентација на јавната администрација“



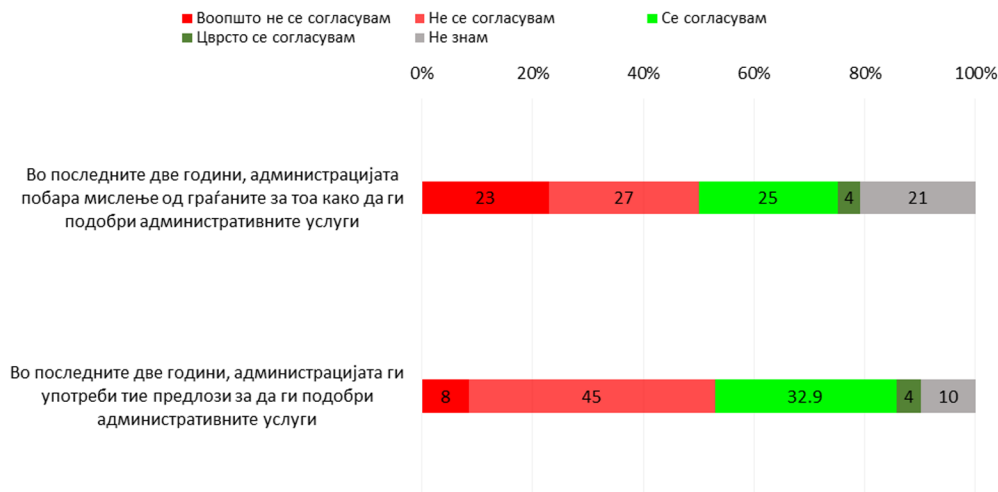
Начело 3: Воспоставени за механизми за обезбедување квалитет на јавните услуги

ВеБЕР индикатор SD_P3_I1: Јавна перцепција и достапност на податоци за повратните информации на граѓаните за квалитетот на административните услуги

Елементи на индикатори	Оценки
Граѓаните сметаат дека имаат можност да дадат повратни информации за квалитетот на административните услуги	1/2
Граѓаните сметаат дека механизмите за повратни информации се лесни за употреба	4/4
Граѓаните сметаат дека тие самите или граѓанското општество се вклучени во следењето и оценувањето на административните услуги	0/4
Граѓаните гледаат дека административните услуги се подобри како резултат на следење и проценка на граѓаните	4/4
Основни информации за повратните информации на граѓаните за административните услуги се јавно достапни	2/4
Напредните информации во врска со повратните информации на граѓаните за административните услуги се јавно достапни	0/2
Вкупно	11/20

Општо земено, во однос на тоа дали Владата користела предлози и повратни информации од граѓаните, само 29% од Македонците се согласуваат, додека мнозинството од 50% не се согласуваат. Оние кои што работат во јавниот сектор (46%), кои удобно живеат (34%) и кои комуницираат со административни услуги (33%), постои поголема веројатноста да имаат позитивно мислење за таквата работа. Од под-примерокот на граѓани кои се согласија дека Владата бара нивни повратни информации, само 37% до одреден степен се согласуваат дека Владата ги користела предлозите на граѓаните за подобрување на административните услуги.

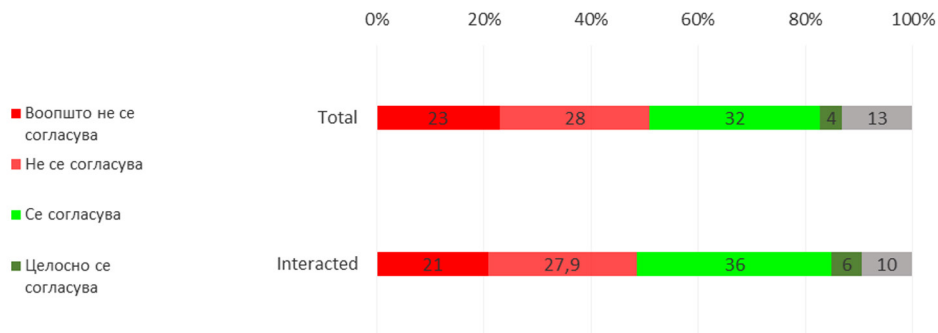
СЛИКА 10: ПЕРЦЕПЦИЈА ЗА НАПОРИТЕ И ЕФИКАСНОСТА НА ВЛАДИНИТЕ ИНИЦИЈАТИВИ ЗА ИСПОРАКА НА УСЛУГИ (%)



Забелешка: Резултатите се заокружени до најблискиот цел број. N=1039, N=584

Само 36% од испитаниците се согласуваат дека имаат можност да понудат повратни информации за квалитетот на услугите, додека 51% не се согласуваат. Од оние кои веруваат дека имаат можност да дадат повратни информации за квалитетот на административните услуги, само 20% (од под-примерок од n = 665) имаат можност да понудат мислења или повратни информации додека 73% не. Сепак, мнозинството (68%) од малиот под-примерок од испитаниците (13% од популацијата) кои имаат можност да понудат повратни информации сметаат дека каналите се едноставни за користење, наспроти малцинството (27%) кои мислат спротивно.

СЛИКА 11: МОЖНОСТИ ДА СЕ ДАДЕ ПОВРАТНА ИНФОРМАЦИЈА ЗА КВАЛИТЕТОТ НА ДОБИЕНАТА УСЛУГА (%)



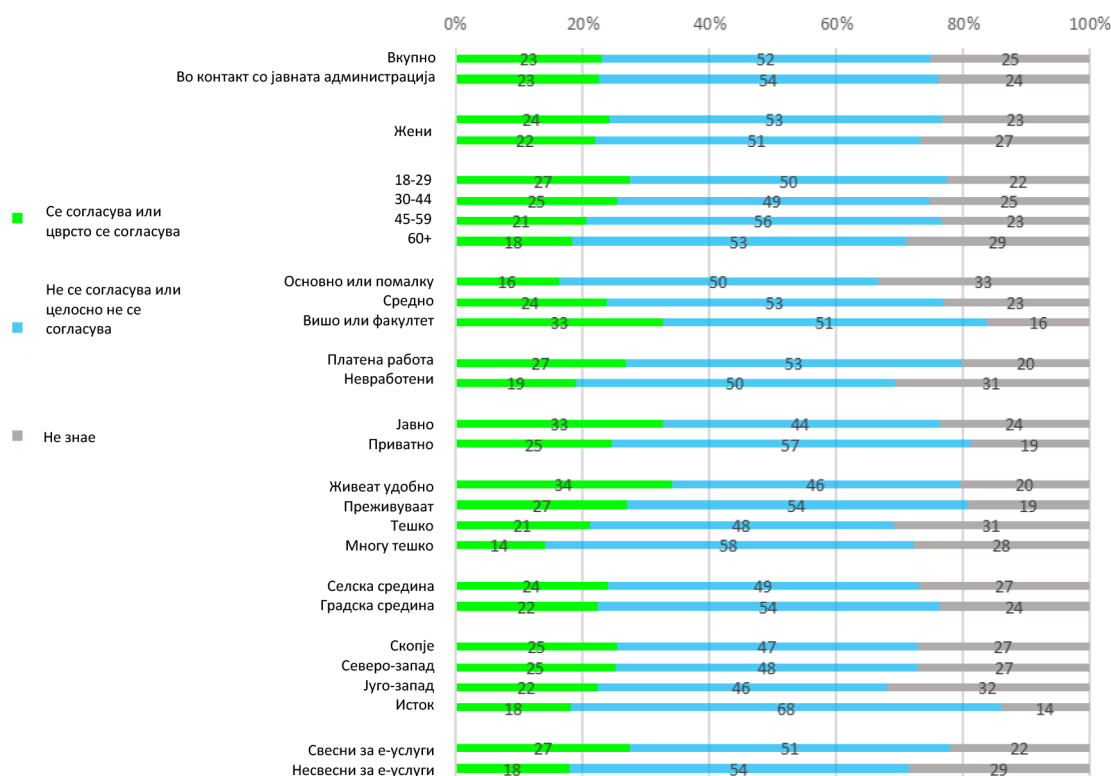
Забелешка: Резултатите се заокружени до најблискиот цел број. N=1039, N=584

ТАБЕЛА: КОРИСНИЧКО ИСКУСТВО СО МОЖНОСТИТЕ ЗА ПОВРАТНИ ИНФОРМАЦИИ И КАНАЛИТЕ ЗА ДАВАЊЕ ПОВРАТНИ ИНФОРМАЦИИ ВО ПОСЛЕДНИТЕ ДВЕ ГОДИНИ

Дали сте имале можност да дадете мислења или повратни информации за административните услуги?	20% (Да)	71% (Не)	7% (N/A)	n=665
Колку се лесни каналите за давање на повратни информации?	68% (Лесни или многу лесни)	27% (Тешки или многу тешки)	5% (N/A)	n=134

На прашањето дали тие самите или граѓанското општество се вклучени во следењето и оценувањето на административните услуги, само 23% од граѓаните се согласуваат, додека 52% не се согласуваат. Во однос на демографијата на граѓаните кои се повеќе вклучени, оние со високо образование (33%) и кои живеат удобно (34%) се повеќе вклучени. Од оние кои се согласуваат дека се вклучени, 69% (од под-примерокот од n = 239) се согласуваат дека таквиот мониторинг доведе до подобрени владини услуги.

СЛИКА 12: ГРАЃАНИТЕ И ГРАЃАНСКОТО ОПШТЕСТВО БИЛЕ ВКЛУЧЕНИ ВО МОНИТОРИРАЊЕ НА УСЛУГИТЕ, ПРЕКУ ПОЗАДИНСКИ ФАКТОРИ (%)



Забелешка: Резултатите се заокружени до најблискиот цел број. N= 1039, 585, 516, 523, 233, 294, 268, 244, 315,544, 179, 427, 323, 289, 118, 309, 97, 380, 336, 226, 418, 621, 301, 275, 214, 248, 551, 488 соодветно за секоја лента.

Сепак, анализата на веб-страниците на 5 даватели на услуги укажува на тоа дека постојат многу ограничени канали за давање онлајн повратни информации на граѓаните во врска со владините услуги.⁹⁹ Само УЈП во својот годишен извештај 2016 објави дека спроведе истражување во врска со задоволството на корисниците на услугите. Сепак, во извештајот се наведува дека резултатите се достапни само на интернет и не прецизира дали се мери задоволството на услугите што ги користеле граѓаните во врска со данокот на додадена вредност за компаниите. Понатаму, не постојат информации за напредни податоци за работењето од кој било од институционалните обезбедувачи на услуги.

99 Анализата на веб-страницата вклучува: 1) Агенција за катастар на недвижности (регистрација/издавање на имотен лист); 2) Централен регистар на Република Македонија (регистрација на бизниси); 3) Министерство за внатрешни работи (регистрација и издавање пасоши); 4) Портал за информации за услуги (услуга).

Каде е Македонија во регионален контекст?

ВеБЕР индикатор SD_P3_I1: Јавна перцепција и достапност на податоци за повратните информации на граѓаните за квалитетот на административните услуги



Начело 4: Обезбеден е пристап до јавните услуги

ВеБЕР индикатор SD_P4_I1: Перцепција на ГО за пристапноста на административните услуги

Елементи на индикатор	Оценки
ГО ја потврдуваат адекватноста на територијалната мрежа за пристап до административните услуги	0/4
ГО потврдуваат дека едношалтерскиот систем е достапен за сите	0/4
ГО сметаат дека административните услуги треба да се обезбедат на начин што ги задоволува индивидуалните потреби на ранливите групи	0/4
ГО потврдуваат дека давателите на административни услуги се обучени за тоа како да ги третираат ранливите групи	0/2
ГО потврдуваат дека администрацијата обезбедува различни канали на избор за добивање административни услуги	0/2
Граѓанските организации потврдуваат дека е-каналите се лесно достапни за лицата со попреченост	0/2
Вкупно	11/20

ВеБЕР индикатор SD_P4_I2: Достапност на информации во врска со обезбедување на административни услуги на веб-страниците на давателите на услуги

Елементи на индикатор	Оценки
Веб-страниците на давателите на административни услуги вклучуваат информации за контакт лице за давање услуги	4/4
Веб-страниците на давателите на административни услуги вклучуваат основни процедурални информации за тоа како да се пристапи до административните услуги	2/4
Веб-страниците на давателите на административни услуги вклучуваат упатства за пристап до административни услуги до граѓаните	1/2
Веб-страниците на давателите на административни услуги вклучуваат информации за правата и обврските на корисниците	2/2
Индивидуалните институции кои обезбедуваат административни услуги на централно ниво објавуваат информации за цената на понудените услуги	4/4
Информациите за цените на административните услуги се разликуваат помеѓу е-услугите и личните услуги	0/2
Информации за административните услуги се достапни во формати на отворени податоци	0/2
Вкупно	13/20

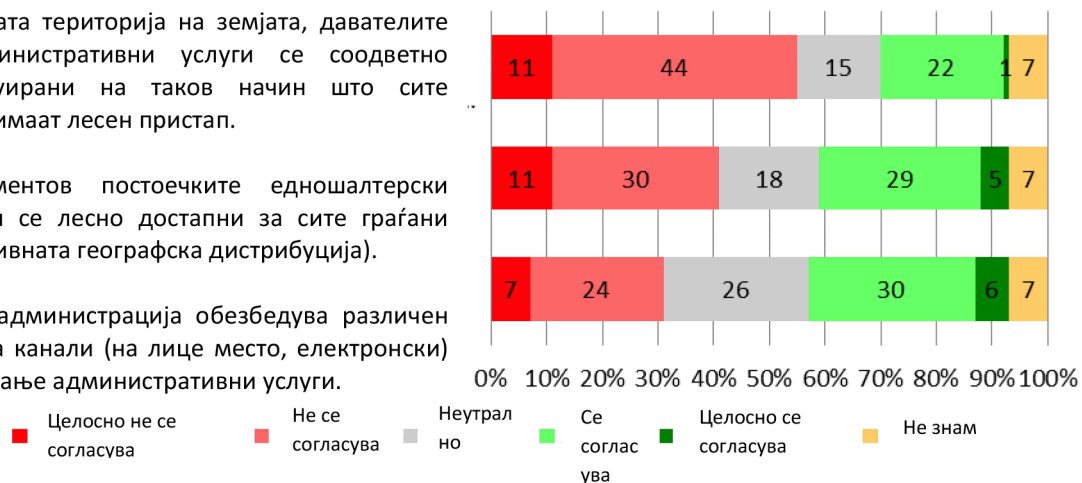
Во однос на достапноста на јавните услуги во Македонија, 4 од 5 услуги (со исклучок на регистрација на возила) имаат детални информации за контакт, вклучувајќи, но не ограничувајќи се на е-пошта и телефонски броеви. Сите вклучуваат процедурални информации (опис на услуги, информации за физичка локација и/или оригинални формати за преземање) за добивање на услуги. Дополнително, сите објавуваат информации за цената на понудените услуги, како и за правата и обврските на корисниците. Постојат некои нивоа на разликување на цените помеѓу е-услугите и личните услуги во 3 од 5 даватели на услуги.¹⁰⁰ Сепак, ниту еден од овие даватели на услуги немаат упатства за граѓаните (визуелна презентација, аудиовизуелно упатство) или информации за административни услуги во формати со отворени податоци.

СЛИКА 13: ДОСТАПНОСТ НА УСЛУГИ

Низ целата територија на земјата, давателите на административни услуги се соодветно дистрибуирани на таков начин што сите граѓани имаат лесен пристап.

Во моментот постоечките едношалтерски пунктови се лесно достапни за сите граѓани (преку нивната географска дистрибуција).

Јавната администрација обезбедува различен избор на канали (на лице место, електронски) за добивање административни услуги.



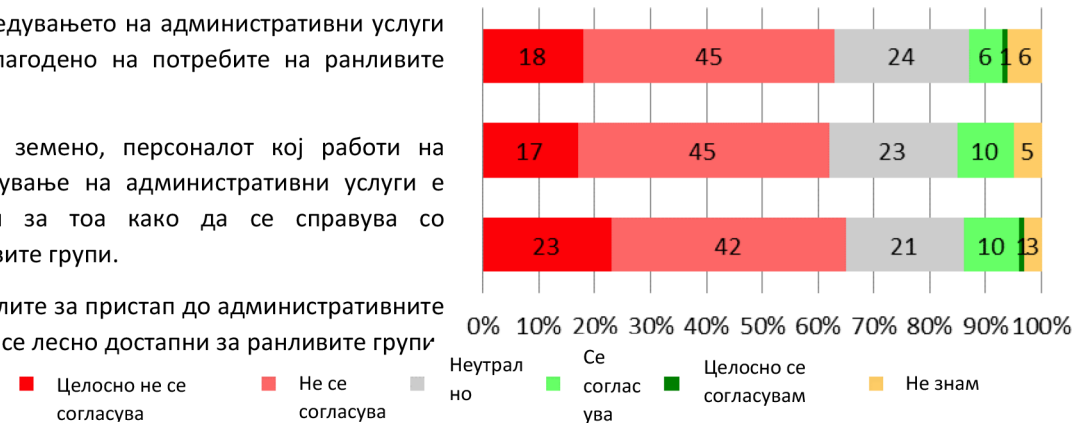
Забелешка: N=87

СЛИКА 14: ПРИСТАПНОСТ ДО УСЛУГИТЕ ЗА РАНЛИВИ ГРУПИ

Обезбедувањето на административни услуги е прилагодено на потребите на ранливите групи.

Општо земено, персоналот кој работи на доставување на административни услуги е обучен за тоа како да се справува со ранливите групи.

Е-каналите за пристап до административните услуги се лесно достапни за ранливите групи



Забелешка: N=87

Сепак, не постои диференцијација помеѓу цените за лични услуги и е-услугите, бидејќи само едно услуга - ДДВ за компаниите, може целосно да се добие и да се плати по електронски пат. За сите други услуги во примерокот може да се добијат само детални информации на интернет. Конечно, никакви информации релевантни за услугите од примерокот не се достапни во формат на отворени податоци.

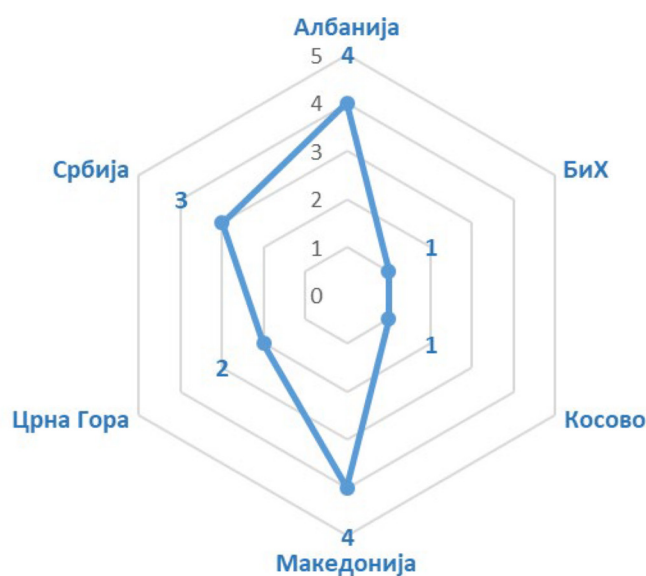
¹⁰⁰ Исклучок е регистрација на возила и издавање на лични документи. За првите, не е обезбедена електронска услуга. За второто, нема плаќање поврзано со единствената е-услуга која е закажување термин.

Каде е Македонија во регионален контекст?

Вредност на индикатор за 5SD_P4_I1 "Перцепцијата на ГО за пристапноста на административните услуги"



Вредност на индикатор за 5SD_P4_I2: „Достапноста на информации во врска со обезбедување административни услуги на веб-страниците на давателите на услуги“



Резиме на резултатите: давање услуги

Генералната перцепција на граѓаните во Македонија во врска со квалитетот и пристапноста на административните услуги е поделена. Скоро ист процент од граѓаните веруваат и не се согласуваат дека справувањето со администрацијата станало полесно во изминатите две години.¹⁰¹ Ова не води до заклучок дека нивните искуства при стекнување на услуги зависат од давателот на институцијата и видот на услугите што се обезбедуваат. Сепак, истражувањето исто така покажа дека дигитализацијата придонесе за позитивното мислење на граѓаните, како и општата тенденција и посветеност на давателите на услуги да обезбедат пошироки е-услуги. Сепак, иако граѓаните сметаат дека е-услугите претставуваат чекор напред и тие веруваат дека се лесни за користење, тие ретко ги користат. Од друга страна, евидентно е дека Владата треба да ја подобри комуникацијата и консултациите со граѓаните, бидејќи перцепцијата е сосема негативна. Половина од граѓаните сметаат дека администрацијата не побарала нивно мислење за тоа како да ги подобри административните услуги, а повеќе од половината го делат мислењето дека Владата не користела предлози од граѓаните за подобрување на нивните услуги. Исто така е нејасно дали Владата дури спроведела истражувања и собрала предлози од граѓаните бидејќи ваквите повратни информации не се достапни онлајн.

¹⁰¹ 15,6 силно се согласуваат; 28,8 не се согласуваат; 37,1 се согласуваат; 6,7 силно се согласуваат со изјавата; „Согласно моето искуство справувањето со администрацијата е полесно“.

Перцепцијата на македонските граѓански организации е сосема негативна кога станува збор за давање на услуги. Голем број граѓански организации веруваат дека едношалтерските пунктови и давателите на административни услуги не се лесно достапни за сите граѓани преку нивната географска дистрибуција. Според ГО, ситуацијата е особено загрижувачка во однос на обезбедувањето услуги кои се прилагодени на потребите на ранливите групи. Сличен степен на загриженост е посветен на прашањето за прилагодливоста на е-каналите достапни за ранливите групи и персоналот обучен да работи со овие граѓани.

Давателите на услуги, од друга страна, ги задоволуваат основните барања и содржат суштински информации на нивните веб-страници. Општо земено, достапни се информации за контакт, како и основни процедурални упатства за тоа што треба да се направи за да се добијат услугите. Давателите за услуги исто така ги имаат сите потребни формулари достапни онлајн и ги информираат граѓаните за нивните права и обврски. Од друга страна, загриженоста на граѓаните и граѓанските организации се потврдува со состојбата на примерокот на даватели на услуги кои се анализирани, бидејќи е-услугите се ретки и на веб-страниците не им се нуди насоки за граѓанско учество.

Препораки за давање услуги

Политиката за државните администрации ориентирана кон граѓаните е воспоставена и применета

1. Институциите треба проактивно и систематски да го зголемат нивото на свесност и информираност на е-услугите за да го поттикнат користењето на е-услугите.

Воспоставени се механизми за обезбедување на квалитетот на јавните услуги

2. Сите институции треба да имаат функционални јавни канали за повратни информации на своите веб-страници, давајќи им на граѓаните мрежа во која можат да го оценуваат давањето на услуги
3. Институциите треба да се стремат да објавуваат напредни податоци за перформансите за нивните институционални обезбедувачи на услуги.

Обезбедена е достапност на јавните услуги

4. Давателите на услуги треба да развијат лесно достапно водство (визуелна презентација, аудиовизуелно упатство) за услугите што ги обезбедуваат и треба да се стремат да објавуваат информации за административните услуги во формати на отворени податоци.
5. Едношалтерскиот систем треба да бидат лесно достапен за сите граѓани и соодветно да се дистрибуира на територијата на земјата, така што сите граѓани ќе можат да имаат лесен пристап.
6. Административните служби треба да се прилагодат на потребите на ранливите групи, а административните службеници треба да бидат обучени за тоа како да ги третираат ранливите групи (ова ги вклучува постарите, неписмените, лицата со попреченост и другите ранливи категории).

6. Управување со јавни финансии

ВеБЕР индикатори користени во Управување со јавните финансии и вредности за Република Македонија

Транспарентност и отчетност на буџетски документи					
0	1	2	3	4	5
Јавна достапност на информации за јавна внатрешна финансиска контрола и собраниски надзор					
0	1	2	3	4	5
Комуникација и соработка на Државниот завод за ревизија со јавноста во врска со неговата работа					
0	1	2	3	4	5

Состојбата во управување со јавните финансии

МФ е задолжено за координација на Програмата за реформи во ПФМ за периодот 2018-2021, која беше усвоена во декември 2017 година, која што е прва од ваков вид.¹⁰² Истата забележува дека анализата на проблемите прикажани во документот е исто така резултат на надворешни проценки спроведени од страна на СИГМА; ПЕФА и Светската банка. Дополнително, документот е подготвен во согласност со другите програми и релевантни стратегии: Фискална стратегија на РМ 2017-2019; Програма за економски реформи 2017-2019; Индикативен стратешки документ за ИПА II 2014-2020.

Во однос на законодавството и стратешките документи кои дополнително ја регулираат оваа област, Програмата го наведува следното: „Законот за буџетот е основен правен акт кој го регулира целокупниот буџетски процес, како и подготовката на Среднорочната фискална стратегија. Среднорочното планирање се рефлектира преку Фискалната стратегија, која во согласност со законот се донесува за тригодишен период и ги предлага насоките и целите на фискалната политика, основните макроекономски проекции и показатели, ги утврдува износите за главните категории на проценетите приходи и одобрени средства за тој период, како и проекциите за буџетскиот дефицит и долг.“

Програмата за реформи во ЈФМ утврди 7 приоритети: подобрена фискална рамка; мобилизација на приходите; планирање и буџетирање; извршување на буџетот; транспарентно известување на Владата; внатрешна контрола; надворешна контрола и парламентарен надзор.

Целта на транспарентноста е следната: „Подобрување на транспарентноста во ЈФК преку обезбедување подобри информации за квалитетот, што ќе му биде достапно на пошироката јавност на начин кој ќе му одговара на корисниците.“¹⁰³ Сепак, наведените активности се доста ограничени и го вклучуваат развојот и имплементација на стандарди за транспарентност за известување за ЈФК и објавување на граѓанскиот буџет. За да се постигне претходно споменатото, се наведува дека информациите во подготовката на годишниот буџет „треба“ да вклучуваат информации за финансирање на дефицитот, финансиски средства, податоци за остварувањето на претходната година, проценки за влијанието на буџетот на големи промени во политиката на приходите и/или некои големи промени на расходните програми.¹⁰⁴

Министерството за финансии веќе го издаде Граѓанскиот буџет на Република Македонија кој е разбирлив за граѓаните и ја објаснува суштината на документот, како се усвојува буџетот, начинот на собирање и трошење на средствата.¹⁰⁵

102 <https://www.finance.gov.mk/files/u3/PFM%20Reform%20%20Programme%202018-2021.pdf>

103 https://www.finance.gov.mk/files/u3/Akciski%20plan%20za%202018_Programa%20za%20reforma%20na%20PFM_fev%202018_MK%202.pdf

104 https://www.finance.gov.mk/files/u3/Akciski%20plan%20za%202018_Programa%20za%20reforma%20na%20PFM_fev%202018_MK%202.pdf

105 <https://www.finance.gov.mk/files/GB%202018%20MK.pdf>

Министерството за финансии на својата веб-страница објави квартални и полугодишни извештаи за буџетот, како и сите годишни извештаи и буџети од 2008 година. Покрај тоа, се објавуваат насоки за стратешки и годишни извештаи за внатрешно финансиско управување заедно со методологија за стратешки и годишно известување за внатрешната ревизија.¹⁰⁶ Дополнително е достапна и проценка за ризиците при планирањето на ревизијата.¹⁰⁷ Исто така, на веб-страницата на МФ е објавен план за документи за принципите на родово буџетирање,¹⁰⁸ додека Владата усвои стратегија за родово-буџетирање 2012-2017 и оваа практика е прифатена и од новата министерка од МТСП.¹⁰⁹

Понатаму, кога станува збор за транспарентност, резултатите од истражувањето за отворен буџет за 2017 година се: 37 за транспарентност на буџетот; 0 за учество на јавноста и 56 за надзор на буџетот.¹¹⁰ Во таа смисла, препораките за подобрување на транспарентноста се за земјата да објави предвремена изјава за буџетот и да ги зголеми информациите во предлогот на Извршниот буџет.¹¹¹ Друга препорака е земјата да објави Граѓански буџет, што, како што е наведено, е постигнато. Резултатите се најзагрижувачки во однос на учеството на јавноста, каде што се споменува дека земјата не и дава можност на јавноста да се вклучи во буџетскиот процес.

Кога станува збор за ЈВФК, стратегијата за развој на ЈВФК е достапна за периодот 2015-2017 година¹¹². Внатрешната контрола е исто така еден од приоритетите утврдени со стратегијата за ЈФК, каде што мерките во оваа област се ориентирани кон подобрување на законодавството и методолошката рамка на ЈФК и зајакнување на административните капацитети на централно и локално ниво за ВФК и ВР. Стратегијата за ЈФМ проценува дека првата мерка (кон подобрување на законодавството и методолошката рамка на ЈФК) ќе се направи преку спроведување на твининг или билатерален проект и дека ќе биде завршен до 2021¹¹³ година и ќе содржи резултати како што е новиот правилник за ЈФК; ВР; нов прирачник за ЈФК и ВР. Во овој поглед можеме да видиме дека има недоследности во Акциониот план каде што временската рамка и активности се разработени само за законот ЈФК и се проценува дека ќе бидат завршени до крајот на 2018 година, што укажува дека постои недостаток на кохерентност помеѓу Програмата и Акцискиот план. Освен тоа, мерките и активностите во врска со методолошката рамка не можат да се најдат.

Недостатоците во системот на ЈВФК се исто така идентификувани во ЈВФК политиката за работа 2015-2017 година, која беше подготвена од претходната влада во 2014 година. Во согласност со Законот за ЈВФК, член 48, ЦЕХСЈВФК подготви годишен извештај до Владата за напредок со имплементација на ВФК за покривање на 2016 година. Извештајот беше испратен до Владата во јули 2017 година. Ова е последниот извештај достапен на интернет. Извештајот се базира на податоци добиени главно од самооценување на сите буџетски организации потребни за спроведување на ЈФК и од 93 централни владини организации, 76 (82%) од кои се бара да ги имплементираат барањата на ФУК за напредокот што го постигнале во текот на годината.

Кога станува збор за оперативната рамка за внатрешна ревизија, СИГМА вели дека „целокупната правна и политичка рамка за ВР е воспоставена и во голема мера е во согласност со меѓународната добра практика. Законот за ЈВФК одредува дека ВР треба да се спроведува во согласност со Меѓународните стандарди на Институтот за внатрешни ревизори. Законот е поддржан со правилници во согласност со Законот, а за внатрешните ревизори е достапен детален материјал со упатства и опширен прирачник за ревизија на системите.¹¹⁴ Покрај тоа, обемот на примена на барањата за ВР е многу широк, па дури и мали организации се обврзани да ги воспостават. Во овие рамки, од централната власт, 94% (88 од вкупно 93)

106 <https://www.finance.gov.mk/node/565>

107 <https://www.finance.gov.mk/node/565>

108 https://www.finance.gov.mk/files/RBI_2018.pdf

109 Достапно на: http://www.mtsp.gov.mk/maj-2018-ns_article-carovska-rodovo-odgovornoto-budzetiranje-znaci-sozdavanje-ednakvo-opshtestvo.nsp

110 Од вкупно 100 Available at: <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/results-by-country/country-info/?country=mk>

111 <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/macedonia-open-budget-survey-2017-summary.pdf>

112 https://www.finance.gov.mk/files/u249/VFK_od_2015_do_2017_godina_donesena_od_Vlada.pdf

113 <https://www.finance.gov.mk/files/u3/PFM%20Reform%20%20Programme%202018-2021.pdf>

114 <http://www.sigmaxweb.org/publications/Monitoring-Report-2017-the-former-Yugoslav-Republic-of-Macedonia.pdf> p.134

буџетски организации од прво ниво создадоа единица за внатрешна ревизија врз основа на повелба за ревизија.¹¹⁵ Друг загрижувачки факт е дека иако Законот за ЈВФК бара систематско обезбедување на квалитет, „тоа не го преземаат ниту единиците за внатрешна ревизија или ЦЕХСЈВФК.“¹¹⁶ Конечно, во оваа област, важно е да се спомене дека Ревизорскиот комитет, кој беше формиран во 2014 година за подобра координација на ВР во јавниот сектор, нема состаноци од 2014 година и веќе не функционира.¹¹⁷

Зајакнувањето на улогата на ДЗР исто така е еден од приоритетите идентификувани со програмата за ЈФК. Имено, целите наведени во Програмата се ориентирани кон подобрување на регуларноста и ревизијата на успешност на ДЗР во согласност со Стратегиите на ИСАИИ и ДЗР, воспоставувајќи механизам за проактивна улога во разбирањето и дискусијата за ревизорските извештаи од страна на Парламентот и - зајакнување на институционалните и човечки ресурси капацитет на ДЗР. За таа цел, МФ предвидува да се анализира постојната законска и институционална рамка во однос на меѓусебната соработка помеѓу ДЗР и Собранието според стандардите за соработка помеѓу ДЗР и Собранието во ЕУ, како и спроведена оценка на потребите од обука и план за обука изработен за членовите на Собранието.¹¹⁸ ПЕФА вели: „Собранието секоја година го разгледува консолидираниот годишен извештај на ДЗР и ја испраќа својата резолуција до Владата. Но, малку внимание се посветува на било кој од другите извештаи, а во последниве години не се одржуваат детални сослушувања со претставници на буџетските институции кои се предмет на ревизорска критика.“¹¹⁹

Што е предмет на ВеБЕР мониторингот и како се спроведува истиот?

Мониторингот на областа за управување со јавните финансии се спроведува врз четири начела на СИГМА:

Начело 5: Обезбедено е транспарентно известување и надзор на буџетот;

Начело 6: Оперативната рамка за внатрешна контрола ги дефинира одговорностите и овластувањата, а нејзината примена од страна на буџетските организации е во согласност со законодавството за управување со јавното финансирање и јавната администрација воопшто;

Начело 8: Оперативната рамка за внатрешна ревизија ги одразува меѓународните стандарди а нејзината примена од страна на буџетските организации е во согласност со законодавството кое ја регулира јавната администрација и управувањето со јавните финансии воопшто;

Начело 16: Врховната ревизорска институција ги применува стандардите на неутрален и објективен начин за да обезбеди висококвалитетни ревизии, кои позитивно влијаат на функционирањето на јавниот сектор.

Бидејќи овие принципи темелно се оценуваат од страна на СИГМА, пристапот на ВеБЕР ги инкорпорира и ги подобрува елементите на транспарентност и достапност на информации, надворешна комуникација, но исто така и проактивен и лесно разбирлив пристап кон информирање на граѓаните.

Следењето на ВеБЕР се базира на три индикатори, по еден за секоја ЈФК под-област опфатена е: годишна буџетска политика, ЈВФК и надворешна ревизија. Прво, се проценува транспарентноста и достапност на буџетските документи, мерење на достапноста на клучните буџетски документи до граѓаните (годишен извештај за буџетот на државно ниво и извештаи за извршување на буџетот), но и до кој степен буџетските информации се презентирани и

115 <https://www.finance.gov.mk/en/node/959>

116 <http://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2017-the-former-Yugoslav-Republic-of-Macedonia.pdf>

117 <http://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2017-the-former-Yugoslav-Republic-of-Macedonia.pdf>

118 <https://www.finance.gov.mk/files/u3/PFM%20Reform%20%20Programme%202018-2021.pdf>

119 <https://www.finance.gov.mk/files/u3/PFM%20Reform%20%20Programme%202018-2021.pdf>

прилагодени на потребите на граѓаните и граѓанското општество. За таа цел беа анализирани веб презентации на министерствата задолжени за финансии и достапни податоци за нив како главен онлајн извор, но исто така и официјални портали на влади и портали на отворени податоци во зависност од практиките специфични за секоја земја.

Второ, јавната достапност и комуникација на суштинските информации за ЈВФК (консолидирано известување, проверки на квалитетот на ВР, процедурални информации за ЈФК) до јавноста и други засегнати страни исто така се мери преку анализа на официјалните веб-страници и достапните документи на владините институции кои се одговорни за политиката на ЈВФК. Меѓутоа, за достапноста на специфични информации поврзани со ВФК се анализираат веб-страниците на сите министерства, а исто така и официјално парламентарна документација за мерење на регуларноста или собраниски надзор над ЈВФК.

И на крајот, во областа на надворешната ревизија, индикативниот пристап ги разгледува надворешните комуникациски и кооперативни практики на врховните ревизорски институции со јавноста. Таа опфаќа постоење на стратешки пристап, средства за комуникација што се користат, граѓанска достапност, употреба на визуелизација на податоци, постоење на канали за известување за прашања идентификувани од надворешни чинители и консултации со граѓанското општество. За таа цел се користи комбинирана експертска анализа на документи на ДЗР и анализа на веб-страниците на ДЗР, но се надополнети со полу-структурирани интервјуа со вработените на ДЗР за да се соберат дополнителни или информации што недостасуваат.

Резултати од ВеБЕР мониторингот

Начело 5: Овозможено е транспарентно буџетско известување и надзор

ВеБЕР индикатор PFM_P5 I1: Транспарентност и достапност на буџетски документи

Елементи на индикатори	Оценки
Донесениот годишен буџет е лесно достапен на интернет	4/4
Извештаите за извршување на буџетот во текот на годината се лесно достапни на интернет	4/4
Извештаите за извршување на буџетот во текот на годината се лесно достапни на интернет	4/4
Извештаите за извршување на буџетот (во текот на годината, средината на годината, крајот на годината) содржат податоци за буџетското трошење во смисла на функционална, организациска и економска класификација	0/4
Годишниот финален извештај содржи нефинансиски информации за работењето на Владата	0/2
Официјалното претставување на годишниот буџет (Граѓански буџет), разбирлив за читателот, редовно се објавува на интернет	4/4
Буџетските податоци се објавуваат во формат на отворени податоци	2/2
Вкупно	18/24

Донесените годишни буџети се лесно достапни на веб страницата на МФ.¹²⁰ Освен буџетот кој е во сила, архивата го обезбедува целиот годишен буџет од 2008 година. Извештаите за извршување на буџетот во текот на годината и одделни извештаи за извршување на буџетот за средината на годината се достапни и онлајн¹²¹, во согласност со Прирачникот за статистика на Владата од ММФ од 1986 година. Кога станува збор за месечните извештаи, треба да се истакне дека, покрај кварталните извештаи, постојат и консолидирани извештаи кои се објавуваат секој месец или најдоцна во рок од 30 дена во тековниот месец за претходниот месец.¹²² Меѓутоа, кога станува збор за достапноста на податоците во извештаите, месечните извештаи за буџетот и полугодишниот извештај истите имаат само економска класификација.¹²³ Годишниот финален извештај, од друга страна, содржи информации за организациски, економски и функционални класификации консолидирани во Извештајот за извршување на буџетот.¹²⁴

120 <https://www.finance.gov.mk/mk/node/575>

121 <https://www.finance.gov.mk/files/u9/Semi-annual%20report.pdf>

122 <https://www.finance.gov.mk/en/node/699>

123 <https://www.finance.gov.mk/en/node/699>

124 <https://www.finance.gov.mk/files/u6/ZAVRSNA%20SMETKA%202017%20-%20SPOENA.pdf>

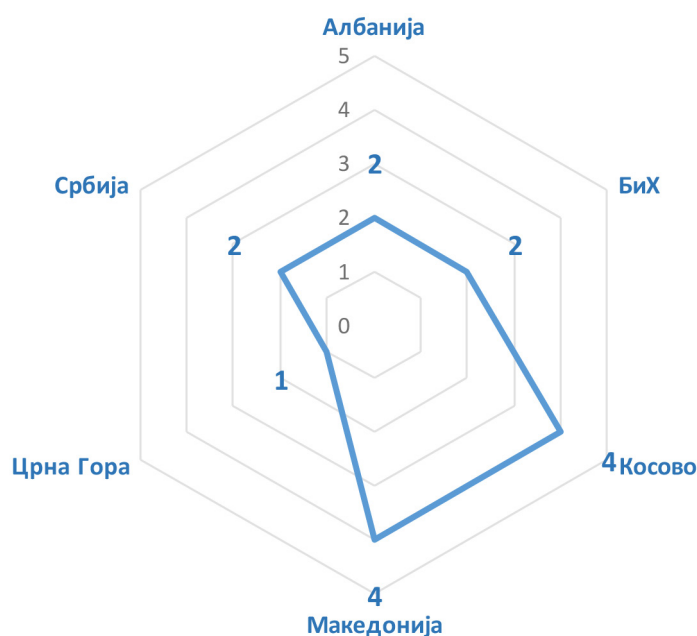
Во врска со нефинансиските информации за работењето на Владата, поврзани со резултатите или исходот, буџетскиот извештај за годината содржи делумно објаснување за буџетските расходи, главно за капитални инвестиции, но не доволно за сите буџетски корисници.¹²⁵

Годишниот буџет разбирлив за граѓаните е објавен на интернет и може да се најде на почетната веб-страница на Министерството за финансии за тековниот државен буџет (2018 година).¹²⁶ Годишниот буџет разбирлив за граѓаните за 2017 година не е објавен на одредената веб-локација, но се наоѓа преку лентата за пребарување на веб-страницата на министерството. Исто така, постои и видео вовед за граѓански разбирлив буџет за 2017 година.¹²⁷

Друг позитивен аспект е достапноста на буџетите во формат на отворени податоци. Имено, буџетите се објавуваат во сетовите на XML на веб страницата на МФ.¹²⁸

Каде е Македонија во регионален контекст?

ВеБЕР индикатор PFM_P5 I1: Транспарентност и достапност на буџетски документи



Начело 6: Оперативната рамка за внатрешна контрола која одредува одговорности и овластувања и нивна примена на буџетските организации е конзистентна со законодавството за управување со јавните финансии и јавната администрација воопшто;

Начело 8: Оперативната рамка за внатрешна ревизија ги одржува меѓународните стандарди и нејзината примена на буџетските администрации е конзистентна со законодавството за јавна администрација управување со јавните финансии воопшто.

125 <https://www.finance.gov.mk/files/u6/ZAVRSNA%20SMETKA%202017%20>

126 <https://www.finance.gov.mk/files/GB%202018%20MK.pdf>

127 <https://www.finance.gov.mk/mk/node/6600>

128 <https://www.finance.gov.mk/mk/node/575>

ВеБЕР индикатор PFM_P8_I1: Јавна достапност на информации за јавна внатрешна финансиска контрола и собраниски надзор

Елементи на индикатори	Оценки
Консолидираниот годишен извештај за ЈВФК редовно се произведува и објавува на интернет	4/4
Квалитетните прегледи на извештаите за внатрешна ревизија редовно се произведуваат и објавуваат на интернет	0/2
Министерствата објавуваат информации поврзани со финансиското управување и контрола	1/2
ЦЕХСЈВФК проактивно се ангажира со јавноста	0/2
Собранието редовно разгледува/ревидира консолидиран извештај за ЈВФК	0/2
Вкупно	5/12

ЦЕХСЈВФК е организациона единица во рамките на Министерството за финансии која е одговорна за координација на јавната внатрешна финансиска контрола (ЈВФК) во јавниот сектор во Република Македонија. Последниот извештај за ЈВФК е достапен за 2016 година, кој е објавен во јули 2017 година.¹²⁹ Сепак, многу е загрижувачки што не се произведуваат квалитетни ревизии на извештаи за внатрешна ревизија и последователно, не се објавуваат.

Кога станува збор за достапноста на информациите поврзани со финансиското управување и контрола, може да се забележи дека министерствата немаат општа тенденција да објавуваат такви информации. Од вкупно 15 министерства, само 2 објавиле регистри на интернет¹³⁰, а само еден објавил Правилник за работа¹³¹. Од друга страна, шест министерства објавиле информации за назначениот раководител на ВФК. Достапноста на оваа информација исто така се должи на фактот дека членот 12 од Законот за ЈВФК вели дека раководителот на ВФК е или раководител на финансиски работи или специјално назначен координатор за финансиско управување и контрола, така што ако контактите на сите лица вработени во овие министерства се достапни, а и раководителот на финансиските работи е јасно наведен во листата, тогаш овие информации се сметаат за достапни.

Загрижувачки е дека ЦЕХСЈВФК не се ангажира проактивно со јавноста. МФ нема соопштение за јавноста поврзани со активностите на ЦЕХСЈВФК од 2015 година, а нема ни докази за присуство во медиумите на претставниците на ЦЕХСЈВФК за прашањата поврзани со ЈВФК. Освен тоа, ретко се подготвуваат и објавуваат брошури, летоци и друг информативен материјал, додека куси резимеа на извештаи се објавуваат на интернет. Исто така, не постојат докази за организирање на какви било настани од страна на ЦЕХСЈВФК со учество на други засегнати страни.

Согласно Законот за ЈВФК, ЦЕХСЈВФК ги подготвува годишните извештаи за ЈВФК кои се доставуваат само до Владата. Во Законот нема таква одредба дека извештајот треба да го поднесат до Собранието. Беше потврдено и од страна на раководителот на ЦЕХСЈВФК дека овие извештаи не се разгледуваат од страна на Собранието.

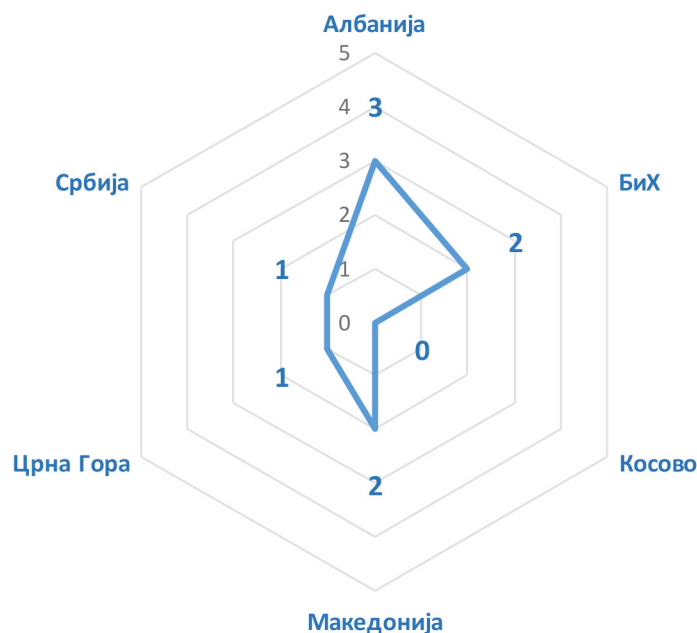
129 <https://www.finance.gov.mk/files/u249/Godisen%20izvestaj%20za%20PIFC%20za%202016%20.pdf>

130 Министерство за финансии и Министерство труд и социјална политика

131 Министерство за финансии

Каде е Македонија во регионален контекст?

Индикатор PFM_P8_I1: Јавна достапност на информации за јавна внатрешна финансиска контрола и собраниски надзор



Начело 16: Државниот завод за ревизија применува стандарди на неутрален и објективен начин за да обезбеди квалитетна ревизија, што позитивно влијае на функционирањето на јавниот сектор

ВеБЕР индикатор PFM_P16_I1: Државниот завод за ревизија комуницира и соработува со јавноста во врска со неговата работа

Елементи на индикатори	Оценки
ДЗР развива стратегија за комуникација до јавноста	0/4
ДЗР има посветено најмалку една работна позиција за проактивна комуникација и обезбедување повратни информации кон јавноста	0/4
ДЗР користи разни начини на комуникација со јавноста	0/2
ДЗР произведува резимеа на ревизорски извештаи за граѓаните	0/4
Се развиваат официјални канали за доставување жалби или иницијативи до ДЗР од надворешни чинители (пошироката јавност, граѓанските организации)	1/2
ДЗР ги советува ГО за идентификување на ризиците во јавниот сектор	0/2
Вкупно	1/18

Податоците и наодите покажуваат дека комуникацијата и соработката на Државниот завод за ревизија (ДЗР) со јавноста е прилично ограничена. Имено, институцијата изготви Стратешки план за 2018-2022 година, кој има пет стратешки цели, а последниот е „Промоција на системот за комуникација и размена на информации со домашните и меѓународните правни лица и информирање на јавноста за работата на ДЗР“. Таа има дефинирана цел, со сет на активности кои се јасно наведени. Сепак, индикаторите и јасно дефиниран Акционен план за стратегијата не се достапни.

Кога станува збор за конкретни работни места кои работат со барањата и прашањата на граѓаните, според органограмот на ДЗР постои посебен сектор за правни и општи работи и односи со јавноста.¹³² Според актот за систематизација¹³³ на веб-страницата на ДЗР, во потсекцијата за вработените не се споменува тоа работно место. Постои едно работно место за подготовка на информации, извештаи и мислења за правни прашања, како и комуникација со јавноста. Истото (раководител на сектор за правни и општи работи, јавни набавки и односи со јавноста) е задолжено за следење на процесот на барање на информации од јавен карактер). Друго работно место е задолжено за барањата за слободен пристап до информации. Само во „Стратегија за развој на Државниот завод за ревизија“ е наведено дека е назначено лице за односи со јавноста, но тоа лице не може да се најде на веб-страницата.

Наодите покажуваат дека ДЗР не користи различни средства за да комуницира со јавноста. Имено, одржана е само една прес-конференција која се однесува на последниот Годишен извештај (2017 година), додека институцијата нема профил на ниту една од социјалните мрежи (Фејсбук, Твитер или Линкдин).

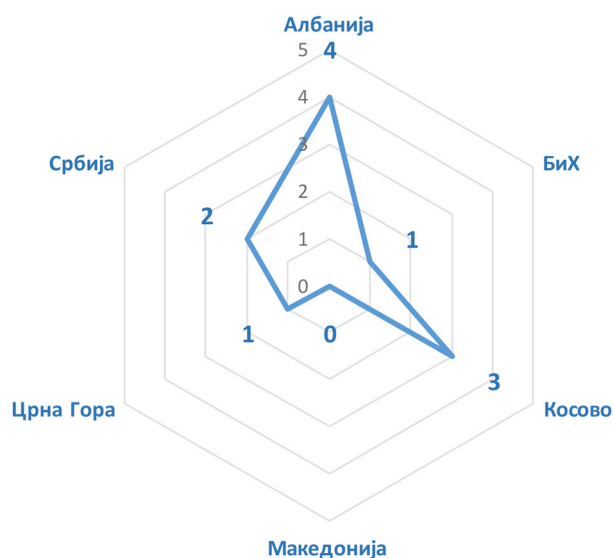
Во врска со суштината и презентацијата на ревизорските извештаи може да се забележи дека тие не се посебно прилагодени за да бидат разбирливи за граѓаните. Годишниот извештај на ДЗР за 2017 година е напишан на начин разбирлив за граѓаните, со скратено и концизно објаснување на наодите и заклучоците, ослободени од високо техничкиот јазик. Од друга страна, сите резимеа на ревизорските извештаи се напишани на многу сличен начин¹³⁴, преку скратено и концизно објаснување за главните наоди и ги презентираат заклучоците од спроведените ревизии, но самите по себе не се направени да бидат поедноставни за граѓаните, бидејќи не се содржат слики, кратки точки и препораки.

Сепак, ДЗР има развиено два канали за комуникација со јавноста, првиот канал е за поставување прашања, а вториот е за давање сугестии до институцијата. Сепак, изгледа дека каналите се нефункционални бидејќи беше пратена тест порака на која не беше добиен одговор.

Во врска со соработката со граѓанските организации, не постојат достапни методологии и насоки за соработка со граѓанските организации кои се достапни на интернет. Понатаму, не постојат докази дека во последните години се одржал каков било заеднички настан/консултации меѓу ДЗР и ГО.

Каде е Македонија во регионален контекст?

Индикатор PFM_P16_I1: Државниот завод за ревизија комуницира и соработува со јавноста во врска со неговата работа



132 <http://www.dzr.mk/DesktopDefault.aspx?tabindex=0&tabid=1063>

133 http://www.dzr.mk/Uploads/PRAVILNIK_SISTEMATIZACIJA_2015_REDUCE.pdf

134 Беа анализирани 91 извештаи за регуларност и 5 извештаи за успешност достапни на страницата на ДЗР.

Резиме на резултатите: Управување со јавните финансии

Министерството за финансии ги објавува податоците за извршување на Буџетот на Република Македонија на својата веб-страница, во согласност со Прирачникот за финансиска статистика на Владата на ММФ од 1986 година. Годишните буџети за 2017 и 2018 година се лесно достапни и се наоѓаат на истата страница. Нема одделни месечни извештаи, туку тие се консолидираат во еден документ, а има и квартални извештаи кои се сеопфатни, како и посебни полугодишни извештаи за извршување на буџетот. Постои делумно објаснување за буџетските трошоци, главно за капитални инвестиции, но недоволни за сите буџетски корисници. Официјален годишен буџет разбирлив за граѓаните е објавен на интернет. Овие буџети се достапни во збирките на податоци на XML не само во последните две години.

Министерството за финансии објави консолидиран годишен извештај за ЈВФК (во делот за ЈВФК). Централната единица за хармонизација е организациона единица во рамките на Министерството за финансии која е одговорна за координација на јавната внатрешна финансиска контрола (ЈВФК) во јавниот сектор во Република Македонија. Не постојат квалитетни прегледи на извештаи за внатрешна ревизија кои редовно се подготвуваат или се објавуваат на интернет. Министерствата немаат тенденција да објавуваат регистри на ризици и книги на постапки. Покрај тоа, честопати е тешко да се најде кој е раководител на ВФК во министерството. Министерството за финансии, исто така, ретко ја информира јавноста за прашањата на ЈВФК, а наодите покажаа дека Собранието не ги разгледува редовно консолидираните извештаи за ЈВФК.

ДЗР развива стратегија за комуникација со јавноста. Во однос на проактивната комуникација и обезбедувањето повратни информации, воопшто не се споменува посебно работно место за комуникација со јавноста. Само во „Стратегија за развој на Државниот завод за ревизија“ е наведено дека е назначено лице за односи со јавноста, иако тоа лице не може да се најде на веб-страницата.

Во однос на различните средства за комуникација, одржана е само една прес-конференција во врска со последниот Годишен извештај (2017). ДЗР немаат профил на ниту една социјална мрежа (Фејсбук, Твитер или Линкдин). Во однос на комуникацијата со ДЗР постојат два канали - првиот канал е за поставување прашања, а вториот е за давање предлози до ДЗР. Сепак, се чини дека не се функционални.

Годишниот извештај за 2017 година е разбирлив за граѓаните, со скратено и концизно објаснување на наодите и заклучоците, ослободени од високо технички јазик, меѓутоа, на нивната веб-страница не се објавуваат одделни извештаи, а во годишниот извештај се наведува колку ревизии спровеле и објавиле. И на крајот, не постојат докази дека се одржал каков било заеднички настан/консултација помеѓу ДЗР и ГО во текот на две календарски години пред периодот на мерење.

Препораки за Управување со јавни финансии

Транспарентност и достапност на буџетските документи

1. Годишните буџетски извештаи треба да содржат информации за организационата економска и функционална класификација
2. Годишните буџетски извештаи треба да содржат нефинансиски информации за работењето на Владата во однос на резултатите, кои ги опфаќаат сите буџетски корисници.

Јавна достапност на информации за јавни внатрешни финансиски контроли и собраниски надзор

3. Извештаите за квалитетот на внатрешна ревизија треба да бидат подготвени и објавени.
4. Сите министерства треба да објавуваат регистри за ризик, процедури и информации за назначениот раководите на ВФК.
5. ЦЕХСЈВФК треба да се вклучи во односите со јавноста, информирајќи за активностите од значење за граѓаните.
6. Извештаите на ЦЕХСЈВФК треба да бидат разгледани во Собранието.

Комуникацијата и соработката на Државниот завод за ревизија со јавноста во врска со неговата работа

7. ДЗР треба да користи разновидни средства за комуникација со граѓаните за своите активности, на редовно ниво, наместо да се ангажира еднаш годишно за презентацијата на Годишниот извештај.
8. ДЗР треба да соработува со ГО и да развие методологија за соработка нив, за да се зајакнат обостраните капацитетите преку заедничка работа.

Методолошки Анекс

Методологијата за следење на РЈА беше изработена од страна на истражувачкиот и експертскиот тим на ВеБЕР и широко консултирана помеѓу сите релевантни соработници во ВеБЕР. Методологијата се основа на избрани 21 начела на СИГМА во шест клучни области на РЈА, и избраните начела се следат преку 23 сложени индикатори кои се фокусираат на различни аспекти од РЈА.

Методологијата за РЈА дава детали за севкупниот пристап за следењето преку ВеБЕР, процесот на развивање на методологијата, изборот на Начелата кои ги следи ВеБЕР проектот и формулацијата на индикаторите со основните методолошки пристапи. Деталните информации потребни за мерење на секој индикатор се дадени во одделни детални табели со индикатори. Секоја детална табела со индикатор содржи формулација и фокус на специфичен индикатор, како и следниве информации за секој од елементите на индикаторите: формулација, тежина, извори на податоци, детална методологија и правила за давање поени. За крај, секоја детална табела со индикатор има и табела за конверзија за промена на резултатите од сите елементи во финални индикаторни вредности на скала од 0 до 5.

Методологијата за следење на РЈА и деталните табели со индикатори се достапни на следниот линк: <http://www.par-monitor.org/pages/par-monitor-methodology>

За изработка на овој Национален извештај за РЈА, податоците од сите индивидуални наоди од секоја земја беа користени и споредувани. Овие наоди се потпираат на следниве истражувачки методи и алатки, користени за собирање податоци и пресметување на индикаторите:

- >>> Фокус групи
- >>> Интервјуа со засегнати страни
- >>> Испитување на јавното мислење
- >>> Анкета на државни службеници
- >>> Анкета со граѓански организации
- >>> Анализа на официјални документи, податоци и официјални веб-страни
- >>> Барања за слободен пристап до информации

Фокус групи

Фокус групите беа спроведени со цел прибирање квалитативни, детални инпути од засегнати страни за изборот на индикатори – за оние кои целосно се базираа на податоците од анкетите за нивно дополнување, или за оние кои се отпираат на поинаков начин за собирање на податоци кои требаше да бидат поткрепени преку учесниците во фокус групите. Методологијата за следење на РЈА предвидуваше фокус групи за:

- >>> Стратешка рамка за РЈА, со граѓански организации (за индикаторите SFPAR_P1_I1, SFPAR_P2&4_I1);
- >>> Развој на политики и координација, со граѓански организации (покривајќи ги индикаторите: PDC_P5_I2, PDC_P6_I1, PDC_P10_I1, PDC_P11_I1, PDC_P12_I1)
- >>> Јавна служба и управување со човечки ресурси, со поранешни кандидати кои претходно аплицирале за работна позиција во централната администрација (за индикаторот PSHRM_P3_I1);
- >>> Отчетност, со граѓански организации (за индикаторот ACC_P2_I1), и
- >>> Давање услуги, со граѓански организации кои се конкретно се бават со прашања за отчетност, ранливи групи и лица со попречености (за индикаторот SD_P4_I1).¹³⁵

¹³⁵ Во одредени случаи, беа спроведени интервјуа со засегнати страни наместо фокус групи како нивна алтернатива поради слабиот одзив на поканети учесници за фокус група.

За изборот на учесници, беше употребен примерок на не-веројатност, таргетирајќи ГО со експертско познавање на дадените теми. Овие фокус групи беа одржани во Македонија:

	Група	Бр. на ФГ	Област на РЈА
МК	Граѓанско општество	3	Стратешка рамка за реформа на јавната администрација; Развој на политики и координација; Отчетност
	Поранешни кандидати за работни позиции во централната администрација	1	Јавна служба и управување со човечки ресурси

Интервјуа со засегнати страни

Интервјуата беа спроведени за прибирање квалитативни, фокусирани и детални инпути од засегнатите страни за следените феномени. За одреден број на индикатори, интервјуата беа предвидени како извори на податоци според индикаторните табели. Сепак, тие беа дополнително користени во истражувањето за надополнување и потврдување на поинаку собраните податоци и наоди.

Интервјуата беа полуструктурирани, составени од сет на отворени прашања, овозможувајќи дискусија со интервјуираните лица и потпрашања на лице место за разлика од строго предодреден формат на прашања. Изборот на интервјуирани лица се базираше на директен примерок, таргетирајќи соговорници базирајќи се нивната експертиза и релевантност на темата.

Во Македонија, беа спроведени вкупно 9 интервјуа во периодот на мониторинг. Интервјуираните лица имаа целосна анонимност во однос на личните информации и институционална/организациска поврзаност, со цел да се обезбеди подобра стапка на одговори и да се олесни давањето на информации.

	Интервјуирани лица (број на интервјуа)	Област на РЈА
МК	Претставник од ГО (1)	Стратешка рамка за РЈА
	Државен службеник (1)	
	Висок државен службеник (3)	Јавна служба и управување со човечки ресурси
	Поранешен висок државен службеник (1)	Јавна служба и управување со човечки ресурси
	Претставник од ГО (2)	Давање услуги
	Државен службеник на извршно ниво (1)	Управување со јавни финансии
	Поранешни кандидати за позиција во централна администрација (4)	Јавна служба и управување со човечки ресурси
	Висок државен службеник (1)	Јавна служба и управување со човечки ресурси

Испитување на јавното мислење

Испитувањето на јавното мислење е базирано на прашалник кој ја таргетира целокупната јавност (над 18) во 6 земји од Западниот Балкан. Испитувањето беше спроведено преку „компјутерски-асистирано лично интервјуирање (computer-assisted personal interviewing - CAPI), користејќи три степен случаен репрезентативен стратифициран примерок (основни единици на примерокот: избирачки места; секундарни единици на примерокот: домаќинства; терцијарни единици на примерокот: членови на домаќинства). Испитувањето беше имплементирано како дел од регионалните „омнибус“ анкети спроведени во Албанија, Босна и Херцеговина, Црна Гора и Србија, со спроведени ад-хок анкети за Косово и Македонија, од 15 октомври до 30 ноември 2017.

На ниво на Западен Балкан, маргината на грешка од вкупниот број на испитани граѓани (6172) е $\pm 3.03-3.08\%$, на ниво на доверба од 95%. За Македонија, маргината на грешка од вкупниот број на испитани граѓани (1039) е $\pm 3.04\%$, на ниво на доверба од 95%.

Табела. Испитување на јавното мислење – методолошка рамка

Место	Македонија
Време	15 октомври - 30 ноември 2017
Метод на собирање податоци	F2F (Лице во лице) дома, CAPI
Рамка на примерок	Цела популација над 18 од постојаните жители во таргетираните земји
Примерок	Три степен случаен репрезентативен стратифициран примерок (Избирачко место, Домаќинство, член на домаќинство)
Маргина на грешка	Маргината на грешка во Македонија варира од $+3.04\%$ на 95% ниво на доверба

Анкета на државни службеници

Анкетата со државни службеници беше имплементирана врз база на унифициран прашалник таргетирајќи ги државните службеници кои работат во централната државна администрација во Албанија, Босна и Херцеговина, Косово, Македонија, Црна Гора и Србија. Прашалникот беше преведен и прилагоден на локалните јазици со вкупно 21 прашање во пет области кои покриваат: вработување на државни службеници, привремени вработувања во администрацијата, статусот на високите државни службеници, плата и надоместоци, како и интегритет и анти-корупција. Прибирањето на податоци беше спроведено со користење на само-администриран прашалник на платформата SurveyMonkey. Во БиХ, поради технички проблеми со кои се соочуваа анкетираниите испитаници при пристапување кон платформата SurveyMonkey, истражувачите подготвија идентична анкета на друга платформа и ја дисеминираа повторно до сите институции кои се соочија со проблемот за пристапување, за да се обезбеди максимална стапка на одговори. Двата податочни сетови потоа беа споени.

Во Македонија, вкупно 293 државни службеници учествуваа во анкетата спроведена од 3 април до 25 април 2018.

Табела. Структура на примерокот на анкетата на државни службеници во Македонија:

	Фреквентност	% (на случаи)
ВКУПНО	293	100%
Главни групи		
Позиција во државната служба		
Виш управен раководител – шеф на институција	1	0.43
Виш управен раководител – кој не е шеф на институција	8	3.42
Раководител на служба (извршно ниво)	55	23.5
Државен службеник со неуправувачка експертска позиција	137	58.55
Државен службеник за административна поддршка	26	11.11
Државен службеник со договор на определено време или привремено вработени на друг начин	5	2.14
Политички назначено лице (кабинет на министерот или друго)	2	0.85
Друго	0	0
Државни институции		
Министерства	225	96.15
Подредени тела	0	0
Централна владина институција (Канцеларија на премиерот, државни служби)	7	2.99
Автономна институција во рамки на централната државна администрација	2	0.85
Друго	0	0
Пол		
Машки	103	44.02
Женски	113	48.29
Без одговор	18	7.69
Години на работа во администрација		
Средна вредност=14.5 years; Опфат=0-38 years		
Сектор на работење пред влегување во администрација		
Локална администрација	19	8.12
Друга државна институција	10	4.27
Јавни услуги	23	9.83
Меѓународна организација	6	2.56
Невладина организација	9	3.85
Медиуми	5	2.14
Приватен сектор	69	29.49
Прва работа	69	29.49
Друго	24	10.26

Анкета со граѓански организации

Резултатите од анкетата со ГО беа базирани на унифициран прашалник кој таргетираше претставници на ГО кои работат во Албанија, Босна и Херцеговина, Косово, Македонија Црна Гора и Србија. Прашалникот имаше 9 секции кои покриваа:

1. Вклученост на ГО во креирање политики врз база на докази,
2. Учество во креирање политики и носење одлуки,
3. Користење на правото за слободен пристап до информации,
4. Транспарентност на процесите на носење одлуки,
5. Достапност до законодавството и објаснувачките материјали,
6. Перцепцијата на ГО за владините планови, следење и известување за нејзината работа,
7. Ефективност на механизмите за заштита на правото на добра администрација,
8. Интегритет на јавната администрација, и
9. Пристап до административни услуги.

Прибирањето податоци беше спроведено со користење на само-администриран прашалник на платформата SurveyMonkey.

Во Македонија, вкупно 74 ГО учествуваа во анкетата спроведена од 23 април до 7 јуни 2018.

Табела. Разложување на примерокот на анкетата со ГО во Македонија:

	Број	% (на случаи)
ВКУПНО	74	100
Главни групи		
Вид на организација *		
Организација за истражување на јавните мислења/Тинк -тенк	22	29.73
Мониторинг (Watchdog) организација	17	22.97
Организација која застапува	37	50
Организација која обезбедува услуги	30	40.54
Грасрут (Grassroot) организација	12	16.22
Друго	15	20.27
Област на работа*		
Систем на владеење и демократија	24	32.43
Владеење на право	29	39.19
Човекови права	41	55.41
Реформи во јавната администрација	14	18.92
Европска интеграција	17	22.97
Родови прашања	20	27.03
Деца и млади	30	40.54
Животна околина и одржлив развој	17	22.97
Образование	29	39.19
Култура	16	21.62
Здравство	7	9.46
Медиуми	10	13.51
Економски развој	17	22.97
Развој на граѓанско општество	36	48.65
Социјални услуги	13	17.57
Друго	6	8.11
Година на регистрација на ГО		
Средна вредност= 2004; Опфат=1944-2018		
Позиција на испитаникот во организацијата *		
Раководител/ка на организацијата	35	47.30
Програмски/проектен координатор/ка	16	21.62
Истражувач/ка или асистент/ка на проект	9	12.16
Административен службеник/службеничка	5	6.76
Друго	9	12.16
Години на работа во организацијата		
Средна вредност= 7.2; Опфат=0-28		

*Прашања со повеќе одговори. Пресметувањата за вкупната фреквенција на испитаници може да се зголеми и повеќе од големината на примерокот (183), или вкупниот процент на случаи може и да се зголеми над 100%.

Анализа на официјални документи, податоци и официјални веб-страни

Следењето во голема мера се потпираше на анализата на јавно достапни документи на веб-страниците на административните тела и на податоците и информациите кои се содржани во нив. Анализирани беа следниве документи:

- >>> законодавство (закони и подзакони);
- >>> документи (стратегии, програми, планови, акциски планови, итн.);
- >>> официјални извештаи (извештаи за спроведување, извештаи од јавни консултации итн.);
- >>> аналитички документи (проценка на влијание, објаснувачки меморандуми за законодавството, идеи за политики и евалуација на политики итн.);
- >>> засебни правни акти (одлуки, заклучоци, итн.);
- >>> други документи (агенди, записници од состаноци и извештаи, соопштенија, прирачници, директиви, меморандуми итн.);

Дополнително, како извори на податоци беа користени официјалните веб-страни на јавните власти и нивните документи за сите индикатори, освен за оние кои целосно се базираа на податоците од спроведените анкети. Во одредени случаи, веб-страниците на јавните власти беа внимателно разгледувани бидејќи беа клучни извори на информации.

Барања за слободен пристап до информации

Бидејќи Методологијата за следење на РЈА силно се потпира на анализа на јавно достапните информации и податоци, најчесто базирајќи се на веб-страниците на јавните власти, барањата за слободен пристап до информации не беа сеопфатно испратени за секоја област од Начелата на Јавната Администрација или за секој индикатор. Истражувачите испраќаа барања во случаи кога фокусот на следење беше на правилната идентификација на одредена практика во рамките на администрацијата, наместо јавна достапност на информации. Оттука, каде индикаторот бараше онлајн достапност на одредени веб-страни, барања за слободен пристап до информации не беа испратени.

Од сето ова кажано, истражувачите користеа барања за слободен пристап до информации како алатка за прибирање податоци, во следните три области:

1. Развој на политики и координација (индикатори PDC_P6_I1, PDC_P10_I1) –

>>> 4 барања за слободен пристап до информации беа испратени до Министерството за труд и социјална политика и Министерството за животна околина;

2. Јавна служба и управување со човечки ресурси (PSHRM_P3_I1, PSHRM_P2_I1);

>>> 3 барања за слободен пристап до информации беа испратени до Агенцијата за администрација и едно до Министерството за информатичко општество и администрација;

3. Отчетност (ACC_P2_I2).

>>> Барања за слободен пристап до информации беа испратени кон следниве избрани институции:

- 3 ресорни министерства (1 големо, 1 средно, 1 помало во однос на тематскиот опфат), 1 министерство со функција на општо планирање и координација, 1 владина агенција со функција на централно ниво, 1 подредено тело/агенција (одговорно пред министер/министерство) и 1 владино тело/агенција надлежно за давање услуги.



Реформите во јавната администрација (РЈА) повеќе од една деценија се спроведуваат во Западниот Балкан, со различен степен на успешност. Од 2014 година, РЈА се препознаени како една од клучните области за реформа за било која земја на патот до членство во ЕУ и беше подготвен сет на начела за земјите кои пристапуваат, кои треба да ги следат и усогласат во оваа област со цел да станат успешни земји-членки на ЕУ.

Овој извештај за Следење на РЈА, изготвен во рамки на проектот ВеБЕР, дава детални резултати и препораки за Македонија, врз основа на сеопфатно, едно-годишно истражување фокусирано на РЈА. Начелата на ЕУ за јавна администрација се темелот за следењето на РЈА, со што се овозможува регионална споредливост, меѓусебно учење и создавање на позитивен притисок помеѓу земјите кандидати за членство. Ова, исто така, му овозможува на проектот ВеБЕР да ги насочува административните реформи во насока на усогласување со барањата и стандардите на ЕУ. Фокусот на ВеБЕР мониторингот цврсто се потпира на аспектите на јавната администрација насочени кон граѓаните, особено на прашањето на транспарентност, давање информации на јавноста, граѓанско учество, отчетност, еднакви можности и интегритет.

Проектот ВеБЕР (Проект за за креирање на овозможувачка околина во земјите од Западен Балкан за мониторинг на реформите на јавна администрација од страна на граѓанско општество) е тригодишен проект чија цел е да ги зголеми релевантноста, учеството и капацитетите на граѓанските организации и медиумите во Западниот Балкан за застапување и учество во креирањето и спроведувањето на реформите во јавната администрација. Проектот ВеБЕР го спроведуваат шест истражувачки организации од Западен Балкан во рамки на регионалната мрежа „Мисли за Европа/Think for Europe (TEN)“ и во партнерство со „Центар за европски политики/European Policy Centre (EPC)“ од Брисел.

Овој документ е изработен со финансиска поддршка од Европската Унија и Кралството Холандија. Содржината на документот е во целосна одговорност на Институтот за европска политика (ЕПИ) и мрежата Мисли за Европа/Think for Europe (TEN) и не ги одразуваат ставовите на Европската Унија или на Кралството Холандија.

