



European
Policy
Institute.
Skopje



This project is financed by
the European Union



НАЦИОНАЛЕН

МОНИТОР ЗА РЕФОРМИ ВО ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА

СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

2019/2020



WeBER
Western Balkan Civil Society
Empowerment for a
Reformed Public Administration **2.0**

НАЦИОНАЛЕН
МОНИТОР
ЗА РЕФОРМИ ВО ЈАВНАТА
АДМИНИСТРАЦИЈА
СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

2019/2020

СКОПЈЕ, 2021

НАЦИОНАЛЕН МОНИТОР ЗА РЕФОРМИ ВО ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА
СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА 2019/2020

Оригинален назив на публикацијата:
National PAR Monitor NORTH MACEDONIA 2019/2020

Издавач:
Институт за европска политика - Скопје,
претставуван од директорот, д-р Симонида Кацарска

Уредник:
д-р Симонида Кацарска

Автори:
Ангел Мојсовски
Јулијана Караи

Лектор:
Дејан Василевски

Превод од англиски на македонски:
Даниела Брајковска

Графички дизајн и печатење:
Релатив

Скопје, 2021

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

35.07:332.021.8]:005.584.1(497.7)"2019/2020"(047.31)

МОЈСОВСКИ, Ангел

Национален монитор за реформи во јавната администрација Северна
Македонија 2019/2020 [Електронски извор] : 2019/2020 / [автори Ангел
Мојсовски, Јулијана Караи ; превод од англиски на македонски Даниела
Брајковска]. - Скопје : Институт за европска политика, 2021

Начин на пристапување (URL):

https://epi.org.mk/wp-content/uploads/National-Par-Monitor-Macedonia_mk.pdf.

- Текст во PDF формат, содржи 122 стр. - Наслов преземен од екранот. - Опис
на изворот на ден 12.08.2021. - Превод на делото: National PAR monitor North
Macedonia : 2019/2020. - Фусноти кон текстот. -

Библиографија: стр. 117-122

ISBN 978-608-4702-27-6

1. Караи, Јулијана [автор]

а) Јавна администрација -- Реформи -- Мониторинг -- Македонија --
2019-2020 -- Извештаи

COBISS.MK-ID 54608389

СОДРЖИНА

ПРЕДГОВОР.....	6
ЗА ВЕБЕР 2.0.....	7
ИЗВРШНО РЕЗИМЕ.....	9
ЛИСТА НА КРАТЕНКИ И АКРОНИМИ.....	14
I. СТРАТЕШКА РАМКА ЗА РЕФОРМА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА (РЈА).....	15
I.1 ВЕБЕР ИНДИКАТОРИ ПРИМЕНЕТИ ВО СТРАТЕШКАТА РАМКА ЗА РЈА И ПОЕДИНЕЧНИ ВРЕДНОСТИ ЗА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА.....	16
I.2 РЕЗУЛТАТИ ОД ВЕБЕР МОНИТОРИНГОТ.....	18
I.3 РЕЗИМЕ НА РЕЗУЛТАТИТЕ: СТРАТЕШКА РАМКА ЗА РЈА.....	21
II. РАЗВОЈ И КООРДИНАЦИЈА НА ПОЛИТИКИТЕ.....	23
II.1 ВЕБЕР ИНДИКАТОРИ ПРИМЕНЕТИ ВО ОДНОС НА РАЗВОЈОТ И КООРДИНАЦИЈАТА НА ПОЛИТИКИТЕ И ПОЕДИНЕЧНИ ВРЕДНОСТИ ЗА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА.....	24
II.2 РЕЗУЛТАТИ ОД ВЕБЕР МОНИТОРИНГОТ.....	27
II.3 РЕЗИМЕ НА РЕЗУЛТАТИТЕ: РАЗВОЈ И КООРДИНАЦИЈА НА ПОЛИТИКИТЕ.....	35
III. ЈАВНА СЛУЖБА И УПРАВУВАЊЕ СО ЧОВЕЧКИ РЕСУРСИ.....	39
III.1 ВЕБЕР ИНДИКАТОРИ ПРИМЕНЕТИ ВО ОБЛАСТА НА ЈАВНАТА СЛУЖБА И УПРАВУВАЊЕ СО ЧОВЕЧКИ РЕСУРСИ И ПОЕДИНЕЧНИ ВРЕДНОСТИ ЗА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА.....	40
III.2 РЕЗУЛТАТИ ОД ВЕБЕР МОНИТОРИНГОТ.....	43
III.3 РЕЗИМЕ НА РЕЗУЛТАТИТЕ: ЈАВНА СЛУЖБА И УПРАВУВАЊЕ СО ЧОВЕЧКИТЕ РЕСУРСИ.....	59
IV. ОТЧЕТНОСТ.....	63
IV.1 ВЕБЕР ИНДИКАТОРИ ЗА ОТЧЕТНОСТ И ПОЕДИНЕЧНИ ВРЕДНОСТИ ЗА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА.....	64
IV.2 РЕЗУЛТАТИ ОД ВЕБЕР МОНИТОРИНОТ.....	67
IV.3 РЕЗИМЕ НА РЕЗУЛТАТИТЕ: ОТЧЕТНОСТ.....	72
V. ДАВАЊЕ УСЛУГИ.....	75
V.1 ВЕБЕР ИНДИКАТОРИ ПРИМЕНЕТИ ВО ОБЛАСТА НА ДАВАЊЕ НА УСЛУГИ И ПОЕДИНЕЧНИ ВРЕДНОСТИ ЗА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА.....	76
V.2 РЕЗУЛТАТИ ОД ВЕБЕР МОНИТОРИНГОТ.....	79
V.3 РЕЗИМЕ НА РЕЗУЛТАТИТЕ: ДАВАЊЕ УСЛУГИ.....	88
VI. УПРАВУВАЊЕ СО ЈАВНИ ФИНАНСИИ.....	91
VI.1 ВЕБЕР ИНДИКАТОРИ ПРИМЕНЕТИ ВО ОБЛАСТА НА УПРАВУВАЊЕТО СО ЈАВНИ ФИНАНСИИ И ПОЕДИНЕЧНИ ВРЕДНОСТИ ЗА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА.....	92
VI.2 РЕЗУЛТАТИ ОД ВЕБЕР МОНИТОРИНГОТ.....	95
VI.3 РЕЗИМЕ НА РЕЗУЛТАТИТЕ: УПРАВУВАЊЕ СО ЈАВНИ ФИНАНСИИ.....	105
МЕТОДОЛОГИЈА.....	109
ЛИСТА НА РЕФЕРЕНЦИ.....	113

ПРЕДГОВОР

Подготовката на овој извештај е резултат на работата на истражувачите во ЕПИ и нашите партнери од мрежата „Мисли за Европа“ во изминатите две години. Анализата не би била возможна без придонесите на лицата кои ги интервјуиравме, како што се претставниците на граѓанските организации, јавната/ државната администрација и независните државни институции.

Исклучително сме благодарни за времето што 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 заблагодаруваат на Министерството за информатичко општество и администрација на Република Северна Македонија за поддршката и соработката во текот на овој проект врз основа на Меморандумот за соработка потпишан на 2.7.2020 година. Исто така, би сакале да се заблагодариме на Министерството за финансии, Државниот завод за ревизија и Агенцијата за администрација.

ЗА ВЕБЕР 2.0

Проектот за креирање на овозможувачка околина во земјите од ЗБ за мониторинг на реформите на јавната администрација од страна на граѓанското општество – ВЕБЕР 2.0 е тригодишен проект, во најголема мера финансиран од Европската унија. За активности во врска со подготовката и печатењето на Мониторот за РЈА 2019/2020 и организацијата на втората регионална конференција „Граѓаните на прво место“ во февруари 2021 година, беше обезбедено кофинансирање од проектот „Заштита на граѓанскиот простор – Регионален центар за развој на граѓанското општество“, финансиран од Шведската агенција за меѓународна соработка (СИДА) и имплементиран од Балканската мрежа за развој на граѓанското општество (БЦСДН). ВеБЕР 2.0 претставува продолжение на Проектот за креирање на овозможувачка околина во земјите од ЗБ за мониторинг на реформите на јавната администрација од страна на граѓанското општество (ВЕБЕР), проект имплементиран од 2015 до 2018 година и финансиран од Европската унија и кофинансиран од кралството Холандија.

Првиот проект ВЕБЕР придонесе за зголемување на релевантноста, учеството и капацитетите на граѓанските организации (ГО) и медиумите во Западен Балкан (ЗБ) за застапување и влијание врз дизајнирањето и спроведувањето на реформата на јавната администрација (РЈА). ВЕБЕР 2.0 се надоврзува на претходните достигнувања на ВЕБЕР и дополнително го подобрува ангажманот на граѓанските организации во РЈА преку спроведување докази засновани на мониторинг на РЈА во согласност со барањата на ЕУ. Исто така, целта е да се промовира дијалогот помеѓу ГО и Владата на регионално, национално и локално ниво, зајакнување на партиципативната демократија и вршење притисок врз владите да продолжат да ги спроведуваат административните реформи и да ги приближат администрациите до граѓаните.

Во ВЕБЕР 2.0 е спроведена комбинација на активности, придонесувајќи за постигнување на целта на проектот, имено:

- Преку регионалната платформа ВЕБЕР и нејзините национални работни групи за РЈА, кои собираат повеќе од 130 граѓански организации, ВЕБЕР 2.0 го олеснува дијалогот за РЈА за креирање и спроведување на инклузивна и транспарентна политика и придонесува за одржливост на административните реформи во корист на граѓаните.
- Преку својата работа за истражување и следење и изработка на извештаи за мониторирање на РЈА, ВЕБЕР 2.0 создаде и собра докази за значаен дијалог.
- Преку Центарот за знаење за РЈА за граѓански организации, ВЕБЕР 2.0 обезбедува база на податоци за анализи и извештаи за РЈА, направени од граѓанското општество во регионот.
- Преку „Следи(ме) реформи!“ регионалната онлајн-кампања на граѓаните и платформа за собирање и споделување на ставовите на граѓаните за РЈА и нивното искуство со администрациите (<https://citizens.par-monitor.org/>), ВЕБЕР 2.0 ги собира придонесите на граѓаните за да влијаат врз властите, со што придонесува создавање на јавни администрации ориентирани кон граѓаните.
- Со пилотирање на пристапот за мониторинг кон интеграција на РЈА во секторските политики и јакнење на капацитетите на ГО со капацитети во таа насока, ВЕБЕР 2.0 има цел да ја подобри вграденоста на РЈА низ административните системи во регионот, со што се зголемува одржливоста на овие реформи.
- Преку шема за мали грантови, ВеБЕР2.0 работи на подобрување на капацитетот на граѓанските организации од Западен Балкан да учествуваат во ПАР.

Производите на ВЕБЕР 2.0 и дополнителни информации за нив се достапни на веб-страницата на проектот, на www.parmonitor.org.

ВеБЕР 2.0 е имплементиран од мрежата „Мисли за Европа“ (ТЕН), составена од шест тинк-тенк организации ориентирани кон политиките на ЕУ од Западен Балкан:



institut alternativa



Во партнерство со Центарот за европска политика (ЕПС) од Брисел, ВеБЕР 2.0 обезбеди видливост на ниво на ЕУ.



СО КОГО СОРАБОТУВАМЕ?

Во рамките на претходниот проект ВеБЕР, се воспостави соработка со мноштво чинители во регионот и пошироко, како дел од напорите да се обезбеди одржлив тек на административните реформи во Западниот Балкан. Ваквата соработка продолжи во рамките на вториот проект ВеБЕР – ВеБЕР 2.0. На национално ниво, односно во секоја од земјите од Западниот Балкан, проектните активности беа координирани со министерствата и/или агенциите задолжени за РЈА, кои имаа улога на проектни соработници. На регионално ниво, проектот ВеБЕР 2.0 соработува со Регионалната школа за јавна администрација (РеСПА), Коалицијата Лидерство за развој и интегритет во Југоисточна Европа (СЕЛДИ) и Инцијативата Поддршка за подобрување на управувањето и раководењето (СИГМА – заедничка иницијатива на ЕУ и ОЕЦД), во рамките на која се прават редовни оценки на напредокот на земјите од Западниот Балкан во спроведувањето на начелата за јавната администрација во периодот до пристапувањето кон ЕУ.

Исто така, во рамките на регионалната платформа ВеБЕР и Националните работни групи за РЈА (НРГ), продолжи соработката со повеќе од 130 организации од граѓанското општество, кои работат на локално и на регионално ниво.

ИЗВРШНО РЕЗИМЕ

Националниот монитор за РЈА за Северна Македонија 2019/2020 е резултат на мониторингот извршен во 2020 година од страна на тимот на ЕПИ и ги покажува клучните наоди од шесте области на РЈА дефинирани со начелата на јавната администрација (принципи на СИГМА). Се работи за втор систематски мониторинг на РЈА направен во регионот од страна на граѓанското општество, кој нуди не само споредби помеѓу администрациите на Западен Балкан (ЗБ) туку и споредба со основните наоди на мониторот на РЈА од 2017/2018 година.

Извештаите на мониторот за РЈА се засноваат на сеопфатна методолошка рамка дизајнирана од истражувачкиот тим на ВеБЕР, која комбинира квантитативни и квалитативни извори на докази. Со принципите на СИГМА како основа на мониторингот, извештаите се комплементарни на сличната работа на СИГМА/ОЕЦД и Европската комисија, а се разликуваат по тоа што им нудат на граѓаните и граѓанското општество перспективи на овие принципи. Заедно со овој компаративен регионален извештај, пакетот РЈА Монитор се состои од шест национални извештаи со наоди за вкупно 23 сложени индикатори за следење на избраните принципи на СИГМА.

Во согласност со мисијата на ВеБЕР, овие вежби за мониторинг се водат од неопходноста да се зајакне притисокот од страна на граѓанските организации од регионот за РЈА, особено од гледна точка на одржување на интересот за овие реформи, во случај на олабавување на условеноста на ЕУ што може да дојде со членството во Унијата. До сите наоди од овој извештај и од првичниот монитор за РЈА од 2017/2018 може да се пристапи и тие да се споредат на Регионалната табла за резултати во областа на РЈА на: www.par-monitor.org.

СТРАТЕШКА РАМКА ЗА РЕФОРМА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА

Во 2020 г., Акцискиот план за Стратегијата за РЈА 2018-2022 беше ревидиран. Консултациите со ГО во однос на ревизијата се одржаа во доцна фаза од процесот. Како резултат на ова, се оценува дека овој консултативен процес е помалку транспарентен и отворен, отколку консултативниот процес за изготвување на Стратегијата за РЈА и нејзините претходниот Акциски план. Покрај тоа, нема практика на изготвување записници од консултативниот процес, а на засегнатите страни не им се даваат повратни информации за тоа дали се земени предвид нивните коментари и забелешки. Истиот заклучок се однесува и за Акцискиот план за 2020 г., според Програмата за реформа на управувањето со јавни финансии (УЈФ).

Стратегијата за РЈА не предвидува вклучување на ГО во структурите за координација и мониторинг на РЈА. Покрај тоа, Програмата за реформа на УЈФ воопшто не упатува на ГО, ниту, пак, ја дефинира рамката според која треба да се спроведува соработката со ГО.

РАЗВОЈ И КООРДИНАЦИЈА НА ПОЛИТИКИТЕ

Во контекст на годишните извештаи, Владата објавила два извештаја за спроведувањето на Годишниот план за работа на Владата (ГПРВ) – еден за периодот од јуни 2017 до јуни 2018 г. и вториот за периодот од јуни 2018 до јуни 2019 г. Извештаите содржат општи информации за постигнувањето на резултатите, не се објавени во отворен формат на податоци и не содржат податоци разделени според родот.

Во контекст на перцепцијата на ГО за известувањата на Владата за нејзината работа, состојбата не е многу сменета во изминатите две и пол години од претходниот циклус на мониторинг. Во овој циклус на мониторинг, ГО имаат во одредена мера понегативно гледиште и не се согласуваат дека Владата редовно ја известува јавноста за напредокот постигнат во остварување на предвидените цели и не се уверени дека официјалните стратегии ги определуваат активностите на Владата и на министерствата во конкретни области на политиките.

Исто како и во претходниот РЈА Монитор 2017/2018, Владата ја одржува транспарентноста на процесот на донесување одлуки во смисла на објавување на дневен ред, записници и соопштенија за јавноста од седниците на Владата во целиот период на мониторингот и нив ги прави достапни за јавноста.

Анализата на документацијата покажува дека во примерокот на усвоени документи за политиките ретко има упатување на наодите засновани на докази поднесени од ГО. Во контекст на упатување наоди засновани на докази поднесени од ГО во документите за политиките и ex-ante проценките на влијанието, само еден документ од 21 анализиран документ содржи упатување наоди засновани на докази поднесени од ГО.

Процесот на јавни консултации во Северна Македонија во голема мера е отворен за јавноста, при што законодавната рамка предвидува дека за секој документ за политиките или предлог-закони треба има јавни консултации отворени за јавноста во раната фаза. Сепак, недостигаат извештаи од централните власти за јавни консултации за законодавни политики или документи за политиките.

Нема докази за одржани рани консултации во практиката, во форма на записници или извештаи, во кои се упатува на коментари, предлози и сугестии поднесени во оваа фаза, како и за тоа дали таквите предлози биле прифатени или не. Влијанието на јавните консултации не може да се измери со оглед на тоа што не се идентификувани никакви извештаи.

ЈАВНА СЛУЖБА И УПРАВУВАЊЕ СО ЧОВЕЧКИ РЕСУРСИ

ЗВЈС ја воведува и ја дефинира надлежноста МИОА да воспостави и да одржува единствен Регистар на сите вработени во институциите од јавниот сектор, како дел од Информациски систем за управување со човечки ресурси (ИСУЧР). Податоците содржани во извештајот се резултат на размената на податоци меѓу МИОА, Агенцијата за вработување, Управата за јавни приходи, Фондот за пензиско и инвалидско осигурување и Фондот за здравствено осигурување.

Иако има сеопфатни извештаи за јавната служба, нема јавно достапни извештаи за вкупната политика за јавната служба, вклучително и за 2019 г. Извештаите не содржат аргументирани информации во врска со квалитетот и/или резултатите на јавната служба.

Раководното лице на институцијата во јавниот сектор може да пополни работно место преку склучување договор за вработување на определено работно време. Сепак, вкупниот систем не е транспарентен. Нема никакво ограничување на ниво на администрацијата, туку само на институционално ниво, а критериумите овозможуваат ова ограничување да се менува секоја година („повеќе од 1% од вкупниот број на вработени на крајот од претходната година“). Законот за трансформација во редовен работен однос го предвидува овластувањето да се ангажираат повеќе лица на определено време, вклучително и за подолги периоди, со обезбедена согласност од Министерството за финансии. Користењето на агенциите за привремено вработување може да се оцени како отстапување од ЗВЈС, со оглед на тоа што вработените на определено време не се обврзани да ги исполнат критериумите и се вработуваат во јавната служба без оглас, што претставува кршење на начелото на заснованост на заслуги.

Јавниот оглас за вработување на административни службеници се објавува на интернет-страницата 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. Јавните огласи се формулирани со јасен и разбирлив јазик. Постапката за селекција е организирана во три фази, но се бара да се прикачат повеќе од пет документи кон онлајн-апликацијата (пред првата фаза – постапка за административна селекција). Процедурата е тешка уште од почетокот и го обесхрабрува интересот на надворешните кандидати.

Вишите позиции на раководните државни службеници се предмет на особено дискрециски систем, кој почива на вработување и отпуштање на политичка основа. МИА подготвува нов Закон за висока раководна служба, кој ќе го воведо начелото на заснованост на заслуги и отворен натпревар за вработување и отпуштање на раководните службеници на високи позиции.

Системот за наградување се оценува како едноставно структуриран, со оглед на тоа што има табела, која јасно ги дефинира бодовите за степен на образование, дел на плата за ниво и дел на плата за стаж, со табели за релевантните категории, а има и јасни и ограничен број на правила и формули за пресметка на додатоците.

Мерките за интегритет и против корупција за државната служба формално се дефинирани во централната администрација во Законот за спречување на корупција и конфликт на интереси (ЗСККИ), потоа во Законот за заштита на укажувачите, како и во Законот за административни службеници (ЗАС), Кодексот за административни службеници и во Кривичниот законик. Политиката за интегритет ја опфаќа целата јавна служба, при што политиката во оваа област дефинира јасни цели, врз основа на анализата на моментната состојба според ЗСККИ. Донесена е нова Програма за спречување на корупција, со оглед на тоа што претходната програма истече во 2019 г.

ОТЧЕТНОСТ

Отчетноста и проактивноста на властите значително се подобри споредено со последниот циклус на мониторинг. Новиот Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер суштински ги подобри правните основи за спроведување на ова право. Мнозинството на ГО не веруваат дека властите евидентираат достаточни информации, кои на јавноста ѝ овозможуваат да го спроведе правото на слободен пристап до информации. Сепак, охрабрува што може да се види дека најголем дел од анкетираниите ГО изјавиле дека информациите од јавен карактер се дадени во бараниот формат, бесплатно и во пропишаните рокови.

Наодите од овој циклус на мониторинг исто така упатуваат на подобрување во однос на проактивното информирање на јавноста. Пет од вкупно седум институции предмет на мониторинг имаат лесно достапни информации лесни за користење од страна на граѓаните за нивните надлежности, но истите институции не наведуваат пред кого се одговорни. Сите институции имаат список со документи и законодавни материјали релевантни за политиките во нивната надлежност, кои се лесно достапни, но тие не се дадени на начин што овозможува нивно лесно користење од страна на граѓаните. Најголем дел од институциите објавуваат документи во однос на политиките, студии и анализи релевантни за политиките во нивна надлежност. Само Министерството за внатрешни работи го објавил годишниот извештај за неговото работење. Министерство за внатрешни работи исто така е единствената институција која ги има објавени финансискиот извештај за 2019 г. и финансискиот план за 2020 г. Ниту еден од буџетите објавени од институциите во примерокот за мониторинг не се во формат што овозможува нивно лесно користење од страна на граѓаните. Позитивно е што Министерството за финансии почнало да го објавува Годишниот државен буџет, како Граѓански буџет.

Што се однесува до контакт-информациите, четири од седум институции имаат ажурирани контакт-информации на нивните интернет-страници. Најголем дел од институциите ги објавиле своите органиграми на нивните интернет-страници, како и контакт-информациите за медиумите и контакт-информациите за службениците за слободен пристап кон информациите од јавен карактер. Сепак, на интернет-страниците на кое било министерство, освен на интернет-страницата на МЖСПП, нема контакт-информации или информации за соработка со граѓанското општество и другите засегнати страни.

Процесот на јавни консултации во Северна Македонија се спроведува на интернет-страницата ЕНЕР, но ниту една од институциите предмет на мониторинг нема поставени информации за ваквата можност на својата интернет-страница. Објавувањето документи во формат на отворени податоци е практика меѓу министерствата од примерокот, но ваквата практика отсуства во подредените институции.

ДАВАЊЕ УСЛУГИ

Иако се преземени неколку клучни чекори за подобрување на испораката на услуги во земјата, резултатот на земјата во оваа област останува идентичен на резултатот според РЈА Мониторот 2017/2018. Иако перцепцијата на граѓаните во однос на напорите на Владата да ја подобри испораката на услуги е влошена во споредба со 2018 г., сè повеќе граѓани се информирани и знаат како да ги користат е-услугите и 66,4% од граѓаните сметаат дека администрацијата се движи кон дигитална влада. Се зголемува процентот на граѓани кои сметаат дека имаат можност да го изнесат своето мислење за квалитетот на услугите преку административните канали, но процентот на граѓани кои сметаат дека овие канали се лесни за користење се намалува. Кога станува збор за повратни информации од граѓаните, речиси половина од анкетираниите граѓани сметаат дека администрацијата побарала предлози од граѓаните за тоа како да се подобрат административните услуги и речиси 60% од анкетираниите граѓани сметаат дека администрацијата ги искористила повратните информации што им ги дале граѓаните.

Сепак, повратните информации на граѓаните, заедно со напредните информации, не се јавно достапни за ниту една од услугите за која е извршен мониторинг. На интернет-страницата на Министерството за внатрешни работи достапни се ограничени информации за повратните реакции, односно информации од граѓаните. Имено, на интернет-страницата на ова министерство објавени се две анкети: една со која се мери задоволството на граѓаните од дадените услуги и една анкета за Мобилен систем за снимање со камери при сообраќајна контрола.

Перцепцијата на граѓанското општество за достапноста на административните услуги, исто како и во 2017/2018, останува во голема мера негативна. ГО сметаат дека административните услуги не се соодветно распределени на територијата на целата земја и дека постојните центри – „Една точка за услуги“ не се лесно достапни. Перцепциите исто така се многу негативни во однос на приспособувањето на услугите на потребите на ранливите групи. Мнозинството на ГО сметаат дека е-каналите не им се лесно достапни на ранливите групи, постапката за давање услуги не е приспособена на нивните потреби и персоналот кој ги дава административните услуги не е достаточо обучен за тоа како да постапува со ранливите групи.

Генерално, давателите на услуги објавуваат општи информации за контакт, опис и цена на услугата, како и за тоа каде и како да се добијат услугите и на нивните интернет-страници поставуваат оригинални формулари. Граѓаните лесно можат да дознаат информации за нивните права и обврски на интернет-страниците на давателите на услугите, со оглед на општиот тренд на давање на вакви информации. Од друга страна, многу ретко се наоѓаат едноставни и лесни за користење упатства, со оглед на тоа што од сите услуги што се дел од примерокот, само за две од нив се дадени вакви упатства. Иако давањето е-услуги се поттикнува и воспоставен е портал за е-услуги, оваа опција не е достапна за основни услуги, како што се регистрација на возила и издавање на лични карти и патни исправи. Што се однесува до последно споменатите услуги, единствената е-услугата која е достапна е е-услугата за закажување термин за поднесување на барањата. Исто така, се чини дека објавувањето на информации за услугите во формат на отворени податоци е исклучок, а не правило, со оглед на тоа што за ниту една од услугите од примерокот нема објавено информации во отворен формат.

УПРАВУВАЊЕ СО ЈАВНИ ФИНАНСИИ

Наодите од овој циклус на ВеБЕР мониторинг покажуваат дека се преземени значајни чекори за подобрување на УЈФ во земјата. Беа анализирани клучните буџетски документи, како и достапноста на информации за јавната внатрешна финансиска контрола и собранискиот надзор, како и комуникацијата и соработката со јавноста од страна на врховната ревизорска институција.

Годишниот извештај за извршување на буџетот, потоа извештаите за извршување на буџетот во тековната година и полугодишните извештаи за извршување на буџетот се достапни на интернет-страницата на Министерството за финансии. Најголем дел од документите се лесно достапни, но со оглед на тоа што Министерството за финансии има нова интернет-страница, дел од документите не се поставени, како што е случајот со полугодишниот извештај за 2020 г.

Со цел да се провери квалитетот на извештаите, се испита дали извештаите за извршување на буџетот содржат податоци за расходите според трите класификации: организациски, економски и функционални. Завршниот извештај за 2019 г. е единствениот извештај што содржи податоци за расходите според трите класификации, додека месечните извештаи и полугодишниот извештај за 2020 г. содржи податоци за два типа класификација: организациски и економски. Завршниот извештај не содржи достаточни нефинансиски информации за резултатите од работењето на Владата, но содржи информации за иницијативи за родово буџетирање, како и за владините програми и развојни потпрограми.

Најзначајната промена во споредба со претходниот циклус на мониторинг е новосоздадениот Граѓански буџет. Апликацијата нуди преглед на буџетот преку интерактивен интерфејс создаден за граѓаните.

Ново отворениот портал Отворени финансии, интернет-страницата за јавен долг и интернет-страницата за финансиска транспарентност во однос на кризата со КОВИД-19 овозможуваат детален увид во информациите поврзани со буџетските трансакции, плаќањата, трендовите со јавниот долг и јавните набавки.

Министерството за финансии објави консолидирани годишни извештаи за ЈВФК за 2019 и за 2018 г., но не се најдени докази дека редовно се изготвуваат прегледи на квалитетот на внатрешните ревизорски извештаи. Загрижува што ЦЕХ не се ангажира проактивно со јавноста, исто како што загрижува и фактот што нема докази за брошури, проспекти и други информативни материјали наменети за јавноста.

Бирото за јавни набавки редовно објавува годишни извештаи што се лесни за користење од страна на граѓаните за спроведување на вкупната политика во однос на јавните набавки. Од друга страна, Државната комисија за жалби по јавни набавки нема издадено годишен извештај и извештај за постапките за заштита на правата на понудувачите во постапките за јавни набавки уште од 2018 г.

Електронскиот систем за јавни набавки (ЕСЈН) овозможува спроведување на јавни набавки во електронски формат и секој посетител на интернет-страницата на овој портал може да пристапи и бесплатно да пребара и да ги прегледа објавените огласи, последните одлуки за доделување договори, доделени договори, е-набавки и е-жалби. На оваа интернет-страница исто така можат да се најдат упатства и прирачници за корисниците. Годишните планови за јавни набавки се достапни на интернет-страницата на ЕСЈН за 2019 и за 2020 г. за министерствата (и другите државни институции) и најголем дел од плановите за јавни набавки се објавуваат на интернет-страниците на министерствата, со мал број исклучоци. Сепак, не се најдени извештаи за јавни набавки за кој било договорен орган на централно ниво опфатен со примерокот за изминатите две календарски години.

Главниот метод за јавни набавки е отворениот и конкурентскиот модел. Според Извештајот на Бирото за јавни набавки за 2019 г., таа година биле склучени вкупно 32.065 договори. Најголем дел од договорите (99%) се склучени со примена на една од отворените и конкурентски постапки.

Наодите исто така покажуваат дека Државниот завод за ревизија (ДЗР), кој исто така донел посебна Комуникациска стратегија за периодот од 2020 до 2023 г., ги подобрил неговите стандарди и надворешната комуникација. Позитивна новина што ја вовел ДЗР е изготвувањето апстракти од ревизорските извештаи, кои се лесни за користење од страна на граѓаните и кои ДЗР го испраќа до ГО, медиумите и клучните засегнати страни преку електронска пошта. Уште еден позитивен чекор во однос на надворешната комуникација е воспоставувањето канал за поднесување жалби или иницијативи до ДЗР од страна на надворешните засегнати страни.

ЛИСТА НА КРАТЕНКИ И АКРОНИМИ

АА	Агенција за администрација
АЗПСИЈК	Агенција за заштита на правото на слободен пристап кон информациите од јавен карактер
ЦЕХ	Централна единица за хармонизација
ГО	Граѓански организации
ПЕР	Програма за економска реформа
БРО	Биро за развој на образованието
ЕСН	Електронски систем за јавни набавки
ЕК	Европска комисија
ФУК	Финансиско управување и контрола
БПЈИ	Барање за пристап до информации од јавен карактер
ГПРВ	Годишна програма за работа на Владата
ИСУЧР	Информационен систем за управување со човечки ресурси
ЗАС	Закон за административни службеници
ЗВЈС	Закон за вработените во јавниот сектор
ЗСКСИ	Закон за спречување на корупција и судир на интереси
ЕЛС	Единици на локалната самоуправа
МК	Министерство за култура
МЖСПП	Министерство за животна средина и просторно планирање
МФ	Министерство за финансии
МВР	Министерство за внатрешни работи
МИОА	Министерство за информатичко општество и администрација
НАП	Национален акциски план
НПАА	Национална програма за усвојување на правото на Европската унија
ЕНЕР	Национален портал за јавни консултации / Единствен национален електронски регистар на прописи
РЈА	Реформа на јавната администрација
ЈВФК	Јавна внатрешна финансиска контрола
ЈН	Јавни набавки
БЈН	Биро за јавни набавки
УЈФ	Управување со јавни финансии
ПВР	Проценка на влијанието на регулативата
ДЗР	Државен завод за ревизија
ДКЖЈН	Државна комисија за жалби по јавни набавки



**СТРАТЕШКА РАМКА ЗА
РЕФОРМА НА ЈАВНАТА
● АДМИНИСТРАЦИЈА (РЈА)**

I.1 ВЕБЕР ИНДИКАТОРИ ПРИМЕНЕТИ ВО СТРАТЕШКАТА РАМКА ЗА РЈА И ПОЕДИНЕЧНИ ВРЕДНОСТИ ЗА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

SFPAR P1 I1: Примена на партиципативни процеси во дефинирањето на клучните стратешки документи за РЈА					
0	1	2	3	4	5

SFPAR P2_P4 I1: Вклученост на граѓанското општество во структурите за мониторинг и координација на РЈА					
0	1	2	3	4	5

■ Состојба во областа на Стратешката рамка за РЈА

Стратешката рамка во Северна Македонија ја сочинуваат два документа, што ја дефинираат агендата за РЈА: Стратегија за реформа на јавната администрација (РЈА) 2018-2022 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 согласност со начелата на СИГМА, додека Програмата за реформа на УЈФ ја насочува примената на начелата на СИГМА за УЈФ и е координирана од Министерството за финансии (МФ). МИОА поднесува шестмесечни извештаи за спроведувањето на РЈА до Советот за РЈА, а годишните извештаи ги доставува до Владата. По објавувањето на извештаите на интернет-страницата на МИОА, пред да ги разгледа Советот за РЈА, се одржуваат консултации со претставници на граѓанското општество. Стратегијата исто така предвидува двапати годишно да се поканат засегнатите страни на јавни дебати и дека извештаите за спроведувањето на Стратегијата јавно се објавуваат.

Како што се наведува во Извештајот на ЕК за Северна Македонија за 2020 г.: „Голем број државни институции и граѓански организации се проактивни во спроведувањето, следењето и известувањето за Стратегијата за реформа на јавната администрација 2018-2022 и Програмата за реформи во управувањето со јавните финансии 2018-2021. Советот за РЈА, составен од високи владини претставници, и Советот за управување со јавни финансии продолжуваат да обезбедуваат политичка поддршка и надзор на реформите.“¹

Во 2020 г., Акцискиот план според Стратегијата за РЈА 2018-2022 беше ревидиран. Сепак, кога станува збор за консултации со граѓанското општество, процесот не беше толку транспарентен и отворен. Овој процес почна во доцните фази од подготовката на Акцискиот план, што не беше случај со процесот на изготвување на Стратегијата за РЈА и претходниот Акциски план, предвиден со Стратегијата.

Покрај, тоа нема воспоставена практика на изготвување записници од процесот на консултации и на засегнатите страни не им се даваат повратни информации за тоа дали нивните коментари и забелешки биле земени предвид. Истиот заклучок може да се донесе и за Акцискиот план за 2020 г., во однос на Програмата за реформа на управувањето со јавни финансии (УЈФ) 2018-2021.

Стратегија за РЈА не предвидува вклучување на граѓанското општество во структурите за координација и надзор. Слично, во Програмата за реформа на УЈФ не се споменува граѓанското општество и не ја дефинира рамката согласно која ќе се соработува со граѓанското општество.

¹ Извештај на ЕК за Северна Македонија 2020 г., https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/north_macedonia_report_2020.pdf, стр. 13.

■ 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, како и врз постоењето 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 целисходно; дефинирани се целните резултати на реформата 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 целисходно спроведување на реформата. Фокусот на инклузивност и учество има 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. Беше оценуван примерок од најмногу шест клучни стратешки документи за РЈА во секоја од земјите од Западниот Балкан. Најсеопфатните документи за РЈА (стратегии за РЈА и слично) и документите за реформа на УЈФ се избрани како задолжителни елементи на примерокот, додека селекцијата на другите стратешки документи, кои ги опфаќаат другите области на РЈА зависи од актуелната агендата за РЈА во земјата. Мониторингот се изврши преку комбинирање извори на податоци за да се обезбеди сигурност на резултатите, при што се вклучени квалитативни анализи на стратешки документи и официјалните податоци, кои се јавно достапни или добиени од институциите одговорни за РЈА. Натаму, анализата на документите е потврдена со резултатите од полуструктурирани интервјуа со претставници на институциите одговорни за РЈА и фокус-групи со претставници на граѓанското општество, кои учествуваат во процесот на консултации (во случаите во кои не беше возможно да се организираат фокус-групи, тие беа заменети со интервјуа со претставници на граѓанското општество). Со оглед на тоа што стратешките документи вообичаено се однесуваат на повеќегодишен период и со оглед на тоа што периодот на нивно донесување или ревидирање не мора да се поклопи со циклусите на ВеБЕР мониторингот, наодите од основниот монитор на РЈА 2017/2018 беа пренесени за стратешките документи, кои не биле ревидирани или новелирани во периодот на ВеБЕР мониторингот.

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

- Ревизија на Акцискиот план според Стратегијата за реформа на јавната администрација 2018-2022 и
- Акцискиот план за 2020 г. според Програмата за реформа на управувањето со јавни финансии 2018-2021 г.

Мониторингот на учеството на граѓанското општество во спроведувањето на РЈА (односно во структурите за мониторинг и координација на РЈА) ги покрива само најсеопфатните стратешки документи за РЈА, кои веќе се спроведуваат, како единица за анализа. Целта на ваквиот приод 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.

I.2 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 партиципативни приоди во изготвувањето на клучните стратешки документи за РЈ

Елементи на индикаторот	Оценки
При изготвувањето на документите се одржуваат консултации со граѓанското општество	0/4
Консултациите со граѓанското општество се одржуваат во раните фази на изготвувањето на документите	2/4
Поканите за учество на граѓанското општество во консултациите се отворени	2/4
Надлежните владини тела проактивно обезбедуваат дека во процесот учествуваат најразлични надворешни засегнати страни	0/2
На граѓанското општество му се даваат целосни информации потребни за подготовка за консултациите	4/4
Одговорните владини тела задолжени за дефинирање на клучните стратешки документи за РЈА ги разгледуваат коментарите и придонесот добиени 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 граѓанското општество за спорните прашања	0/2
Консултациите при изготвување на стратешките документи за РЈА се отворени за јавноста	2/4
Вкупен резултат	10/30
Вредност на индикаторот 2019/2020 (скала од 0 до 5) ²	1
Вредност на индикаторот 2017/2018 (скала од 0 до 5)	2

Подолуизнесеното истражување претставува анализа во рамките на ВеБЕР проектот за мониторинг на ревизијата на Акцискиот план според Стратегијата за РЈА 2018-2022 и Акцискиот план според Програмата за реформа на УЈФ 2018-2021. Јавните консултации за ревизија на Акцискиот план траеја 15 дена, додека на 21 декември 2019 г., на ЕНЕР³ беше објавен отворен повик за поднесување коментари и предлози. Сепак, иако документот беше објавен на ЕНЕР, претставниците во фокус-групата подвлекоа дека овој документ е изготвен во неинклузивен процес, за разлика од процесот на изготвување на Стратегијата за РЈА и претходниот Акциски план.⁴

Двајцата претставници на МИОА, со кои беше спроведено интервју, се согласија дека инклузивноста, како начело својствено на соработката, е една од клучните заложби на МИОА од почетокот на изготвување на Стратегијата за РЈА (2018-2022) и Акцискиот план.⁵ Сепак, претставниците на граѓанското општество во фокус-групата подвлекоа дека консултациите не биле инклузивни уште од почетокот. Исто така, тие не се согласуваат дека се направени само мали измени на документот и сметаат дека има значителни интервенции во него.⁶ Граѓанските организации сметаат дека овој пример претставува отстапување од претходно воспоставената добра практика во консултативниот процес за Стратегијата за РЈА 2018-2022.

Истражувачите не можеа да најдат достапни онлајн-информации во однос на консултативниот процес за Акцискиот план за 2020 г. за Програмата за реформа на УЈФ 2018-2021. Следствено, во одговорот на барањата за пристап до информации од јавен карактер (БСПИ)⁷ истражувачите беа информирани дека консултациите се одржале на 27 март 2020 г., на онлајн-состанок на Секторската група за УЈФ, а дека крајниот рок за доставување коментари бил 2 април 2020 г. Според одговорот на Министерството, невладините организации доставиле коментари, кои, откако биле оценети од надлежните министерства, биле вклучени во конечната верзија на документот. Ова го потврдија учесниците во фокус-групата.⁸ Сепак, од дискусијата во фокус-групата произлезе заклучок дека учеството на граѓанските организации во Секторската група е само формално и дека нивните коментари вообичаено не се земаат предвид.

2 Конверзија на поени: 0-5 поени = 0; 6-10 поени = 1; 11-15 поени = 2; 16-20 поени = 3; 21-25 поени = 4; 26-30 поени = 5.

3 Единствен национален електронски регистар на прописи.

4 Фокус-група со 5 ГО се одржа на 6 ноември 2020 г., на платформата Zoom.

5 Интервјуа со двајца претставници на МИОА, одржани на 2 ноември 2020 г.

6 Фокус-група со 5 ГО се одржа на 6 ноември 2020 г., на платформата Zoom.

7 Одговор на БСПИ од Министерството за финансии, добиен на 3 ноември 2020 г.

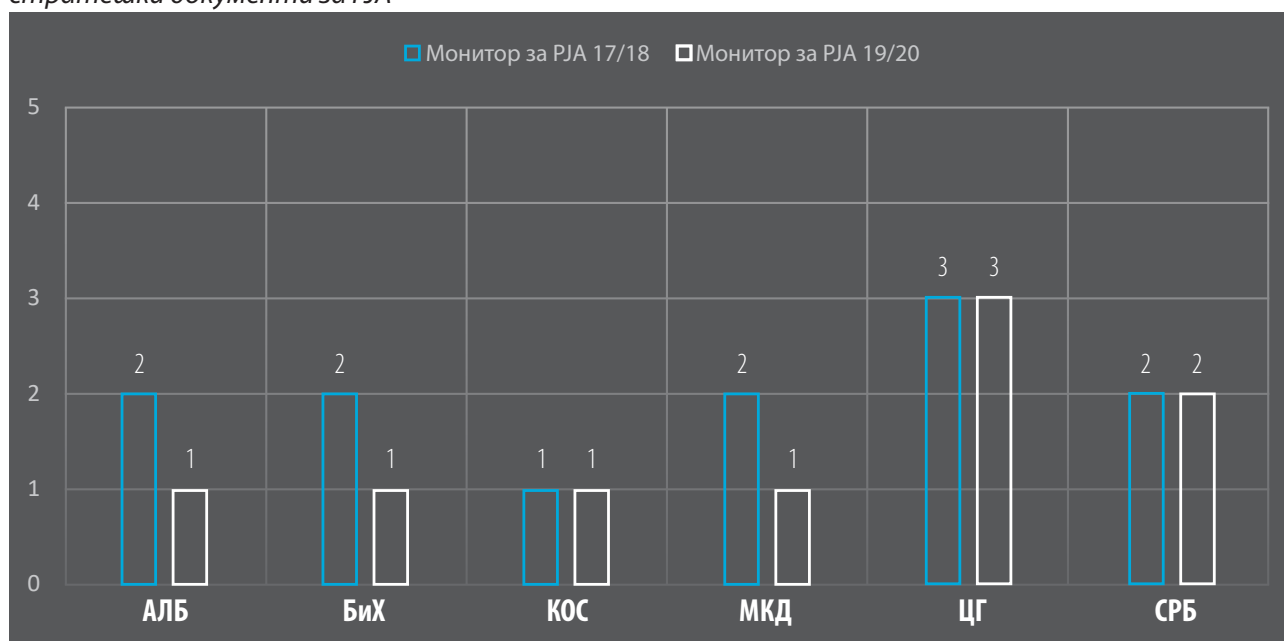
8 Фокус-група со 5 ГО се одржа на 6 ноември 2020 г., на платформата Zoom.

Што се однесува до поканите до граѓанското општество за учество во консултациите, отворена покана беше објавена само за ревизијата на Акцискиот план за Стратегијата за РЈА 2018-2022. На граѓанските организации им беа дадени целосни информации за двата документа, а неопходни за да се подготват за процесот на консултации.

Општиот коментар за вкупниот консултативен процес, а кој се заснова на истражувањето, упатува на тоа дека консултациите вообичаено се одвиваат во многу подоцнежните фази, кога документите се веќе изготвени. Надлежните владини тела не обезбедуваат проактивно дека во процесот учествуваат најразлични надворешни засегнати страни. Исто така, не можат да се најдат докази (записници или извештаи) во однос на разгледувањето на поединечните коментари, забелешки или предлози дадени од граѓанските организации во однос на двата стратешки документа или за отворен дијалог за спорните прашања.

■ Каде е Северна Македонија во регионалниот контекст?

Индикатор SFPAR P1 I1: Примена на партиципативни приоди во изготвувањето на клучните стратешки документи за РЈА



НАЧЕЛО 2: РЕФОРМАТА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА СЕ СПРОВЕДУВА ЦЕЛИСХОДНО; ДЕФИНИРАНИ СЕ ЦЕЛНИТЕ РЕЗУЛТАТИ НА РЕФОРМАТА И ИСТИТЕ РЕДОВНО СЕ СЛЕДАТ;

НАЧЕЛО 4: РЕФОРМАТА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА ИМА СЕОПФАТНИ И ФУНКЦИОНАЛНИ СТРУКТУРИ ЗА УПРАВУВАЊЕ И КООРДИНАЦИЈА И НА ПОЛИТИЧКИ И НА АДМИНИСТРАТИВНО НИВО, КОИ ГО ВОДАТ ПРОЦЕСОТ НА ДЕФИНИРАЊЕ И СПРОВЕДУВАЊЕ НА РЕФОРМАТА.

ВеБЕР индикатор SFPAR P2_4 I1: Вклученост на граѓанското општество во структурите за мониторинг и координација 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
Учеството 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	0/4
Вкупен резултат	0/26
Вредност на индикаторот 2019/2020 (скала од 0 до 5)⁹	0
Вредност на индикаторот 2017/2018 (скала од 0 до 5)	0

⁹ Конверзија на поени: 0-5 поени = 0; 6-10 поени = 1; 11-15 поени = 2; 16-20 поени = 3; 21-25 поени = 4; 26-30 поени = 5.

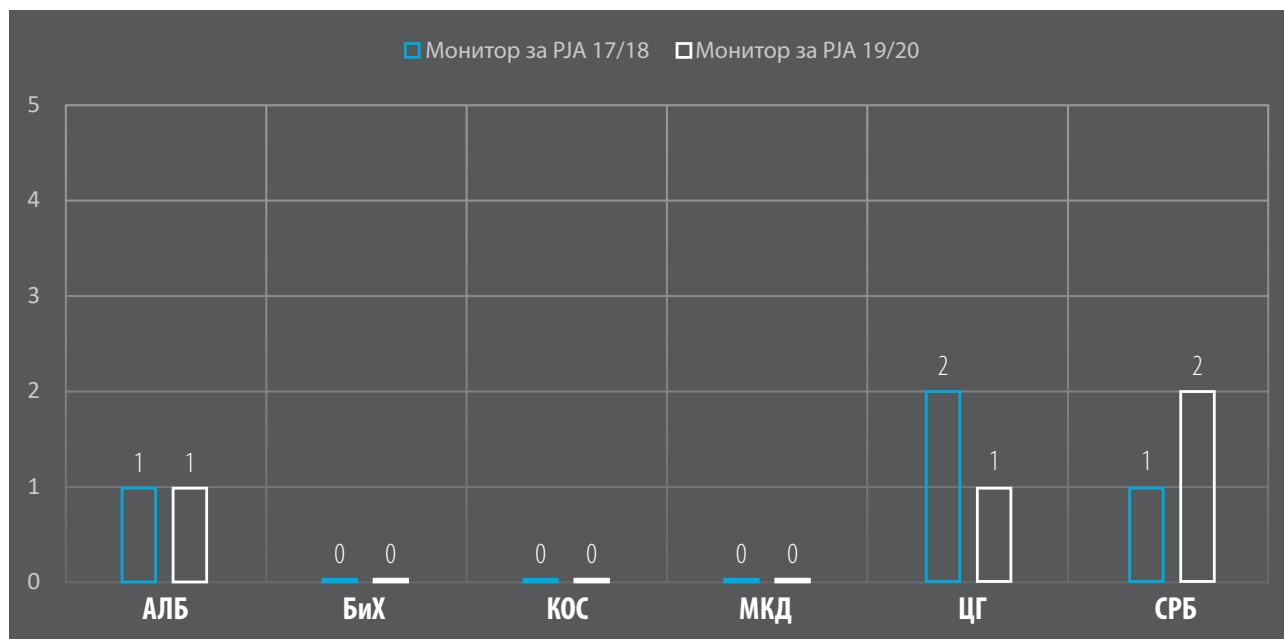
Стратегијата за РЈА не предвидува вклучување на ГО во административните структури за координација и мониторинг на РЈА. Стратегијата предвидува дека во целите на мониторинг и координација на РЈА, при МИОА е формиран „Тим за РЈА“. Исто така, Стратегијата предвидува дека Секретаријатот за РЈА обезбедува техничка и стручна поддршка, но во него нема ниту еден член-претставник на ГО. На политичко ниво, Советот за РЈА е основан во целите на мониторинг и координација на вкупниот процес на РЈА, кој сепак нема ниту еден член-претставник на ГО во своите редови.

МИОА го спроведува мониторингот и известувањето за РЈА. Секои шест месеци МИОА доставува извештај за спроведување на РЈА до Советот за РЈА, а еднаш годишно доставува извештај до Владата. По објавување на извештаите на интернет-страницата на МИОА, а пред да дискутира Советот за РЈА за нив, се одржуваат консултации со претставници на ГО.

Стратегијата исто така предвидува вклучување на засегнатите страни во јавни дебати двапати годишно и дека извештаите за спроведувањето на Стратегијата ќе бидат јавно објавувани. Стратегијата натаму предвидува дека секоја втора година независни експерти ќе направат оценка на спроведувањето. Во Акцискиот план за Стратегијата за РЈА 2018-2022, граѓанскиот сектор се споменува еднаш, во контекст на консултации за определување кои услуги приоритетно треба да се испорачаат. Со оглед на тоа што ГО не се вклучени во структурите, последователно ГО не се консултирани за конкретните мерки за финансирање на реформата, во рамките на структурите за координација и мониторинг на РЈА.

■ Каде е Северна Македонија во регионален контекст?

Индикатор SFPAR P2_P4 I1: Вклученост на граѓанското општество во структурите за мониторинг и координација



I.3 РЕЗИМЕ НА РЕЗУЛТАТИТЕ: СТРАТЕШКА РАМКА ЗА РЈА

Во 2020 г., Акцискиот план за Стратегијата за РЈА 2018-2022 беше ревидиран. Консултациите со ГО во однос на ревизијата се одржаа во доцна фаза од процесот. Како резултат на ова, се оценува дека овој консултативен процес е помалку транспарентен и отворен, отколку консултативниот процес за изготвување на Стратегијата за РЈА и нејзините претходниот Акциски план. Покрај тоа, нема практика на изготвување записници од консултативниот процес, а на засегнатите страни не им се даваат повратни информации за тоа дали се земени предвид нивните коментари и забелешки. Истиот заклучок се однесува и за Акцискиот план за 2020 г., според Програмата за реформа на управувањето со јавни финансии (УЈФ).

Стратегијата за РЈА не предвидува вклучување на ГО во структурите за координација и мониторинг на РЈА. Покрај тоа, Програмата за реформа на УЈФ воопшто не упатува на ГО, ниту, пак, ја дефинира рамката според која треба да се спроведува соработката со ГО.

■ Препораки за Стратешката рамка за РЈА

Следење на препораките од РЈА Мониторот 2017/2018

Препорака	Статус	Коментар
1. МИОА и МФ треба да ја истражат можноста за заеднички консултации за прашања што се релевантни за делотворното спроведување на Стратешката рамка, како што е прашањето на процена на трошоците.	Неспроведена	Иако националните власти се залагаат континуирано да обезбедат координирана рамка за мониторинг и известување и за подобрување на административните капацитет за подобро спроведување на РЈА, нема резултати или заеднички напори за оваа цел.
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.	Делумно спроведена	Што се однесува до поканите до граѓанското општество за учество во консултациите, на ЕНЕР се објавувани отворени покани за ГО. На ГО им се дадени целосни информации, што им се потребни за да се подготват за процесот на консултации.
3. МИОА треба да води детална евиденција и документација за консултациите за РЈА и нив 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.	Неспроведена	Не можат да се најдат докази (записници или извештаи) во однос на поединечните коментари и предлози од ГО или за отворен дијалог за спорните прашања.
4. ГО треба да бидат информирани и да добијат повратни информации за нивниот придонес и коментари што ги дале во текот на консултациите.	Неспроведена	Не можат да се најдат докази (записници или извештаи) во однос на поединечните коментари и предлози од ГО или за отворен дијалог за спорните прашања.
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, што ќе бидат сопственост на сите засегнати страни вклучени во процесот.	Неспроведена	Не можат да се најдат докази (записници или извештаи) во однос на поединечните коментари и предлози од ГО или за отворен дијалог за спорните прашања.
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.	Делумно спроведена	Истражувачите не можеа да најдат онлајн-информации за консултативниот процес во однос на Акцискиот план за 2020 г. според Програмата за реформа на УЈФ. Следствено, во одговор на БСПИ истражувачите беа информирани дека на 27 март 2020 г. биле одржани консултации, на онлајн-состанок на Секторската група за УЈФ, со краен рок за поднесување коментари до 2 април 2020 г. Според информациите од одговорот на БСПИ, две ГО доставиле коментари, кои откако биле разгледани од надлежните министерства, биле вклучени во конечната верзија на документот. Ова го потврдија претставниците на ГО во фокус-групата, но исто така беше подвлечено дека учеството во Секторската група е само формално и дека нивните коментари вообичаено не се земаат предвид.

7. Граѓанските организации треба да се вклучат во координативните тела за РЈА и на политичко и на административно ниво.	Неспроведена	Стратегијата за РЈА не предвидува учество на ГО во административните и политички структури за координација и мониторинг на РЈА.
8. Треба да се дефинира јасен систематичен приод, со кој ќе се дефинира форматот на консултациите во рамките на секторските групи, кои се формирани според Стратегијата за РЈА.	Делумно спроведена	Истражувачите не можеа да најдат онлајн-информации за консултативниот процес за Акцискиот план за 2020 г., според Програмата за реформа на УЈФ. Следствено, во одговор на БСПИ истражувачите беа информирани дека на 27 март 2020 г. биле одржани консултации, на онлајн-состанок на Секторската група за УЈФ, со краен рок за поднесување коментари до 2 април 2020 г. Според информациите од одговорот на БСПИ, две ГО доставиле коментари, кои откако биле разгледани од надлежните министерства, биле вклучени во конечната верзија на документот. Ова го потврдија претставниците на ГО во фокус-групата, но исто така беше подвлечено дека учеството во Секторската група е само формално и дека нивните коментари вообичаено не се земаат предвид.

■ Препораки од РЈА Мониторот 2019/2020¹⁰

1. **МИОА и МФ треба континуирано да одржуваат заеднички консултации за прашања кои се релевантни за делотворното спроведување на Стратешката рамка, како што е прашањето на проценка на трошоците/фискалните импликации.**
2. **МИОА треба континуирано да ја вклучува јавноста/ГО во раните фази од консултациите во врска со измените/ревизијата на Стратегијата за РЈА и Акцискиот план за истата.**
3. **МИОА треба континуирано 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 и забелешки биле изнесени и дали предлозите и забелешките не биле прифатени, како и образложение за одлуката да се прифатат или да се одбијат предлозите и забелешките.**
4. **Сите министерства/органи на државната управа треба континуирано да им обезбедуваат на ГО повратни информации за нивниот придонес и коментарите кои ги дале во текот на консултациите.**
5. **Сите министерства/органи на државната управа треба континуирано да одржуваат отворен дијалог со ГО 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 континуирано да ги вклучува сите засегнати страни во раните фази на процесот на консултации, при дефинирање на стратешките приоритети и правци, односно навреме да ги покани ГО со обезбедување на сите релевантни документи од важност за консултативниот процес.**
7. **МИОА на долг рок треба да ги вклучи ГО во координативните тела за РЈА (политичко и административно) при подготовката на новата Стратегија за РЈА.**
8. **МИОА на долг рок треба да дефинира систематичен приод за форматот на консултациите во рамките на секторските групи, коишто се формирани според Стратегијата за РЈА.**

¹⁰ Препораките се преземени од претходниот Извештај за мониторинг на РЈА 2017/2018, но преформулирани, со наведен рок за реализација и надлежна институција.



**РАЗВОЈ И
КООРДИНАЦИЈА НА
ПОЛИТИКИТЕ**

II.1 ВЕБЕР ИНДИКАТОРИ ПРИМЕНЕТИ ВО ОДНОС НА РАЗВОЈОТ И КООРДИНАЦИЈАТА НА ПОЛИТИКИТЕ И ПОЕДИНЕЧНИ ВРЕДНОСТИ ЗА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

2PDC P5 I1: Јавна достапност на информациите за работењето на Владата					
0	1	2	3	4	5
2PDC P5 I2: Перцепцијата на граѓанското општество за работењето на Владата и постигнувањето на планираните цели					
0	1	2	3	4	5
2PDC P6 I1: Транспарентност на процесот на донесување на одлуки на Владата					
0	1	2	3	4	5
2PDC P10 I1: Користење на докази изведени од аналитички центри, независни институти и други граѓански организации во развојот на политиките					
0	1	2	3	4	5
2PDC P11 I1: Перцепција на граѓанското општество за степенот на учество во креирањето на политиките					
0	1	2	3	4	5

■ Состојба во областа на Развојот и координација на политиките

Владата редовно објавува соопштенија за јавност, дневниот ред и записниците, на начин што е едноставен за користење од страна на граѓаните, што претходно не беше случај. Практиката на редовно објавување на владини соопштенија за јавност продолжи и покрај предизвиците, кои произлегоа од функционирањето на техничката влада и изборите во 2020 г. Извештаите на Владата се достапни онлајн и содржат подробни информации во врска со активностите, целите и резултатите на Владата. Сепак, не се објавуваат документите усвоени на владините седници.

Европската комисија (ЕК) нагласува дека „јавниот надзор на работата на Владата продолжи да се подобрува благодарение на зголемувањето на објавените извештаи за следење на Владата и подобрената комуникација“.¹¹

Во усвоените документи за владините политики, документите за политики во конкретни области и *ex-ante* оценките за влијанието ретко се упатува на наодите на ГО засновани на докази. Иако законодавната рамка за јавни консултации¹² предвидува дека процесот на јавни консултации е отворен за јавноста и дека секој законодавен или документ за политиките треба да биде предмет на јавни консултации уште во раната фаза, недостигаат извештаи од јавната администрација за ова прашање. Исто така, нема докази, како што се записници или извештаи, кои ги содржат коментарите, предлозите и укажувањата дадени од засегнатите страни, како и информации за тоа дали ваквиот придонес е прифатен или не.

Следствено, не може да се оцени квалитетот на консултативниот процес, ниту, пак, влијанието на јавните консултации. Во овој контекст, ЕК подвлекува дека треба дополнително да се подобри квалитетот на оценките на влијанието на регулативата, како и контролата на квалитетот на процесот на јавна консултација.¹³

¹¹ Извештај на ЕК за Северна Македонија 2020 г., https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/north_macedonia_report_2020.pdf.

¹² Методологија за проценка на влијанието на регулативата, https://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/pvr/Metodologija%20za%20PVR%20107-13.pdf.

¹³ Извештај на ЕК за Северна Македонија 2020 г., https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/north_macedonia_report_2020.pdf.

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

Во областа на развојот и координација на политиките, мониторингот на ВеБЕР се спроведува во согласност со четири 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.

Во второто издание на РЈА Мониторот, се применуваат пет индикатори на ВеБЕР за анализа на Развојот и координација на политиките. Споредено со основниот РЈА Монитор 2017/2018, Начелото 12 на СИГМА не беше дел од овој циклус на мониторинг и следствено не се извршени мерења според соодветниот индикатор.¹⁴ Одлуката за ваквата промена е донесена на почетокот на овој циклус на мониторинг, како резултат на внатрешни дискусии за поуките излечени од претходниот процес на мониторинг, при што се донесе заклучокот дека мониторингот според ова начело не претставува значителен придонес кон клучните вредности на ВеБЕР мониторингот, односно дека тоа не е прашање, кое е предмет на особена загриженост на граѓанското општество и јавноста во регионот.

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 за нејзините активности и преку кои ги објавува извештаите. Писмените информации што ги објавува Владата се состојат од соопштенија за јавноста и онлајн-објавување на годишните (или полугодишните) извештаи. Мерењето опфати период од два годишни циклуса на поднесување извештаи, освен за соопштенијата за јавност, кои се оценети за период од една година (поради големата фреквенција во нивното објавување). Другите 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 плански документи на сите владини институции.

Вториот индикатор мери како граѓанското општество го перципира планирањето, мониторингот и поднесувањето извештаи од Владата за нејзиното работење и целите што ветила дека ќе ги постигне пред јавноста. Со цел да се истражат перцепциите, беше спроведена анкета на организациите од граѓанското општество во Западниот Балкан, преку онлајн-платформа за анкета, во периодот од втората половина на јуни до почетокот на август 2020 г.¹⁵ Униформниот прашалник со 28 прашања беше искористен за сите земји од Западниот Балкан, со што се обезбеди хармонизиран приод во спроведувањето на анкетата. Таа беше дистрибуирана на локалните јазици преку постојните мрежи и платформи на организациите од граѓанското општество со голема база на податоци за контакт-информации, како и преку централизирани контакт-точки, како што се владини органи надлежни за соработка со граѓанското општество. Со цел да се обезбеди дека анкетата опфатила колку што е можно повеќе организации во однос на нивниот вид, географска распределеност, област на дејствување и со тоа да се придонесе колку што е можно повеќе кон нејзината репрезентативност, онаму каде што беше потребно се спроведоа активности за поттикнување на одговарањето на анкетата, а 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.

¹⁴ СИГМА Начело 12: Законодавството е конзистентно по својата структура, стил и јазик; барања за изготвување нацрт закони конзистентно се применуваат во сите министерства; законодавството е јавно достапно. ВеБЕР индикатор применет за мониторинг според ова начело во 2017/2018: Перцепција на граѓанското општество за достапноста и пристапноста на законодавството и релевантните информативни материјали.

¹⁵ Анкетата со ГО беше спроведена преку анонимен онлајн прашалник. Во Северна Македонија, анкетата беше спроведена во период од 25 јуни до 27 јули 2020 г. Методологијата на собирање на податоци вклучи CASI (computer-assisted self-interviewing- (компјутерско само-анкетирање)). Примерокот за анкетата беше N=92.

Со третиот индикатор се мери транспарентноста на донесувањето 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 информации за одлуки на Владата, анализата на интернет-страниците исто така го опфати прашањето дали објавените информации се целосни, дали граѓаните лесно можат да ги користат, дали се објавуваат навреме и дали објавените информации се конзистентни. Се изврши мониторинг на секоја седница на Владата во периодот од шест месеци – трите последни месеци од календарската година пред мониторингот (2019 г.) и првите три месеци од годината за која се спроведува мониторинг (2020 г.), освен за аспектот на навремено објавување на информациите, за кој мерењата беа извршени за сите владини седници во период од три месеца од почетокот на мониторингот (приближно од почетокот на март до почетокот на јуни 2020 г.).

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 се користат во процесот на креирање на политиките. Повторно, мерењето е комбинација на експертска анализа на официјални документи и податоците од анкетата за перцепцијата на граѓанското општество. Во однос на ова последново, се анализира фреквентноста на упатувањето 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 три области на политиките.¹⁶

Конечно, петтиот индикатор, кој се фокусира на квалитетот на вклученоста на јавноста во креирањето на политиките преку јавни консултации, беше изменет во овој циклус на мониторинг, а со цел да се опфатат не само перцепциите на ГО собрани преку спроведување на онлајн-анкетата туку и дополнителните квалитативни податоци преку анализа на примерок на јавни консултации, како и оценка на владините онлајн-портали, кои се користат за јавни консултации. Конкретно, во ова издание на РЈА Мониторот, индикаторот е зајакнат со додавање на квалитативна анализа на опфатот и влијанието на јавните консултации врз документите за политиките и законодавните документи во период од шест месеци (втората половина од 2019 г.), достапноста и квалитетот на извештаите за јавните консултации, функционалноста на порталите за јавни консултации и проактивноста на надлежните институции во однос на информирањето.

¹⁶ Областите на политиките во кои активно работат значителен број на ГО. За Северна Македонија, трите избрани области на политиките се животна средина, анти-дискриминација и социјална заштита.

II.2 РЕЗУЛТАТИ ОД ВЕБЕР МОНИТОРИНГ

НАЧЕЛО 5: РЕДОВНИОТ МОНИТОРИНГ НА РАБОТЕЊЕТО НА ВЛАДАТА ОВОЗМОЖУВА ЈАВНА КОНТРОЛА И ДАВА ПОДДРШКА НА ВЛАДАТА ВО ПОСТИГНУВАЊЕТО НА НЕЈЗИНИТЕ ЦЕЛИ.

ВеБЕР индикатор 2PDC P5 I1: Јавна достапност на информациите за работењето на Владата

Елементи на индикаторот	Оценки
Владата редовно објавува писмени информации за нејзините активности	4/4
Информациите што Владата ги објавува за нејзините активности се формулирани на начин што ги прави нив лесно разбирливи	2/2
Информациите што Владата ги објавува се доволно подробни, вклучуваат и квантитативни податоци и квалитативни информации и оценки	2/2
Информациите што Владата ги објавува вклучуваат оценка на постигнувањето на конкретни резултати	2/4
Информациите што ги објавува Владата за нејзините активности и резултати се достапни во отворен формат на податоци	0/2
Информациите што 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	1/2
Вкупен резултат	11/18
Вредност на индикаторот 2019/2020 (скала од 0- 5)¹⁷	1
Вредност на индикаторот 2017/2018 (скала од 0- 5)	0

Владата редовно објавува соопштенија за јавност.¹⁸ Соопштенијата за јавност се објавуваат секојдневно (во одредени случаи и повеќе пати во еден ден) и неделно. Тие се објавуваат во делот на интернет-страницата на Владата насловен како „Медија центар“.¹⁹ Во овој дел има додаден филтер, кој помага да се селектира каков вид на објави и соопштенија за јавност корисникот би сакал да прочита (на пример, филтер за интеграцијата во ЕУ или информации за услугите).

Иако 2020 г. беше изборна година и од почетокот на годината (од 3 јануари 2020 г.) имаше техничка влада, чијашто задача беше да ги подготви изборите, продолжи практиката на редовно објавување соопштенија за јавност.

Во контекст на годишните извештаи, Владата објави два извештаја за спроведување на Годишниот план за работа на Владата (ГПРВ) – еден за периодот од јуни 2017 до јуни 2018 г.,²⁰ а другиот извештај се однесува на периодот од јуни 2018 до јуни 2019 г.²¹

Соопштенијата за јавност се формулирани на разбирлив начин, со едноставен јазик, со новинарски стил, без бирократски и формални изрази.

Кога станува збор за годишните извештаи, првиот извештај за периодот од 2017 до 2018 г. има „интернет-издание“ и неговата содржина е поставена под линкот за публикации, со потточки и е лесен за читање од граѓаните.²² Исто така, има и видеопрезентација на извештајот, која е поставена како „Експозе на Претседателот на Владата“.

Вториот извештај нема „интернет-верзија“, но исто како и за првиот годишен извештај, неговата содржина е дадена со потточки²³ и вклучува видеопрезентација на извештајот од владини претставници.

Извештаите на Владата содржат подробни информации во врска со активностите, целите и резултатите. Иако овие извештаи се подробни, не сите информации се придружени со квантитативни и квалитативни податоци, со оглед на тоа што нема голем број информации за целите или основните вредности, кои треба да кореспондираат со плановите за работата на Владата.

Сепак, извештаите содржат информации за постигнувањето на резултатите на генерално ниво.²⁴ Извештаите не се објавуваат во отворен формат на податоци и не содржат податоци разделени според родот.

¹⁷ Конверзија на поени: 0-4 поени = 0; 5-8 поени = 1; 9-11 поени = 2; 12-14 поени = 3; 15-17 поени = 4; 18-20 поени = 5.

¹⁸ Соопштенија за јавност на Владата во периодот од јануари до декември 2019.

¹⁹ https://vlada.mk/media-centar?tid=4&sort_by=created&sort_order=DESC.

²⁰ <https://vlada.mk/1godinapromeni>.

²¹ <https://vlada.mk/2GodiniOdgovorno>.

²² <https://vlada.mk/1godinapromeni>.

²³ <https://vlada.mk/2GodiniOdgovorno>.

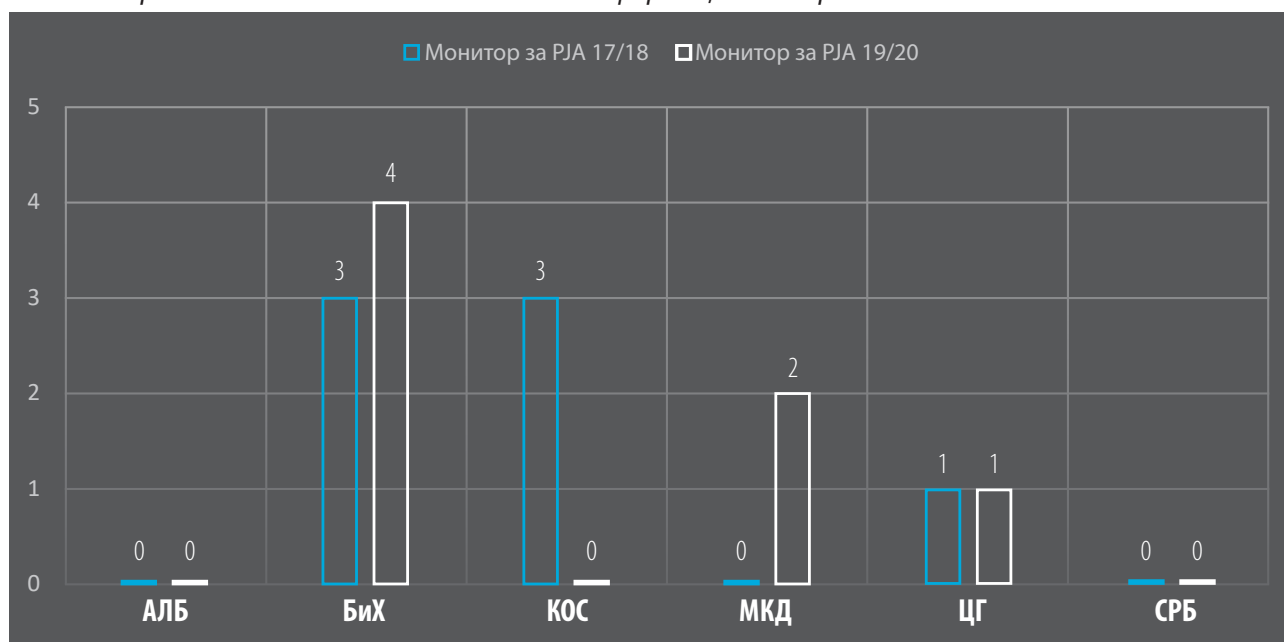
²⁴ На пример, „Ја покачивме минималната плата на 12,000 денари со што 90,000 наши граѓани добиваат повисоки плати“.

Во контекст на достапноста на извештаите за 2019 г. за главните планови и стратегии на вкупните владини институции, од прегледаните пет документи, достапни се извештаи за ГПРВ за 2019 г.,²⁵ за Програмата за економски реформи (ПЕР) 2019-2021 (вклучен во ПЕР 2020-2022)²⁶ и за Фискалната стратегија 2019-2021 (вклучен во Фискалната стратегија 2020-2022)²⁷, но вакви извештаи нема за Националната програма за усвојување на правото на Европската унија (НПАА)²⁸ и Планот 18 (Реформски план на Владата за пристапување кон ЕУ).²⁹

Оценките во овој извештај од мониторингот се значително повисоки во споредба со претходниот РЈА Монитор 2017/2018, со оглед на тоа што Плановите за работа на Владата и извештаите за плановите претходно не беа објавувани.

■ Каде е Северна Македонија во регионален контекст?

Индикатор 2PDC P5 I1: Јавна достапност на информациите за работењето на Владата



ВеБЕР индикатор 2PDC 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	0/4
ГО сметаат дека официјалните стратегии ги дефинираат активностите на Владата или на министерствата во конкретни области на политиките	0/2
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	0/2
ГО сметаат дека извештаите на Владата содржат соодветни новелирани податоци за напредокот постигнат во исполнувањето на поставените приоритети за пристапување во ЕУ	0/2
Вкупен резултат	0/16
Вредност на индикаторот 2019/2020 (скала од 0- 5))³⁰	0
Вредност на индикаторот 2017/2018 (скала од 0- 5)	1

25 Влада на Република Северна Македонија, Стратешки приоритети <https://vlada.mk/strateshki-prioriteti?ln=mk>.

26 Влада на Република Северна Македонија, Програма за економски реформи 2019-2021 <https://bit.ly/3pT5duV>.

27 Влада на Република Северна Македонија, Фискална стратегија на Република Северна Македонија за 2021-2023 година, <https://bit.ly/2Tpk0U>.

28 Национална програма за усвојување на правото на ЕУ (НПАА) <http://www.sep.gov.mk/content/?id=13#XnNiz2hKiUk>.

29 Влада на Република Северна Македонија, План 18 <https://vlada.mk/plan18>.

30 Конверзија на поени: 0-3 поени = 0; 4-5 поени = 1; 6-7 поени = 2; 8-10 поени = 3; 11-13 поени = 4; 14-16 поени = 5.

Во контекст на перцепцијата на ГО³¹ за известувањата на Владата за нејзината работа, состојбата не е многу сменета во изминатите две и пол години од претходниот циклус на мониторинг. Во овој мониторинг-циклус, резултатите од анкетата покажуваат дека ГО изразуваат малку понегативни гледишта, со што се намалува вкупната оценка и вредноста на индикаторот.

Помалку од третина (28%) од анкетираниите ГО се согласуваат дека има директна врска меѓу Работниот план на Владата и реалниот развој на настаните во конкретни области на политиките. Од друга страна, поголем број на ГО (37%) не се согласуваат со оваа констатација. Само четвртина (25%) од ГО сметаат дека Владата редовно ја известува јавноста за напредокот во постигнувањето на целите поставени во Програмата за работа на Владата. Интересно е што најголем број од нив се „неутрални“ за оваа констатација (40%).

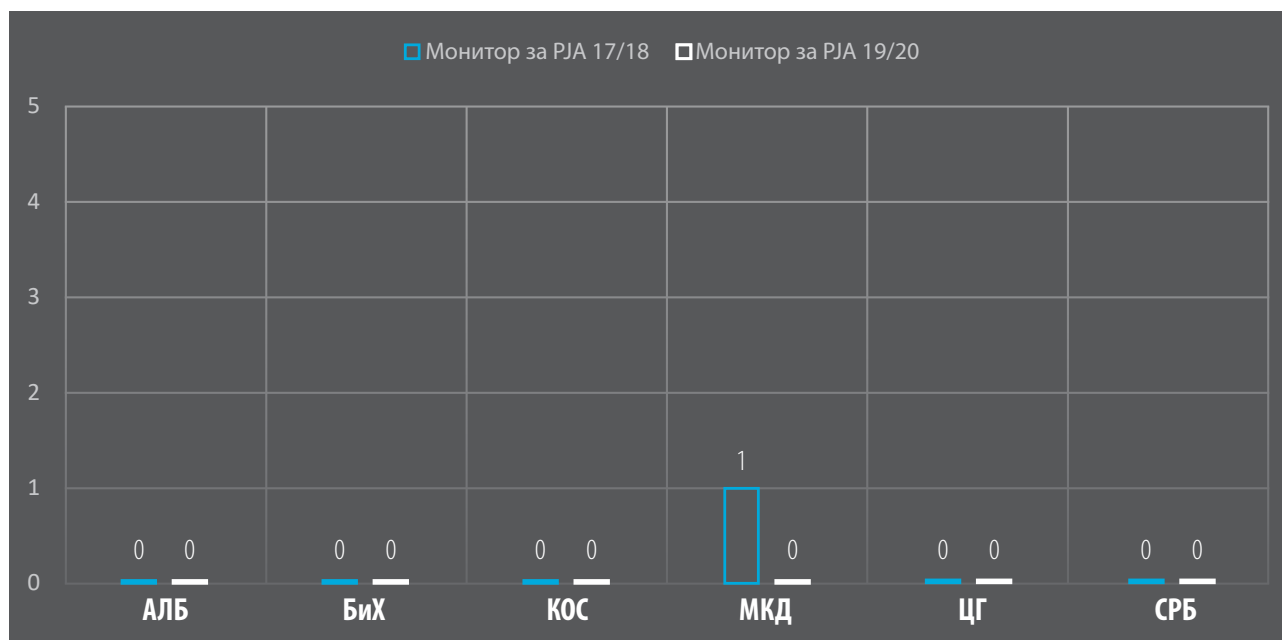
Во контекст на националните стратегии, повторно четвртина од ГО опфатени со анкетата (25%) се согласуваат дека стратегиите ги определуваат активностите на Владата или министерствата во одредени области, додека 41% се неутрални во однос на ваквата констатација. Покрај тоа, 19% од ГО сметаат дека министерствата редовно објавуваат извештаи за мониторинг на нивните секторски стратегии, за разлика од 54% од нив кои не се согласуваат.

Кога станува збор за активностите во однос на пристапувањето кон ЕУ, 28% од ГО опфатени со анкетата се согласуваат дека во политиките во областите во кои работат тие, приоритетите од процесот на пристапување кон ЕУ се соодветно интегрирани во плановите на Владата, додека помалку од четвртина (23%) од нив сметаат дека извештаите на Владата вклучуваат соодветно новелирани информации за напредокот во исполнувањето на приоритетите во однос на интеграцијата во ЕУ. За разлика од нив, 40% не се согласуваат.

Во овој циклус на мониторинг, ГО опфатени со анкетата не се согласуваат дека Владата редовно ја информира јавноста за напредокот во постигнувањето на поставените цели, а исто така не се согласуваат дека официјалните стратегии ги определуваат активностите на Владата или министерствата во конкретни области на политиките, со што се намалува вкупната вредност според овој индикатор.

■ Каде е Северна Македонија во регионалниот контекст?

Индикатор 2PDC P5 I2: Перцепцијата на граѓанското општество за активностите на Владата насочени кон постигнување на планираните цели



31 Анкетата на ГО беше спроведена преку анонимен онлајн прашалник. Методологијата на прибирање вклучува CASI (computer-assisted self-interviewing- (компјутерско само-анкетирање). За Северна Македонија, со анкетата беа опфатени 92 испитаници од ГО. Основата за прашањата во рамките на овој индикатор е 68 испитаници.

НАЧЕЛО 6: ОДЛУКИТЕ НА ВЛАДАТА СЕ ПОДГОТВУВААТ НА ТРАНСПАРЕНТЕН НАЧИН И ВРЗ ОСНОВА НА ПРОФЕСИОНАЛНОТО МИСЛЕЊЕ НА АДМИНИСТРАЦИЈАТА; СЕ ОБЕЗБЕДУВА ЗАКОНИТОСТ НА ОДЛУКИТЕ

ВеБЕР индикатор PDC P6 I1: Транспарентност на донесувањето на одлуки на Владата

Елементи на индикаторот	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 приспособен кон граѓаните	4/4
Владата навремено ги објавува донесените документи	0/4
Вкупен резултат	6/16
Вредност на индикаторот 2019/2020 (скала од 0 до 5)³²	1
Вредност на индикаторот 2017/2018 (скала од 0 до 5)	2

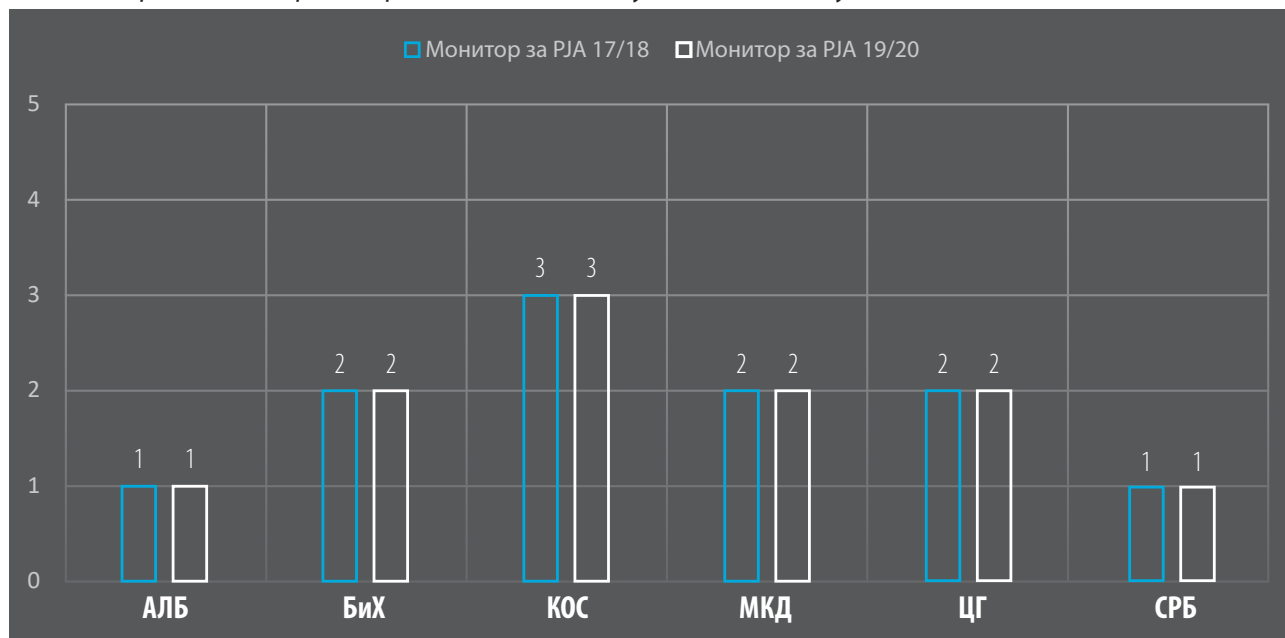
Во целиот период на мониторинг, дневниот ред, записниците и соопштенијата за јавност што се усвојуваат на седниците на Владата беа јавно и навремено достапни (октомври 2019 – март 2020 г.) на интернет-страницата на Владата.³³ Сепак, не беа објавувани документите што Владата ги усвојува на нејзините седници.

Владата ги објавува одлуките на начин приспособен на граѓаните.³⁴ Соопштенијата за јавност се објавуваат по секоја седница на Владата и се формулирани со користење на јасен, едноставен, небирократски јазик. Во соопштенијата за јавност се објаснуваат одлуките донесени од Владата и тие се лесно достапни, со не повеќе од три клика на интернет-страницата на Владата.

Исто како во претходниот РЈА Монитор 2017/2018, во вкупниот период на мониторинг, Владата ја задржува транспарентноста на процесот на одлучување, во смисла на објавување на дневниот ред, записниците и соопштенијата за јавност, што се однесуваат на седниците на Владата, правејќи ги овие документи јавно достапни.

Каде е Северна Македонија во регионалниот контекст?

Индикатор PDC P6 I1: Транспарентност на донесувањето на одлуки на Владата



32 Конверзија на поени: 0-2 поени = 0; 3-5 поени = 1; 6-8 поени = 2; 9-11 поени = 3; 12-14 поени = 4; 15-16 поени = 5.

33 Интернет страница на Владата - <https://vlada.mk/vladini-sednici>.

34 На пример во соопштението за 3-та седница на Владата оваа година се наведува: „Владата на Република Северна Македонија денеска ја разгледа и усвои Информацијата во врска со постапката за номинирање на локалитетот Длабока Река во Националниот парк Маврово на Прелиминарната листа на УНЕСКО. Локалитетот Длабока Река како дел од Националниот парк Маврово, поседува исклучителни природни вредности претставени преку голема биолошка и пределска разновидност. Една од основните карактеристики на овој локалитет е старата (девствена) букова шума (*Fagus sylvatica*) која се развива во долината на Длабока Река на планинскиот масив Кораб, со скоро никаква интервенција на човекот во последните 100 години. Локалитетот Длабока Река се одликува со голема биолошка разновидност со присуство на бројни ендемични растителни и животински видови, кој се наоѓа во зоната за строга заштита на Националниот парк Маврово и во неа се дозволени само научно-истражувачки активности.“

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

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	2/4
Колку често се упатува на наоди засновани на докази изнесени од ГО во документи за политиките 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 институти, локални организации, да изготват студии за политиките, документи или оценки на влијанието за конкретни проблеми во односна 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 нацрт-политики или законски предлози, кога имаат конкретни предлози и препораки засновани на докази	2/4
Релевантните министерства генерално даваат повратни информации за предлозите и препораките засновани на докази на широк опсег на ГО, како што се аналитички центри, независни институти, локални организации, што 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
Вкупен резултат	6/24
Вредност на индикаторот 2019/2020 (скала од 0 до 5)³⁵	1
Вредност на индикаторот 2017/2018 (скала од 0 до 5)	0

Анализата на документите покажува дека во примерокот на усвоени документи за владините политики (стратегии, планови, програми или други видови документи што формално се усвојуваат и во кои може да има директно упатување на информациите) ретко има упатување на наодите засновани на доказите изнесени од ГО. Сè на сè, анализирани се 19 документи за политиките во три области,³⁶ кои во моментот се спроведуваат, од кои само шест содржат упатување на наодите изнесени од ГО.³⁷

Во контекст на упатување на наоди засновани на докази изнесени од ГО во документите за политиките и во ex-ante оценките на влијанието [како што се ex-ante проценките на влијанието на регулативата (ПВР), концептуални документи за политиките, документи за политиките во конкретни области, напомени/образложение на законодавството и документите за политиките итн.], беа анализирани 21 документ, но само во еден документ имаше упатување на наоди засновани на докази изнесени од ГО.³⁸ Во сите три разгледани области на политиките, не можеа да се најдат ex-post анализи, а тимот истражувачи не доби никакви ex-post анализи, во одговорите на БСПИ.³⁹

Што се однесува до мислењето на граѓанското општество во Северна Македонија за користењето на доказите во креирањето на политиките, 44% од ГО опфатени со анкетата се согласуваат дека при решавање проблеми во однос на политиките или во изготвување предлози за политиките, владините институции ги покануваат нивните односни организации да изготват или да поднесат документи за политиката во одредена област, студии или проценки на влијанието. Процентот на оние што не се согласуваат со оваа констатација е 23%. Исто така, 57% од ГО опфатени со анкетата изјавиле дека нивните покани до владините институции да учествуваат во настаните во нивна организација, често или речиси секогаш се прифатени од страна на владините институции, додека 17% од ГО одговорија дека оваа практика се применува ретко или никогаш. 35% од ГО велат дека биле поканети („често“ или „секогаш“) да учествуваат во работни групи за изготвување предлози за политики или законски решенија, кога имаат конкретни предлози и препораки засновани на докази. Сепак, загрижува фактот што 29% од ГО опфатени со анкетата сметаат дека оваа практика се спроведува ретко или никогаш.

Во однос на прашањето дали Владата дава повратни информации за предлозите за политики, 21% од ГО одговориле дека често или секогаш добиваат повратни информации, во кои се објаснуваат причините или за прифаќањето или за одбивањето на нивните предлози и препораки засновани на докази, во текот на нивното учество во работните групи. 53% од ГО сметаат дека ваквата практика се спроведува ретко или никогаш.

35 Конверзија на поени: 0-5 поени = 0; 6-8 поени = 1; 9-12 поени = 2; 13-16 поени = 3; 17-19 поени = 4; 20-24 поени = 5.

36 Политиките во областите на анти-дискриминација; заштита на животната средина; и социјална заштита.

37 2018-2023 Национална стратегија за биолошка разновидност - (6 упатувања) <https://bit.ly/333s6mi>; 2020-2022 Националната Стратегија за развој на концептот за едно општество и интеркултурализам - (18 упатувања) <https://bit.ly/3jJeSAW>; 2012-2041 Национална стратегија за водите - (3 упатувања) http://www.moerpp.gov.mk/?page_id=3197; Национална стратегија (2020-2025) и акциски план (2020-2022) за превенција и заштита на децата од насилство - (1 упатување) <https://bit.ly/333E0fQ>; 2018-2020 Стратегија за формализирање на неформалната економија во Република Македонија - (5 упатувања) <https://bit.ly/2X4k0WD>; 2014-2020 Стратегија за Ромите во Република Македонија - (7 упатувања) <https://bit.ly/3g86nxc>

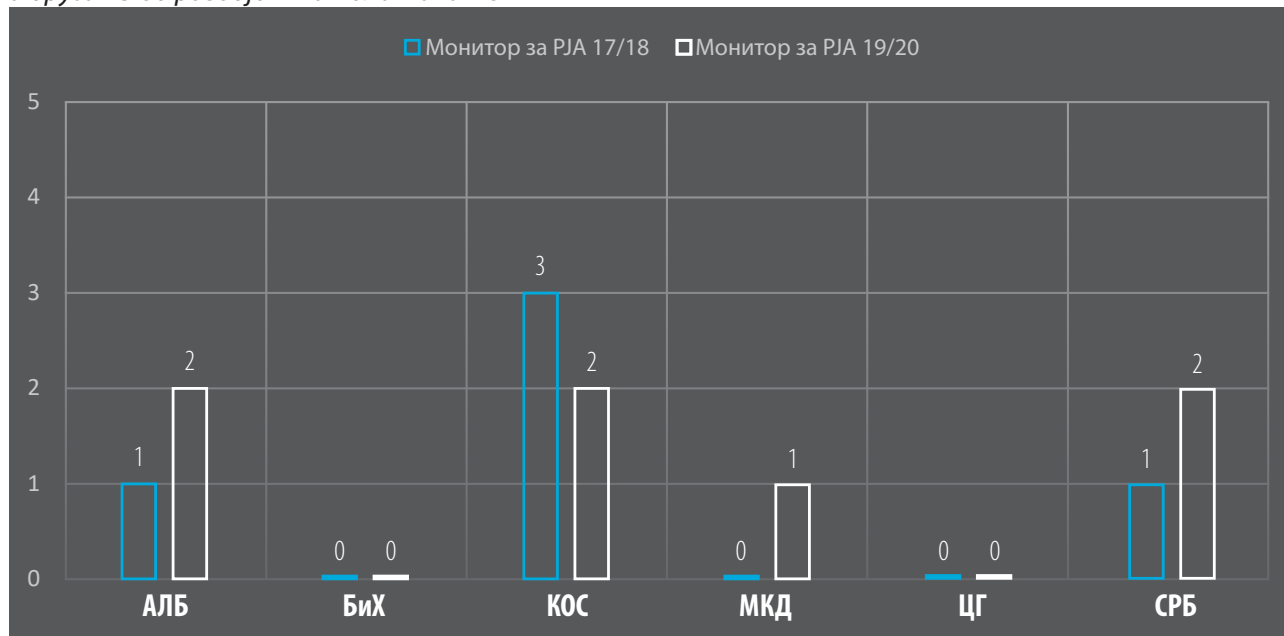
38 ПВР за Законот за заштита од вознемирување на работното место – се упатува на Хелсиншкиот комитет. Во „Извештајот за консултативниот процес“ се изнесува кои предлози биле прифатени и кои биле одбиени.

39 Беа упатени БСПИ на 8 април 2020 г. до Министерството за труд и социјална политика (МТСП) за следниве прашања: БСПИ за Законот за семејство; БСПИ за Законот за азил и привремена заштита; БСПИ за Законот за заштита на децата; БСПИ за Законот за еднакви можности на жените и мажите и до Министерството за животна средина и просторно планирање (МЖСПП) за следниве прашања: БСПИ за Законот за животна средина; БСПИ за Законот за квалитет на амбиенталниот воздух; БСПИ за Законот за заштита на природата; БСПИ за Законот за заштита од бучава во животната средина; БСПИ за Законот за управување со батерии и акумулатори и отпадни батерии и акумулатори; БСПИ за Законот за води; БСПИ за Законот за генетски модифицирани организми.

Кога станува збор за тоа колку надлежните министерства воопштено ги разгледуваат предлозите за политики поднесени од ГО, 18% од ГО опфатени со анкетата одговорија дека ова се случува често или секогаш, додека 39,7% одговорија дека ова се случува ретко или никогаш.

■ Каде е Северна Македонија во регионалниот контекст?

Индикатор PDC P10 I1: Користење на докази изнесени од аналитички центри, независни институти и други ГО во развојот на политиките



НАЧЕЛО 11: ПОЛИТИКИТЕ И ЗАКОНОДАВСТВОТО СЕ ДЕФИНИРАНИ НА ИНКЛУЗИВЕН НАЧИН, КОЈ ОВОЗМОЖУВА АКТИВНО УЧЕСТВО НА ОПШТЕСТВОТО

ВеБЕР индикатор PDC P11 I1: Перцепцијата на граѓанското општество и степен на нивно учество во креирањето на политиките

Елементи на индикаторот	Оценки
Опфат на јавните консултации за политиките во централната администрација	4/4
Опфат на јавните консултации за законодавството во централната администрација	4/4
Достапност на извештаи за јавните консултации за документите за политиките на централната администрација	0/4
Достапност на извештаи за јавните консултации за законодавството од централната администрација	0/4
Основна функционалност на националниот портал за јавни консултации	2/4
Напредна функционалност на националниот портал за јавни консултации	2/2
Проактивност во информирањето за јавните консултации	0/4
Интегрираност на раните јавни консултации во практиката	0/2
Квалитет на извештаите за јавни консултации	0/2
Влијание на резултатите од јавните консултации врз креирањето на политиките	0/2
ГО сметаат дека формалните постапки за консултации создаваат предуслови за делотворно вклучување на јавноста во процесите на креирање на политиките	1/2
ГО сметаат дека формалните постапки за консултации конзистентно се применуваат	0/2
ГО сметаат дека се консултирани во раните фази на процесот на креирање политики	0/2
ГО сметаат дека навремено им се даваат информации за содржината на законодавните или предлозите за политики	0/2
ГО сметаат дека им се даваат адекватни информации за содржината на законодавните или предлозите за политиките	0/2
ГО сметаат дека министерствата-предлагачи на законски или предлози за политиките преземаат активности за да обезбедат дека се застапени најразлични интереси во процесот на консултации (женски групи, групи за малцински права, синдикати, здруженија на работодавачи итн.)	0/2
ГО сметаат дека министерствата (предлагачи на законски или предлози за политиките) доставуваат писмени повратни информации за придонесот/коментарите поднесени од ГО	0/2
ГО сметаат дека министерствата (предлагачи на законски или предлози за политиките) ги прифаќаат придонесот/коментарите поднесени од ГО	0/2
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
Вкупен резултат	13/50
Вредност на индикаторот 2019/2020 (скала од 0 до 5)⁴⁰	2
Вредност на индикаторот 2017/2018 (скала од 0 до 5)	0

40 Конверзија на поени: 0-9 поени = 0; 10-17 поени = 1; 18-25 поени = 2; 26-33 поени = 3; 34-41 поени = 4; 42-50 поени = 5.

Процесот на јавни консултации во Северна Македонија во голема мера е отворен за јавноста, при што законодавната рамка предвидува дека за секој документ за политиките или предлог-закони треба да се одржат јавни консултации во раната фаза. Сепак, недостигаат извештаи од централната администрација за јавните консултации одржани во однос на законски документи или документи во однос на политиките. Следствено, кога станува збор за опфатот на јавните консултации во периодот на прибирање на релевантните податоци (втора половина од 2019 г.) имало само еден документ во однос на политиките⁴¹ и 17 законодавни документи донесени од Владата, за кои се одржале јавни консултации.⁴²

Не може да се оцени квалитетот на извештаите, со оглед на тоа што генерално нема извештаи и во однос на документите за политиките или за предлог-законите. Во овој контекст, исто така не може да се измери влијанието на јавните консултации, со оглед на тоа што не се најдени извештаи за вакви консултации.

Националниот портал за јавни консултации – ЕНЕР⁴³ има база на податоци, која може да се пребарува и опфаќа податоци од 1982 г. во 72 области на политиките, нудејќи информации за тоа: кој е надлежниот орган; вид на документ, датум на објавување; статус на документот (дали е отворен или затворен за консултации); и краток опис. Покрај тоа, корисниците може да пребаруваат користејќи клучен збор. Иако институциите се обврзани да објавуваат извештаи за процесот на консултации, тие ретко објавуваат вакви извештаи или воопшто не ги објавуваат. ЕНЕР исто така ги нуди следниве можности: известување доколку одредена институција/сектор отвори јавни консултации; поднесување коментари директно во текстот на предлогот; да се видат коментарите поднесени од други учесници во процесот на јавни консултации и сеопфатна документација, која се објавува за секој процес на консултации (главно документи со ПВР), покрај текстот на предлогот. Корисниците ја немаат можноста да бидат известени дали се дадени повратни информации за поднесените коментари. Сепак, понекогаш одговорите се збирни и се однесуваат на повеќе реакции поднесени од граѓаните и се објавуваат под коментарите. Исто така, ЕНЕР има дел за анализа на законодавните документи, број на коментари за секое министерство, број на законодавни документи за секоја година, вид за законодавен документ, иницијативи и придружни документи.

За секој законодавен документ, процесот на консултации почнува во раната фаза со објавување на известување на ЕНЕР за почнување на подготовките на односниот предлог-закон, а известувањето исто така содржи информации за следново: наслов на законот; надлежната институција; краток опис на прашањето што се разработува; целта на законот; временскиот период за подготовка на законот; начинот на вклучување на засегнатите страни (на пример, мислења поднесени на писмено, учество во работни групи итн.); најави за јавни дебати; адресата на електронската пошта на одговорното лице. По известувањето, фазите/верзиите на законодавните документи се следниве; предлог-текст на законот, придружен со предлог-текст на ПРВ и нацрт на законот придружен со нацрт ПВР.

Сепак, во практиката не можат да се најдат докази за рани консултации, докази во форма на записници или извештаи, во кои се упатува на поднесени коментари, предлози и сугестии во оваа консултативна фаза, како и за тоа дали коментарите и предлозите биле прифатени или не. Влијанието на јавните консултации не може да се измери со оглед на тоа што не се идентификувани никакви извештаи.

34% од ГО сметаат дека формалниот процес на консултации обезбедува услови за делотворно вклучување на јавноста во процесите на креирање на политиките. Исто така, треба да се забележи дека речиси ист број на ГО имаат неутрално мислење за ова прашање. Според 42% од ГО, владините институции не ги спроведуваат формалните постапки за консултации конзистентно, при креирањето на политиките во нивна надлежност и повеќе од половина (53%) од ГО сметаат дека тие не се консултирани или се консултирани спорадично во раните фази на креирање на политиките или во раните фази на законодавниот процес.

41 Нацрт Стратегија за развој на енергетиката (консултации одржани во ноември 2019 г. и декември 2019 г.), усвоена од Владата на 28 декември 2019 г. (<http://www.economy.gov.mk/doc/2705>; <https://bit.ly/3gBlxwt>).

42 Предлог-законот за материјално обезбедување на невработените лица поради приватизација на претпријатијата во доминантна државна сопственост, <https://lada.mk/node/19059> усвоен од Владата во септември 2019 г.; Предлог на Закон за дополнување на Законот за исплата на платите во Република Македонија - <https://bit.ly/2T5jwR8>; консултации одржани во јули 2019 г.; усвоен од Владата во септември 2019 г.; Предлог закон за субвенционирање на придонесите од задолжително социјално осигурување поради зголемување на плата - <https://bit.ly/2XMj20l> (консултации одржани во септември 2019 г.); <https://bit.ly/3dbvqyR> - усвоен од Владата во октомври 2019 г.; <https://lada.mk/sednica/158>; Предлог на закон за изменување на Законот за лична карта - <https://bit.ly/2TWLWkq> консултации одржани во септември 2019 г.; усвоен од Владата во октомври 2019 г.; <https://lada.mk/sednica/161>; Предлог на закон за изменување на Законот за државјанство на Република Македонија - <https://bit.ly/2XlMifD> консултации одржани во септември 2019 г.; усвоен од Владата во декември 2019 г. <https://lada.mk/sednica/172>; Предлог на Закон за изменување и дополнување на Законот за гранична контрола - <https://bit.ly/3dnYx5> консултации одржани во септември 2019 г., усвоен од Владата во октомври 2019 г.; <https://bit.ly/362FhnI>; Предлог на закон за изменување на Законот за граѓаните на Република Македонија - <https://bit.ly/362FhnI>; Предлог на закон за изменување на Законот за јавните собири - <https://bit.ly/2XMT4KF> консултации одржани во септември 2019 г., усвоен од Владата во октомври 2019 г.; <https://lada.mk/sednica/161>; Предлог Закон за изменување и дополнување на Законот за прекршоците против јавниот ред и мир - <https://bit.ly/2XVOJ86> консултации одржани во септември 2019 г., усвоен од Владата во октомври 2019 г.; <https://bit.ly/3gOxHbS> консултации одржани во септември 2019 г., усвоен од Владата во октомври 2019 г.; <https://lada.mk/sednica/161>; Предлог на Закон за изменување и дополнување на Законот за детективска дејност - <https://bit.ly/3eG0vKh> консултации одржани во септември 2019 г., усвоен од Владата во октомври 2019 г.; <https://bit.ly/3gKlKfV> консултации одржани во октомври 2019 г., усвоен од Владата во декември 2019 г.; <https://lada.mk/node/19805>; Предлог на Закон за изменување и дополнување на Законот за метрологија - <https://bit.ly/2XmLGKs> консултации одржани во октомври 2019 г., усвоен од Владата во декември 2019 г.; <https://lada.mk/node/19805>; Предлог на Закон за изменување и дополнување на Законот за контрола на предметите од скапоцени метали - <https://bit.ly/3gKlKfV> консултации одржани во октомври 2019 г., усвоен од Владата во декември 2019 г.; <https://bit.ly/300YFjg> консултации одржани во октомври 2019 г., усвоен од Владата во декември 2019 г.; <https://lada.mk/sednica/174>; Предлог на Закон за изменување и дополнување на Законот за угостителска дејност https://ener.gov.mk/Default.aspx?item=pub_regulation&subitem=view_reg_detail&itemid=55679 консултации одржани во ноември 2019 г., усвоен од Владата во декември 2019 г.; <https://lada.mk/sednica/172>; Предлог на Закон за изменување и дополнување на Законот за такса за привремен престoj - <https://bit.ly/3dq2LoT> консултации одржани во ноември 2019 г., усвоен од Владата во декември 2019 г.; <https://lada.mk/sednica/172>.

43 Единствен национален електронски регистар на регулативи на Република Северна Македонија <https://ener.gov.mk/>.

18% од ГО веруваат дека владините институции навремено им обезбедуваат на ГО информации за предлог-политиките, а 22% од нив одговорија дека добиле соодветни информации за содржината на предлозите.

ГО исто така имаат главно негативни впечатоци во однос на приодот на министерствата во однос на процесот на консултации. Мнозинството ГО (43%) одговорија дека министерствата ретко или никогаш не обезбедуваат застапеност на интересите на различни групи во процесот на јавни консултации. Исто така, загрижува што повеќе од половина од ГО (57%) го делат мислењето дека министерствата ретко или никогаш не даваат повратни информации на писмено за тоа дали придонесот на ГО е прифатен или одбиен. 42% од ГО сметаат дека министерствата не ги прифаќаат нивните повратни информации во процесот на консултации, додека третина од ГО веруваат дека ова се случува понекогаш. На крајот, 51% од ГО не сметаат дека министерствата спроведуваат дополнителни консултации со ГО, надвор од формалниот опфат на јавните консултации.

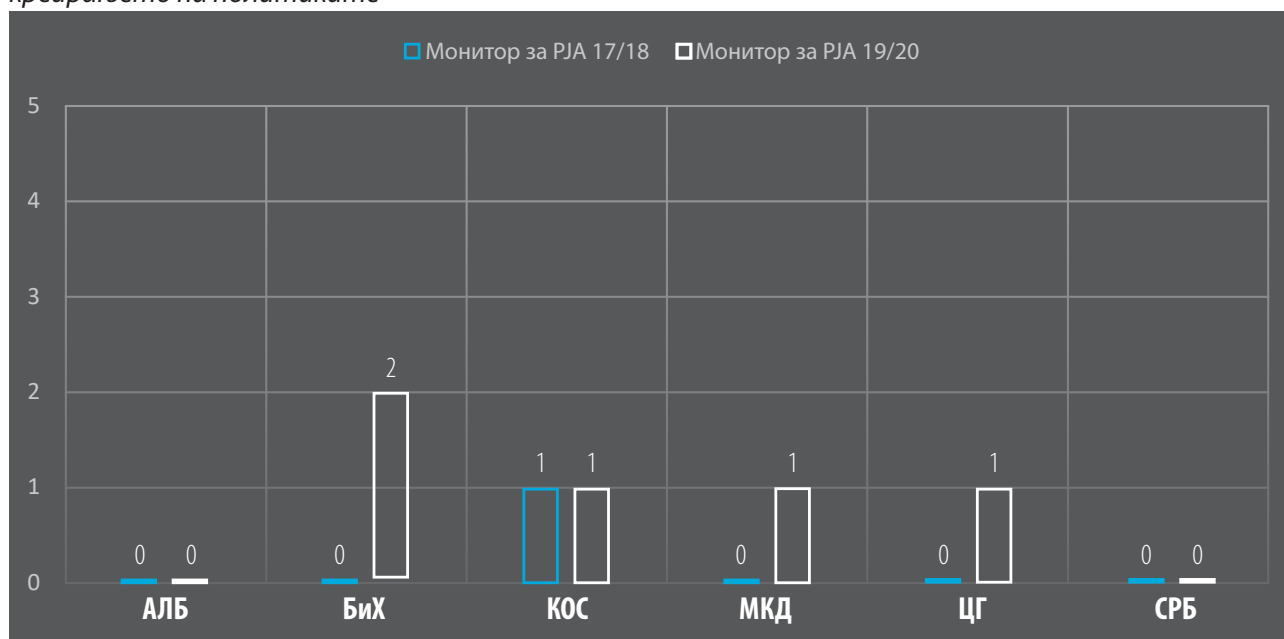
Со оглед на тоа што овој индикатор е изменет споредено со циклусот на мониторинг за периодот 2017/2018, резултатите од овие два циклуса не се целосно компарабилни. Со други зборови, во претходниот циклус на мониторинг, поените се доделуваа единствено врз основа на анкетата за перцепцијата на ГО, додека овој пат тоа се заснова на комбинација на податоци од анкетата од една страна и податоци за спроведени консултации, комуникација со надворешни засегнати страни и функционирањето на електронскиот портал за консултации, од друга страна.

Сепак, делот од индикаторот, кој се заснова на анкетата е компарабилен и покажува во одредена мера понегативна перцепција на ГО во однос на процесите на консултации или конкретно: постапките за консултации обезбедуваат услови за делотворно учество на јавноста во процесите на креирање на политиките (34% од ГО се согласуваат, споредено со 36% во циклусот на мониторинг за периодот 2017/2018), учеството на ГО во раните фази на изработка на предлог-политиките (околу 5% се согласуваат дека сега има такво учество, споредено со 10% во претходниот циклус на мониторинг).

Од друга страна, ГО изразуваат малку попозитивна перцепција во однос на приодот на министерствата во врска со: навремено обезбедување на неопходните информации од страна на министерствата (18%, споредено со 15% во периодот 2017/2018), соодветноста на информациите за содржината на предлог-политиките (22% споредено со 17%), застапеноста на интересите на различни групи во процесот на јавни консултации (13% споредено со 6%), давањето повратни информации од страна на министерствата (9% споредено со 6%), прифаќање на придонесот на ГО од страна на министерствата (13% споредено со 10%) и степенот до кој министерствата организираат дискусии за тоа како придонесот на ГО влијаел врз процесот на креирање на политиките (9% споредено со 5%).

■ Каде е Северна Македонија во регионалниот контекст?

Индикатор PDC P11 I1: Перцепцијата на граѓанското општество за опфатот на учеството во креирањето на политиките



II.3 РЕЗИМЕ НА РЕЗУЛТАТИТЕ: РАЗВОЈ И КООРДИНАЦИЈА НА ПОЛИТИКИТЕ

Во контекст на годишните извештаи, Владата објавила два извештаја за спроведувањето на Годишниот план за работа на Владата (ГПРВ) – еден за периодот од јуни 2017 до јуни 2018 г. и вториот за периодот од јуни 2018 до јуни 2019 г. Извештаите содржат општи информации за постигнувањето на резултатите, не се објавени во отворен формат на податоци и не содржат податоци разделени според родот.

Во контекст на перцепцијата на ГО за известувањата на Владата за нејзината работа, состојбата не е многу сменета во изминатите две и пол години од претходниот циклус на мониторинг. Во овој циклус на мониторинг, ГО имаат во одредена мера понегативно гледиште и не се согласуваат дека Владата редовно ја известува јавноста за напредокот постигнат во остварување на предвидените цели и не се уверени дека официјалните стратегии ги определуваат активностите на Владата и на министерствата во конкретни области на политиките.

Исто како и во претходниот РЈА Монитор 2017/2018, Владата ја одржува транспарентноста на процесот на донесување одлуки во смисла на објавување на дневен ред, записници и соопштенија за јавноста од седниците на Владата во целиот период на мониторингот и нив ги прави достапни за јавноста.

Анализата на документацијата покажува дека во примерокот на усвоени документи за политиките ретко има упатување на наодите засновани на докази поднесени од ГО. Во контекст на упатување на наоди засновани на докази поднесени од ГО во документите за политиките и ex-ante проценките на влијанието, само еден документ од 21 анализиран документ содржи упатување на наоди засновани на докази поднесени од ГО.

Процесот на јавни консултации во Северна Македонија во голема мера е отворен за јавноста, при што законодавната рамка предвидува дека за секој документ за политиките или предлог-законали треба има јавни консултации отворени за јавноста во раната фаза. Сепак, недостигаат извештаи од централните власти за јавни консултации за законодавни или документи за политиките.

Нема докази за одржани рани консултации во практиката, во форма на записници или извештаи, во кои се упатува на коментари, предлози и сугестии поднесени во оваа фаза, како и за тоа дали таквите предлози биле прифатени или не. Влијанието на јавните консултации не може да се измери со оглед на тоа што не се идентификувани никакви извештаи.

■ Препораки за развој и координација на политиките

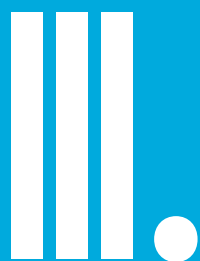
Следење на препораките од РЈА Мониторот 2017/2018

Препорака	Статус	Коментар
1. Владата треба да почне со редовно објавување извештаи за степенот на спроведување на Годишниот план за работа на Владата и за активностите и мерките преземени според Годишниот план за работа. Владата и Секретаријатот не треба да сметаат дека излагањата на Претседателот на Владата може да послужат 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 документи. Всушност, извештајот е најсеопфатен документ во кој се дава образложение за работењето на целата влада.	Спроведена	Владата објавила два извештаја за спроведувањето на Годишниот план за работа на Владата (ГПРВ) – еден за периодот од јуни 2017 до јуни 2018 г. и другиот за периодот од јуни 2018 до јуни 2019 г. Резултатот за овој индикатор во овој извештај за мониторингот се значително повисоки во споредба со последниот РЈА Монитор 2017/2018, со оглед на тоа што претходно плановите за работа на Владата и извештаите за тие планови не беа објавувани.
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.	Делумно спроведена	Во однос на достапноста на извештаите за 2019 г., во однос на главните планови и стратегии на сите владини институции од петте такви документи, кои беа прегледани, извештаите се достапни за ГПРВ за 2019 г., Програмата за економска реформа 2019-2021 (вклучен во ПЕР 2020-2022) и за Фискалната стратегија 2019-2021 (вклучен во Фискалната стратегија 2020-2022), но не и за Националната програма за усвојување на правото на Европската унија (НПАА) И Планот 18 (План на Владата за европски реформи).
3. Извештаите на Владата треба да содржат релевантни новелирани информации за напредокот во постигнувањето на дефинираните приоритети во контекст на ЕУ-интеграцијата и тие 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.	Неспроведена	Националната програма за усвојување на правото на Европската унија се уште не е усвоена.
4. Сите одлуки донесени на седниците на Владата треба да бидат јавно достапни на интернет-страницата на Владата.	Спроведена	Владата ги објавува нејзините одлуки на начин приспособен на граѓаните. По секоја седница на Владата се објавуваат соопштенија за јавност, формулирани со јасен, едноставен и небирократски јазик. Во ваквите соопштенија за јавност се објаснуваат одлуките донесени од Владата и тие се лесно достапни, не повеќе од три клика 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.	Неспроведена	Само пристапот кон постарите изданија е бесплатен.
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, <i>ex-ante</i> оценки на влијанието, <i>ex-post</i> анализи на политиките и други оценки што ги изготвуваат институциите.	Делумно спроведена	Анализата на документите покажува дека во примерокот на усвоени документи за владините политики (стратегии, планови, програми или други видови документи што формално се усвојуваат и во кои може да има директно упатување на информациите) ретко има упатување на наодите засновани на докази изнесени од ГО. Анализирани се 19 документи што се спроведуваат во три области на политиките: политиката против дискриминација, заштита на животната средина и социјална заштита. Од 19-те анализирани документи, само шест содржат упатување на наоди изготвени од ГО.

<p>7. ПВР кои се достапни онлајн се ретки, тешки за наоѓање и во нив нема соодветно упатување на наодите и предлозите на ГО. 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 да упати на нив во документите.</p>	<p>Делумно спроведена</p>	<p>Во контекстот упатување на наоди засновани на докази изготвени од ГО во документите за политиките и <i>ex-ante</i> оценките за влијанието (како што се <i>ex-ante</i> оценките на влијанието (ПВР)), концептуални документи за политиките, документи за политиките во конкретни области, напомени/образложенија на законодавни и документи за политиките, итн.) беа анализирани 21 документ и во само еден документ има упатување на наоди засновани на докази изготвени од ГО. Во сите три разгледани области на политиките, не може да се најдат <i>ex-post</i> анализи и тимот на истражувачи не доби одговори на БСПИ во врска со <i>ex-post</i> анализите.</p>
<p>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.</p>	<p>Неспроведена</p>	<p>Квалитетот на извештаите не може да се оцени, со оглед на тоа што недостасува вкупното известување за јавните консултации, за документите за политиките, како и за законодавните документи. Во овој контекст, исто така не може да се оцени влијанието на јавните консултации, затоа што не се идентификувани никакви извештаи.</p>
<p>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.</p>	<p>Делумно спроведена</p>	<p>За секој законодавен документ, процесот на консултации започнува во раната фаза со објавување на известување на ЕНЕР за почетокот на изготвување на односните предлог закони. Сепак, нема докази за консултации во раната фаза во практиката, во форма на записници или извештаи во кои има упатување на коментари, предлози и сугестии дадени во оваа фаза, како за да дали истите се прифатени или не.</p>
<p>10. Институциите треба да обезбедат соодветни и навремени информации за 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.</p>	<p>Делумно спроведена</p>	<p>Само мал дел од ГО (18%) веруваат дека владините институции на ГО навремено им обезбедуваат информации за предлог политиките и малку повеќе од една петина (22%) од ГО известуваат дека им биле дадени соодветни информации за содржината на овие предлози.</p>
<p>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.</p>	<p>Неспроведена</p>	<p>ЕНЕР не содржи вакви информации.</p>
<p>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.</p>	<p>Делумно спроведена</p>	<p>Вообичаено, вакви информации има само на ЕНЕР, но понекогаш таквите информации може да се најдат и на интернет страниците на Министерствата.</p>

1. Сите министерства/органи на државната управа треба континуирано да подготвуваат и соодветно да ги објавуваат извештаите за реализацијата нивните стратешки документи.
2. Генералниот секретаријат на Владата треба континуирано да подготвува извештаи кои содржат ажурирани информации за напредокот во реализацијата на приоритетите во контекст на евроинтегративниот процес и истите треба соодветно да се интегрираат во сите следни стратегии кои треба да содржат индикатори, рокови и фискални импликации.
3. Владата на РСМ треба на долг рок да обезбеди пристапот кон Службен весник на Република Северна Македонија да биде бесплатен за сите граѓани.
4. Сите министерства/органи на државната управа треба континуирано, соодветно и детално да упатуваат на наодите на ГО засновани на докази во усвоените документи за политиките, ex post оценките на влијанието на регулативата, ex post анализите на политиките, итн.
5. МИОА треба континуирано да ги објавува ПВР под соодветниот таб на страницата на ЕНЕР, како и на сите интернет страници на надлежните министерства.
6. Владата при изготвување на ПВР, треба во континуитет да ги зема предвид наодите на ГО и соодветно да упати на нив во документите.
7. Сите министерства/органи на државната управа треба континуирано проактивно и систематично да даваат повратни информации за предлозите и препораките засновани на докази, а изнесени од ГО во процесот на креирање на политиките.
8. Сите министерства/органи на државната управа треба континуирано да ги консултираат ГО во рана фаза на процесот на креирање на политиките, наместо да им доставуваат готови документи, за кои ГО се повикуваат да дадат коментари.
8. Сите министерства/органи на државната управа треба континуирано да им обезбедуваат на ГО соодветни и навремени информации (барем 20 дена однапред) во врска со содржината на законодавните акти или предлозите за политиките.
9. Сите министерства/органи на државната управа треба на долг рок да создадат 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 вклучуваат во консултациите, со претходно добро разбирање на областа во која ваквите ГО се стручни.
10. МИОА треба во континуитет да обезбедува придружните материјали релевантни за законодавството да се видливо достапни на страницата на ЕНЕР и на интернет страниците на надлежните институции. Овие материјали треба да се формулирани на начин лесно разбирлив за граѓаните.

⁴⁴ Препораките се преземени од претходниот Извештај за мониторинг на РЈА 2017/2018, но преформулирани, со наведен рок за реализација и надлежна институција.



ЈАВНА СЛУЖБА И УПРАВУВАЊЕ СО ЧОВЕЧКИ РЕСУРСИ

III.1 ВЕБЕР ИНДИКАТОРИ ПРИМЕНЕТИ ВО ОБЛАСТА НА ЈАВНАТА СЛУЖБА И УПРАВУВАЊЕ СО ЧОВЕЧКИ РЕСУРСИ И ПОЕДИНЕЧНИ ВРЕДНОСТИ ЗА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

ЗPSHRM P2 I1: Јавна достапност на статистички податоци и извештаи за државната администрација и вработените во централните органи на државната администрација					
0	1	2	3	4	5
ЗPSHRM P2 I2: Извршување на задачи карактеристични за државните службеници вон режимот заснован на заслуги на државната администрација					
0	1	2	3	4	5
ЗPSHRM P3 I1: Отвореност, транспарентност и правичност на вработувањето во државната администрација					
0	1	2	3	4	5
ЗPSHRM P4 I1: Делотворна заштита на позициите на вишите раководни државни службеници од несакано политичко влијание					
0	1	2	3	4	5
ЗPSHRM P5 I1: Транспарентност, јасност и јавна достапност на информациите за системот на наградување во јавната служба					
0	1	2	3	4	5
ЗPSHRM P7 I1: Делотворност на мерките за промовирање на интегритетот и спречување на корупција во јавната служба					
0	1	2	3	4	5

■ Состојба во областа на Јавната служба и управување со човечки ресурси

Законот за административни службеници (ЗАС) и Законот за вработените во јавниот сектор (ЗВЈС) се во сила и ја сочинуваат солидната основа за спроведување на критериумите засновани на заслуги. Користењето на агенциите за привремени вработувања може да се оцени како отстапување од ЗВЈС, со оглед на тоа што вработените не се обврзани да ги исполнат критериумите и се вработуваат во јавната служба без јавен оглас, што претставува кршење на начелото на заснованост на заслуги. Сепак, постапката за вработување треба да се подобри и да биде потранспарентна, главно во однос на вработувањата на определено време.

Со оглед на тоа што се изготвува нов закон – Закон за висока раководна служба – вишите позиции на раководните државни службеници се предмет на особено дискрециски систем, при што лицата на високи позиции се назначуваат на политичка основа и се отпуштаат со примена на необјективни критериуми. Новиот Закон ќе го воведо начелото на заснованост на заслуги и отворен натпревар за вработување и отпуштање на раководните службеници на високи позиции.

Подобрена е примената на Информациски систем за управување со човечки ресурси (ИСУЧР) во вкупната јавна администрација. Сепак, иако системот нуди повеќе функционалности/модули, институциите од вкупниот административен систем не ги внесуваат, ниту ажурираат податоците редовно.

Иако во извештајниот период надлежните институции [Агенцијата за администрација (АА) и Министерството за информатичко општество и администрација (МИОА)] редовно поднесуваат извештаи, Годишниот извештај на АА за 2019 г. не беше јавно достапен, со оглед на тоа што сè уште беше во собраниска процедура. Извештаите на АА и на МИОА содржат податоци за вработувања, дисциплинските постапки, оценките и обуките. Сепак, извештаите не содржат аргументирани информации во врска со квалитетот и/или резултатите на јавната служба и наместо тоа тие се главно фокусирани врз статистички податоци.

Што се однесува до подобрувањето на ЗАС, како што се истакнува во извештајот на ЕК за Северна Македонија за 2020 г., системот на плати треба да се ревидира за да се обезбедат поконзистентни нивоа на плати и за да се промовира мобилноста.⁴⁵

⁴⁵ Извештај на ЕК за Северна Македонија 2020 г https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/north_macedonia_report_2020.pdf, стр. 14.

Мерките за интегритет и против корупција за државната администрација формално се дефинирани во централната администрација во Законот за спречување на корупција и конфликт на интереси (ЗСККИ), потоа во Законот за заштита на укажувачите, како и во Законот за административни службеници (ЗАС), Кодексот за административни службеници и во Кривичниот законик. Политиката за интегритет ја опфаќа целата јавна служба, при што политиката во оваа област дефинира јасни цели. Натаму, назначен е заменик-претседател на Владата задолжен за борба против корупција и криминал, со задача да ги координира институциите надлежни за борба против корупцијата.

Дефинирана е нова Државна програма за спречување на корупција, со оглед на тоа што претходната истече во 2019 г. Исто така, имаше вакуум-период, односно период до изборот на нови членови на Државната комисија за спречување на корупција. Сепак, како што се наведува во Извештајот на ЕК за Северна Македонија за 2020 г., не се достапни податоци за тоа како механизмите за интегритет, вклучително и законодавството за укажувачи, се спроведуваат во практиката.⁴⁶

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

ВеБЕР мониторингот во областа на ЈСУЧР опфаќа пет начела на СИГМА и се однесува исклучиво на централната администрација (централните владини институции, министерствата, подредените органи и специјалните организации). Со други зборови, мониторингот ја опфаќа државната служба на централната влада, како што е дефинирано со релевантните закони (главно Законот за државни службеници). Избраните начела се начела што се фокусирани врз квалитетот и практичното спроведување на законската и политичката рамка за државната служба, потоа врз мерките во однос на вработување засновано на заслуги, користењето на договорите за вработување на одредено време, транспарентноста и системот за плати, интегритетот и антикорупцијата во државната служба. ВеБЕР приодот е заснован на елементи, на кои СИГМА нема особен фокус во контекст на мониторингот, но кои се важни за граѓанското општество од гледна точка на транспарентност на системот на државна служба и отвореност на владата или јавната достапност на податоци за спроведувањето на политиката за државната служба.

За мониторингот се избрани следниве начела на СИГМА, во согласност 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 вработувањето; 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 според овие начела ги комбинира наодите на СИГМА според конкретни поиндикатори. Сепак, имајќи предвид дека за 2020 г. нема СИГМА оценка, истражувачите на ВеБЕР спроведоа сопствени проценки според поиндикаторите на СИГМА, во овој циклус на РЈА Мониторот, а врз основа на Методологијата на СИГМА. СИГМА/ОЕЦД не се одговорни за резултатите на таквите проценки, за кои единствената одговорност ја имаа авторите на овој извештај.

Покрај тоа, мониторингот се заснова на експертскиот преглед на ВеБЕР на законодавството, документи и интернет-страници, вклучително и прибирање и анализа на податоците на Владата за администрацијата, извештаите и други документи побарани онлајн или побарани преку механизмот на до информации

⁴⁶ Извештај на ЕК за Северна Македонија 2020 г https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/north_macedonia_report_2020.pdf, стр. 15.

од јавен карактер (БСПИ). 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 анкети за перцепцијата. Конечно, прибирањето податоци опфати полуструктурирани интервјуа и фокус-групи со релевантните засегнати страни, како што се виши раководни државни службеници, поранешни виши раководни 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, во периодот од втората половина на јуни до почетокот на август 2020 г.⁴⁷ Во најголем број земји, анкетата за државни службеници беше дистрибуирана преку централни контакт-лица во националните институции задолжени за вкупниот систем на државна служба.⁴⁸ Анкетата за ГО беше дистрибуирана преку постојните 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.⁴⁹ Со цел да се обезбеди дека со анкетата се опфатени што е можно повеќе ГО во смисла на вид, географска распределеност и област на дејствување 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 компјутерско самоанкетирање на јавноста (на возраст од 18 години и постари) во земјите од Западниот Балкан, во периодот од 5 до 30 мај 2002 г.⁵⁰ За сите три анкети, ВеБЕР примени униформни прашалници за сите земји од регионот, дистрибуирани на локалните јазици, со што се обезбеди хармонизиран приод во спроведувањето на анкетата.

ВеБЕР применува шест индикатори за да спроведе мерења според петте горенаведените начела. Во рамките на првиот индикатор, ВеБЕР врши мониторинг на јавната достапност на службени податоци и извештаи за државната служба и вработените во централната државна администрација. Во рамките на вториот индикатор, мониторингот го опфаќа степенот до кој ширококораспространетата употреба на договорите за вработување на определено време го поткопуваат режимот заснован на заслуги. Отвореноста, транспарентноста и правичноста во вработувањето во државна служба, како особено критичен аспект на УЧР во јавната администрација, со оглед на нејзината насоченост кон јавноста, се испитува во рамките на третиот индикатор. Четвртиот индикатор се фокусира на спречувањето на директното и индиректното политичко влијание врз раководните државни службеници во јавната служба, додека во рамките на петтиот индикатор се анализира дали информациите за надоместоци на државната администрација се транспарентни, јасни и јавно достапни. Конечно, во рамките на шестиот индикатор, ВеБЕР го истражи прашањето за промовирање на интегритетот и спречувањето на корупцијата во државната служба.

47 Анкетите беа спроведени преку анонимни онлајн прашалници. Методот на прибирање на податоци вклучи CASI (computer-assisted self-interviewing (компјутерско само-анкетирање)). Во Северна Македонија, анкетата на државни службеници се спроведе од 2 до 24 јули 2020, а анкетата на ГО се спроведе во периодот од 25 јуни до 27 јули 2020 г.

48 За Северна Македонија, анкетниот примерок беше N=580. Основата за прашања во контекст на Начелото 2 беше n=534 испитаници, за Начелото 3 имаше n=580 испитаници, за Начелото 5 имаше n=506 испитаници за Начелото 7 имаше n=495 испитаници.

49 За Северна Македонија, анкетниот примерок беше N=92 Основата за прашањата во областа на ЈСУЧР беше n= 68 испитаници.

50 Перцепциите се испитуваат со спроведување на анкета насочена кон јавноста (на возраст 18 и постари) во шесте земји од Западниот Балкан. Во испитувањето на перцепцијата на јавноста се примени повеќефазно дефинирање на примероци за веројатноста и истото беше спроведено со комбинација на компјутерски/интернет и телефонски интервјуа (CAWI, и CATI), со користење на стандардизиран прашалник за омнибус анкети во Албанија, Босна и Херцеговина, Косово, Северна Македонија, Црна Гора и Србија од 5 до 30 мај 2020 г. За Северна Македонија маргината на грешка за вкупниот примерок од 1,005 граѓани е $\pm 3,15\%$, на ниво на сигурност од 95%.

III.2 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 ZPSHRM P2 I1: Јавна достапност на статистички податоци и извештаи за државната служба и вработените во централната државна администрација

Елементи на индикаторот	Оценки
E1. Владата води евиденција со сигурни податоци за државната служба	2/4
E2. Владата редовно објавува основни статистички податоци за државната служба	4/4
E3. Објавените статистички податоци вклучуваат податоци и за сите други вработени, покрај редовно вработените во централната државна администрација	2/4
E4. Објавените официјални статистички податоци за државната служба се поделени според родот и етничката структура	½
E5. Објавените официјални податоци се достапни во отворен формат	0/1
E6. Владата сеопфатно известува за политиката во однос на државната служба	0/4
E7. Владата редовно известува за политиката во однос на државната служба	0/2
E8. Извештаите за јавната администрација вклучуваат аргументирани информации во однос на квалитетот и/или резултатите од работата на јавната администрација	0/2
E9. Податоците и информациите за јавната администрација активно се промовираат во јавноста	2/2
Вкупен резултат	11/25
Вредност на индикаторот 2019/2020 (скала од 0 до 5)⁵¹	2
Вредност на индикаторот 2017/2018 (скала од 0 до 5)	2

ЗВЈС ја воведува и дефинира надлежноста МИОА да воспостави и да одржува единствен Регистар на сите вработени во институциите од јавниот сектор, како дел од Информацискиот систем за управување со човечки ресурси (ИСУЧР).⁵²

Податоците за државните службеници се достапни поделени по институција и вид на институции, а се содржани во годишните извештаи од Регистарот на вработените во јавниот сектор, кои ги објавува МИОА. Во овие извештаи, МИОА исто така редовно ја информира јавноста за бројот на вработените во претпријатијата во државна сопственост.⁵³ Извештаите се објавуваат редовно, односно на годишна основа на интернет-страницата на МИОА, во делот документи и до нив се стига со три клика.⁵⁴

Според ИСУЧР, во 2019 г. на 1.358 вработени административни службеници им престанал работниот однос.⁵⁵ Причините за престанокот на работниот однос се следниве: по сопствено барање; по сила на закон заради губење на работоспособноста; по сила на закон заради осудуваност за кривично дело поврзано со вршење на службена должност; по сила на закон, односно доколку вработениот не се јави на работното место во рок од три работни дена, по крајот на платеното отсуство заради професионална обука или развој; пензионирање; по сила на закон, односно доколку вработениот е неоправдано отсутен од работното место најмалку три работни дена во месецот; по сила на закон, односно вработениот отслужува затворска казна подолга од шест месеци од денот на почетокот на отслужувањето на затворската казна, откажување, смрт, рано пензионирање, технолошки вишок; спогодбено и други случаи регулирани со закон или колективен договор.⁵⁶

Во 2019 г. вкупен број од 3,165 слободни работни места биле пополнети со лица, кои претходно не биле вработени во институциите од јавниот сектор. Овие 3,165 работни места се распределени во 417

51 Конверзија на поени: 0-5 поени = 0; 6-9 поени = 1; 10-13 поени = 2; 14-17 поени = 3; 18-21 поени = 4; 22-25 поени = 5.

52 Податоците содржани во Извештајот се резултат на размената на податоци меѓу МИОА, Агенцијата за вработување, Управата за јавни приходи, Фондот за пензиско и инвалидско осигурување и Фондот за здравствено осигурување.

53 Според членот 2, став (1) од Законот за вработените во јавниот сектор, Регистарот опфаќа лицата вработени во: органите на државната и локалната власт и други државни органи основани согласно Уставот и со закон и институциите кои вршат дејности во областа на образованието, науката здравството, културата, трудот, социјалната заштита и заштита на детето, спортот, како и во други дејности од јавен интерес утврдени со закон, а организирани како агенции, фондови, јавни установи и јавни претпријатија основани од Република Македонија или од општините, од Градот Скопје, како и од општините во градот Скопје.

54 Годишни извештаи од Регистарот на вработените во јавниот сектор за 2017; 2018; 2019 г. (<https://bit.ly/2MKdqyR>; <https://bit.ly/2MGMY9r>; <https://bit.ly/2BRWNPT>).

55 Годишен извештај од Регистарот на вработените во јавниот сектор за 2019 <https://bit.ly/3qiMUii>.

56 Годишен извештај од Регистарот на вработените во јавниот сектор за 2019 <https://bit.ly/2MZLkni>.

институции од јавниот сектор. Со користење на услугите на Агенциите за привремени вработувања, во јавниот сектор вработени се 3,222 лица и тие немаат статус на вработени во јавниот сектор и не се дел од анализата содржана во овој Извештај.⁵⁷

ИСУЧР ги поседува следниве податоци: име и презиме, датум на раѓање, род, сегашна позиција, степен на образование и престанок на работниот однос. Во однос на позицијата на која се вратени лицата во јавниот сектор, ИСУЧР има функционалност, која овозможува да се следат претходните работни места на лицето. Историските податоци за претходните работни места делумно се водат, со оглед на тоа што МИОА го воспостави и го одржува системот од 2016 г.⁵⁸ Системот има модул за пресметка на платите и додатоците на плата, кој активно го користат 27 институции од јавниот сектор. Врз основа на податоците од овие 27 институции, за приближно вкупен број на 4.992 вработени, просечната годишна бруто-плата исплатена по категории на административни службеници е со следниве износи: Категорија А – 975.895 денари; Категорија Б – 620.222 денари; Категорија В – 424.657 денари; Категорија Г – 275.769 денари.⁵⁹

ИСУЧР има функционалност за внесување податоци за оценки од работењето и за дисциплинските казни. Сепак, иако системот има разновидни функционалности/модули, институциите не внесуваат, ниту ажурираат податоци редовно.⁶⁰ Извештајот за 2019 г. нуди подробни информации за етничката и родова структура на вработените, како и вкрстени податоци кога е возможно, според вид на институција. Податоците за етничката структура исто така се дадени за секоја институција од централната администрација. Сепак, податоците не се потполно раздвоени, со оглед на тоа што податоците не се разделени по работно место и звања.⁶¹

Последниот извештај за 2019 г. не е објавен во отворен формат на податоци. Сепак, достапен е Извештај за вработените во јавниот сектор во отворен формат на податоци за 2017 г., кој не беше достапен во претходниот циклус на мониторинг за 2017/2018 г.⁶² Отворениот збир на податоци за 2016 г. содржи податоци за вработените во јавниот сектор поделени по род, возрасна група, степен на образование, вид и вработување, вид и име на институцијата, како и нивото на институцијата (државна или локална). Оваа практика на објавување на збир на податоци во отворен формат за вработените во јавниот сектор треба да продолжи за секој едногодишен период, со цел ова да се воспостави како добра практика.

На 30 март 2020 г., Извештајот за 2019 г. беше промовиран за јавноста на интернет страницата на МИОА⁶³ и на Фејсбук страната на Министерот.⁶⁴ Извештаите за претходните години исто така беа промовирани на интернет страната на МИОА.⁶⁵

Во контекст на известувањето за политиката во областа на јавната служба, надлежни институции се Агенцијата за администрација (АА) и МИОА. Во нејзиниот Годишен извештај, АА информира за следните клучни прашања: вработувања (огласи за вработување; постапката на селекција и испитите); дисциплинските постапки и одлуки; прашања во однос на корупцијата/интегритетот и преземените мерки. Исто така, Годишниот извештај содржи информации за активностите за подобрување на работата на АА, мерење на нивото на задоволство со услугите на корисниците итн. Објавен е извештајот за 2018 г.⁶⁶

Со оглед на тоа што Годишниот извештај за 2019 г. не беше достапен/објавен во периодот на мониторинг затоа што беше во собраниска процедура⁶⁷, поднесено е БСПИ за овој Извештај.⁶⁸

Од друга страна според ЗАС, МИОА поднесува извештаи за оценките и обуките. МИОА е одговорна за Регистарот на оценки и за обезбедување на генерички обуки, во согласност со Годишната програма.

Со оглед на фактот што Извештајот за оценки за 2019 г. не беше достапен онлајн во периодот на мониторинг, за овој Извештај беше доставено БСПИ.⁶⁹ Извештајот содржи статистички податоци за процесот на оценување. Исто така, беше поднесени БСПИ за Годишната програма за генерички обуки за 2019 г., затоа што и овој извештај не беше достапен онлајн.

⁵⁷ Законот за вработените во јавниот сектор ги предвидува основите за вработување на определено време. Раководното лице на институцијата во јавниот сектор може да пополни работно место преку склучување на договор за вработување на определено работно време, преку објавување на јавен оглас согласно со општите прописи за работни односи или преку склучување договор за отстапување на вработен со Агенцијата за привремени вработувања.

⁵⁸ Одговор од МИОА на БСПИ (добие на 10 септември 2020 г. и на 7 октомври 2020 г.).

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ Годишен извештај од Регистарот на вработените во јавниот сектор за 2019 <https://bit.ly/37ibBE5>.

⁶² Портал отворени податоци - <http://www.otvorenipodatoci.gov.mk/dataset/bpa6otehn-bo-jabhnot-cktop-ha-pm-bo-2017-rod>.

⁶³ На 30 март 2020 г., МИОА го објави Извештајот за 2019 г. и издаде соопштение за јавноста: <http://mioa.gov.mk?q=mk/node/2882>.

⁶⁴ Статус на Фејсбук на Министерот Дамјан Манчевски <https://bit.ly/3zWMtiK>.

⁶⁵ Видео презентација од Извештајот за вработени во јавниот сектор за 2019 година <http://www.mioa.gov.mk?q=mk/node/1682>; <http://mioa.gov.mk?q=mk/node/2882>.

⁶⁶ Годишен извештај за работата на Агенцијата за администрација за 2018 година <https://bit.ly/2UB8dxJ>.

⁶⁷ Собранието беше распуштено во февруари 2020 г. заради најавените предвремени избори.

⁶⁸ БСПИ беа испратени на 20 јуни 2020 г.

⁶⁹ Собранието беше распуштено во февруари 2020 г. заради најавените предвремени избори.

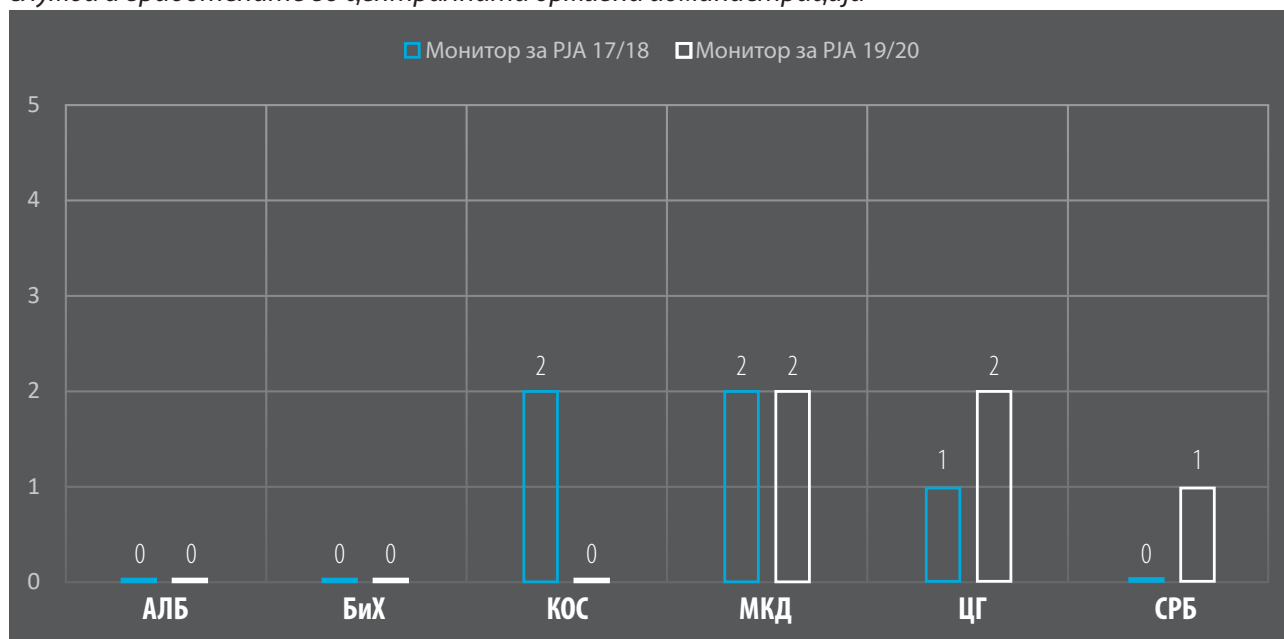
Сепак, Годишната програма не нуди аналитички податоци за остварени обуки (број на обучени административни службеници, оценка на обуките, итн.) и нуди само информации за темите, начинот на спроведување на обуката категорија на службеници за кои се наменети обуките, временскиот период на обуката и буџетот. Исто така, нема Извештај за спроведување на Годишната програма за генерички обуки.

Иако има сеопфатни извештаи за јавната служба,⁷⁰ нема јавно достапни извештаи за вкупната политика за јавната служба, веќе три години по ред пред мерењето, вклучително и за 2019 г. Извештаите не содржат аргументирани информации во врска со квалитетот и/или резултатите на јавната служба.

Нема институција која изготвува извештаи за кариерниот развој (унапредување и уназаднување) и платите. Извештаите за кариерниот развој треба да ги изготви МИОА, а за податоците за платите треба да известува Министерството за финансии.

■ Каде е Северна Македонија во регионалниот контекст?

Индикатор 2PSHRM P2 I1: Јавна достапност на статистички податоци и извештаи за државната служба и вработените во централната државна администрација



ВеБЕР Индикатор 2PSHRM P2 I2: Извршување на задачи карактеристични за државните службеници вон режимот заснован на заслуги на државната администрација

Елементи на индикаторот	Оценка
E1. Бројот на договори за вработување на определено време за извршување задачи карактеристични за државната служба во централната администрација е ограничен со закон	0/4
E2. Има дефинирани специфични критериуми за селекција на кандидати за вработување во државната администрација според договори за привремено вработување	0/4
E3. Постапката за вработување на определено време е отворена и транспарентна	0/4
E4. Времетраењето на привременото вработување е ограничено	2/4
E5. Државните службеници ги сметаат договорите за привремено вработување во администрацијата за исклучок	0/2
E6. Државните службеници сметаат дека извршувањето задачи карактеристични за државната служба од привремено вработени лица е исклучок	0/2
E7. Државните службеници сметаат дека привременото назначување/вработување во администрацијата се заснова на заслуги	0/2
E8. Државните службеници сметаат дека формалните правила за назначување/вработување на привремена основа се применуваат во практиката	1/2
E9. Државните службеници сметаат дека привремено вработените лица по завршувањето на нивниот договор стануваат државни службеници	0/2
E10. Државните службеници сметаат дека договорите за привремено вработување се продолжуваат на повеќе од една година	0/2
Вкупен резултат	3/28
Вредност на индикаторот 2019/2020 (скала од 0 до 5)⁷¹	0
Вредност на индикаторот 2017/2018 (скала од 0 до 5)	1

⁷⁰ Конверзија на поени: 0-4 поени = 0; 5-9 поени = 1; 10-14 поени = 2; 15-19 поени = 3; 20-24 поени = 4; 25-28 поени = 5.

⁷¹ Конверзија на поени: 0-4 поени = 0; 5-9 поени = 1; 10-14 поени = 2; 15-19 поени = 3; 20-24 поени = 4; 25-28 поени = 5.

Раководното лице на институцијата во јавниот сектор може да пополни работно место преку склучување договор за вработување на определено работно време заради: 1. замена на привремено отсутен вработен, кој е отсутен повеќе од еден месец, 2. привремено зголемен обем на работа, 3. сезонска работа, 4. непредвидливи краткотрајни активности што се јавуваат во вршењето на претежната дејност на работодавачот, 5. работа на проект или 6. пополнување на посебни работни места во кабинетите на претседателот на Република Македонија, претседателот на Собранието на Република Македонија, потпретседателите на Собранието на Република Македонија, претседателот на Владата на Република Македонија, замениците на претседателот на Владата на Република Македонија, министрите и генералниот секретар на Владата на Република Македонија, заради извршување на работни задачи на посебни советници.⁷²

Заради вработување во случај на непредвидливи краткотрајни активности што се јавуваат во вршењето на претежната дејност на работодавачот за времетраење до 30 дена, раководното лице на институцијата ја објавува потребата за вработување во службата надлежна за посредување при вработување, без наплата, преку упатување лица за вработување од евиденцијата на невработени лица, во согласност со општите прописи за работни односи. Раководното лице на институцијата за оваа цел најмногу двапати годишно може да вработи лица преку упатување од службата надлежна за посредување при вработување, при што вкупниот број на вработени лица не смее да биде поголем од 5% од бројот на сите вработени во институцијата.⁷³

Бројот на посебни работни места на советниците во кабинетите не може да биде поголем од: Кабинет на претседателот на Република Северна Македонија (5 работни места), Кабинет на претседателот на Собранието (5 работни места), кабинетите на потпретседателите на Собранието (по едно работно место за кабинетот на секој потпретседател), Кабинет на претседателот на Владата на (15), кабинетите на потпретседателите на Владата (по 3 за кабинетите на секој потпретседател), кабинетите на министрите (3 за министерствата кои имаат преку 100 вработени и 2 за министерствата кои имаат под 100 вработени и 1 за секој кабинет на министрите без ресор) и за кабинетот на генералниот секретар на Владата (3 работни места).⁷⁴

ЗВЈС не предвидува ограничувања за вработувања според алинеите 1, 2, 3, 5 од член 22 став 1.

Сепак, непропишувањето на ограничување за алинеја 1 е разумно со оглед на тоа што се однесува на замена на привремено отсутен вработен. Исто така, член 8 од Законот за трансформација во редовен работен однос⁷⁵ предвидува дека институциите не смеат да ангажираат лица за извршување на физичка и/или интелектуална работа, врз основа на договор на дело повеќе од 1% од вкупниот број на вработени на крајот од претходната година, односно повеќе од три лица во институциите, во кои вкупниот број на вработени е помал од 300 лица.⁷⁶

Сепак, вкупниот систем не е транспарентен и не овозможува спроведување на ограничувањето од 10%. Нема никакво ограничување на ниво на администрацијата, туку само на институционално ниво, а критериумите овозможуваат ова ограничување да се менува секоја година („повеќе од 1% од вкупниот број на вработени на крајот од претходната година“). Конечно, член 9 од Законот за трансформација во редовен работен однос го предвидува овластувањето да се ангажираат лица над утврдениот процент, како и за подолг период, кога за ова има обезбедена согласност од Министерството за финансии.

Вработувањето од алинеја 1 трае до истекот на одобреното отсуство на отсутниот вработен, а најдолго две години. Вработувањето од алинеите 2, 3 и 4 трае додека трае потребата на институцијата, а најдолго една година. Вработувањето од алинеја 5 трае до завршувањето на проектот, а најдолго пет години. Вработувањето од алинеја 6 трае до истекот на мандатот на функционерот во чијшто кабинет е вработено лицето. Имено, времетраењето е ограничено, но е подолго од една година.⁷⁷

Заради вработување во случаите од алинеите 1, 2, 3, 5 и 6, раководното лице на институцијата објавува јавен оглас согласно со општите прописи за работни односи⁷⁸ односно склучува договор за отстапување/упатување на вработен со Агенцијата за привремени вработувања.

⁷² Закон за вработените во јавниот сектор, член 22, став (1), <https://bit.ly/2VAx9Ga>.

⁷³ Закон за вработените во јавниот сектор, член 22, став (10), <https://bit.ly/2VAx9Ga>.

⁷⁴ Закон за вработените во јавниот сектор, член 22, став (11), <https://bit.ly/2VAx9Ga>.

⁷⁵ Овој закон упатува на агенциите за привремено вработување.

⁷⁶ Закон за трансформација во редовен работен однос - <https://bit.ly/2BUU8oD>.

⁷⁷ Закон за вработените во јавниот сектор, член 22, <https://bit.ly/2VAx9Ga>.

⁷⁸ Закон за работните односи <https://bit.ly/3gQ1yu7>.

Приватната агенција за привремени вработувања не смее да отстапи/упати вработени за извршување на истите работни задачи кај истиот работодавач подолго од две години, со или без прекин. ЗВЈС (член 22) предвидува дека во случај на склучување договор за отстапување на вработен со Агенцијата за привремени вработувања, времетраењето на договорот за отстапување на вработен за вршење на исти привремени работи може да се склучи за време додека трае потребата, но не подолго од една година. Заради вработување во случај од алинеја 4 на овој член за времетраење до 30 дена, раководното лице на институцијата ја објавува потребата за вработување во службата надлежна за посредување при вработување, без наплата, преку упатување на лица за вработување од евиденцијата на невработени лица, во согласност со општите прописи за работни односи. Ова може да се направи најмногу двапати годишно, при што вкупниот број на вака вработени лица не смее да биде поголем од 5% од бројот на сите вработени во институцијата.

Вработувањето во јавниот сектор се врши преку објавување на јавен оглас, при што во транспарентна, фер и конкурентна постапка на селекција, се избира најстручниот и најкомпетентниот кандидат за работното место.⁷⁹ Член 17 став 2 од ЗВЈС предвидува дека со актот за систематизација на работните места, за секое работно место во институцијата на јавниот сектор, се утврдуваат општите и посебните услови и описот на работите и на работните задачи за секое работно место. На пример, за вработување на работно место шумски полицаец, јавниот оглас ги содржи општите и посебните услови, како и работите и работните задачи врз основа на тие услови и описот на работните задачи предвиден во Правилникот за систематизација на работните места во Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство⁸⁰ и во посебниот закон за оваа област Законот за шуми.⁸¹ Трите јавни огласи кои може да се најдат онлајн ги содржат условите/елементите кои се пропишани со ЗВЈС.⁸²

Заради вработување во случаите од алинеите 1, 2, 3, 5 и 6 на овој член, раководното лице на институцијата објавува јавен оглас согласно со општите прописи за работни односи, односно склучува договор за отстапување на вработен со Агенцијата за привремени вработувања.⁸³

Користењето агенции за привремени вработувања, иако легализирано со ЗВЈС, може да се оцени како отстапување од ЗВЈС, со оглед на тоа што вработените не се обврзани да ги исполнат критериумите и се вработуваат во јавната служба без јавни огласи, што претставува кршење на начелото на заснованост на заслуги.

Прегледот на законодавството покажува дека тоа не содржи упатување на критериуми за вработување на определено време. Кога станува конкретно збор за вработување на определено време преку агенциите, не се најдени никакви докази за критериумите што ги применуваат агенциите. Актите за систематизација на работни места и посебните закони ги предвидуваат критериумите за вработување на административни службеници на неопределено време, но не се најдени никакви докази дека истите услови се применуваат во однос на вработувањата на определено време.

Постапката во која се користат услугите на приватните агенции за вработување се одвива без објавување на јавни огласи. Упатувањето на работниците за работа на определено време се спроведува врз основа на договор за упатување на работник склучен меѓу приватната агенција за вработување, која има лиценца за вработување на определено време и работодавачот – корисник на услугите,⁸⁴ што може да се оцени како отстапување.

Кога станува збор за перцепцијата на државните службеници⁸⁵ за примената на начелото на заснованост на заслуги во вработувањата на определено време, 31,28% од анкетираниите државни службеници се согласуваат дека во институциите во кои работат се применуваат во практиката формалните правила за вработување луѓе на определено време. 16,86% од државните службеници сметаат дека лицата вработени на определено време ретко или никогаш не стануваат државни службеници по нивното вработување на определено време, 25,10% од државните службеници сметаат дека луѓето вработени на определено време се селектирани врз основа на нивните квалификации и стручност (начело на заснованост на заслуги).

79 Закон за вработените во јавниот сектор, член 6, <https://bit.ly/2VAx9Ga>, (начелото на стручност и компетентност).

80 Правилник за систематизација на работните места во Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство: <https://bit.ly/2U9pTzW>.

81 Закон за шумите: <http://www.mzsv.gov.mk/cms/Upload/images/oglas02.2018.jpg>.

82 Членот 23 од Законот за работните односи ги пропишува задолжителните елементи, кои треба да ги содржи јавниот оглас: назив на работното место; условите што се бараат за вршење на работата; дневното и неделното работно време; распоредот на работното време; паричен износ на основната нето плата или паричен износ од најнизок до највисок износ на нето платата за работното место за кое се бара работник; рокот за пријавување, кој не смее да биде пократок од 5 работни дена; рокот во кој ќе се изврши избор; точни податоци за работодавачот (назив, седиште, телефон, лице за контакт и адреса за доставување на апликациите).

83 Закон за вработените во јавниот сектор, член 22, став 8 <https://bit.ly/2VAx9Ga>.

84 Закон за агенциите за привремени вработувања, член 4, <https://bit.ly/3u1cNVZ>.

85 ВеБЕР анкетата беше спроведена од 2 до 24 јули 2020 г., со 580 испитаници/државни службеници.

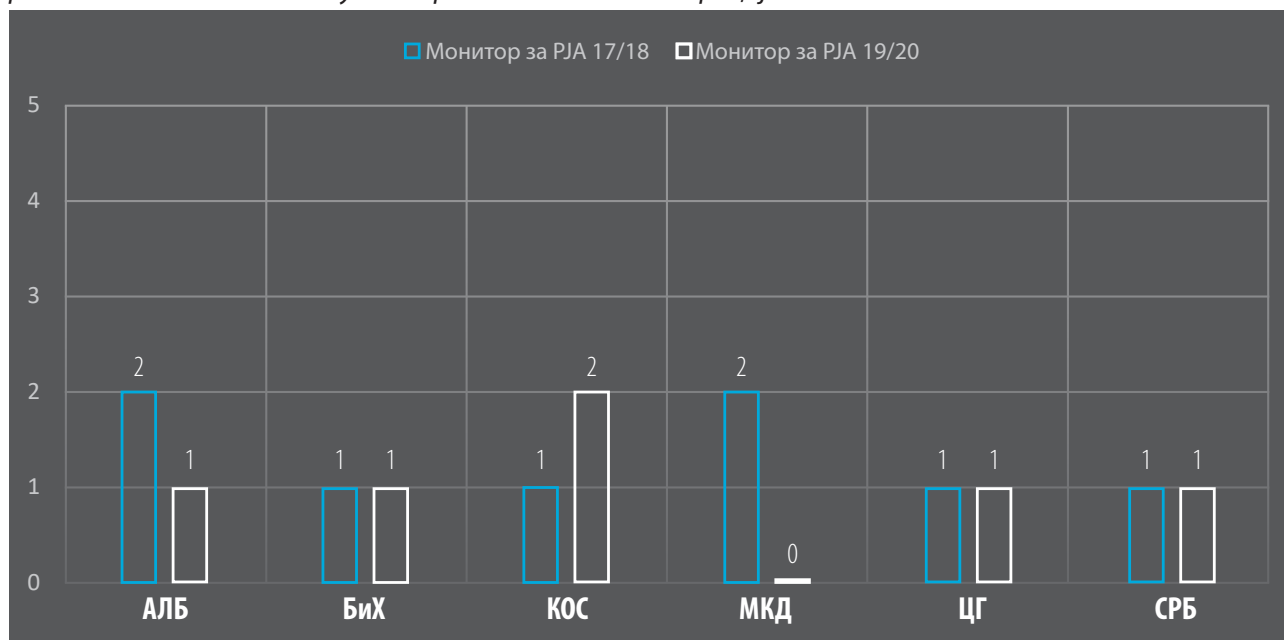
15,4% од државните службеници сметаат дека вработувањата на определено време во администрацијата се исклучок, што укажува на огромно ниво на вработувања на определено време. Само 21,6% од државните службеници сметаат дека лицата вработени на определено време ретко или никогаш не извршуваат работни задачи, кои вообичаено треба да ги извршуваат државните службеници, што покажува дека многу државни службеници сметаат дека лицата вработени на определено време извршуваат работни задачи што вообичаено се извршуваат од страна на државни службеници.

Како што се наведува погоре, времетраењето на договорите за вработување на определено време е ограничено. Ова го потврдуваат анкетираниите државни службеници од кои 10% одговорија дека таквите договори ретко или никогаш не се продолжуваат за повеќе од една година. Ова значи дека значителен број договори за вработување на определено време се продолжуваат за периоди подолги од една година. 16,68% од анкетираниите државни службеници сметаат дека лицата вработени на определено време ретко или никогаш не стануваат државни службеници по нивното вработување на определено време, што значи дека 83% од нив сметаат дека вработувањето на определено време често или секогаш води до работно место во државната служба.

Разликата во оценките меѓу овој и минатиот циклус на мониторинг се должи на реалните недостатоци утврдени во однос на вработување со користење на услугите на агенциите за вработување на определено време, имајќи на ум дека во практиката нема јавни огласи, со што ваквата постапка за вработување не е отворена, ниту транспарентна. Одредбите од ЗВЈС не се прецизни и можат да се толкуваат во смисла на тоа дека огласите се објавуваат без исклучок, секогаш кога се вработуваат државни службеници.

■ Каде е Северна Македонија во регионалниот контекст?

Индикатор 2PSHRM P2 I2: Извршување на задачи карактеристични за државните службеници вон режимот заснован на заслуги на државната администрација



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

ВеБЕР Индикатор PSHRM P3 I1: Отвореност, транспарентност и правичност на вработувањето во државната администрација

Елементи на индикаторот	Оценки
E1. Информациите за јавните огласи се широко јавно достапни	4/4
E2. Јавните огласи се формуирани на едноставен, јасен и разбирлив начин	2/4
E3. Во текот на постапката по јавниот оглас, заинтересираните кандидати можат да побараат и да добијат појаснувања, кои се јавно достапни	0/4
E4. Нема неразумни пречки за надворешните кандидати, односно бариери со кои јавните огласи се полесно достапни за внатрешните кандидати	0/2
E5. Постапката за поднесување на пријавата врз кандидатите наметнува минимален административен товар	0/4
E6. На кандидатите им е дозволено и се повикуваат да ги достават документите што недостигаат во разумен временски рок	0/4
E7. Одлуките и образложението на комисиите за избор се јавно достапни, со должно почитување на одредбите за заштита на лични податоци	2/4
E8. Информациите за поништените огласи јавно се објавуваат и се дава соодветно образложение	0/4
E9. Државните службеници сметаат дека вработувањето во државна служба се заснова на заслуги	0/2
E10. Државните службеници сметаат дека постапката за вработување обезбедува еднакви можности	1/2
E11. Јавноста смета дека вработувањето се спроведува засновано на заслуги преку постапка по јавен оглас	0/2
Вкупен резултат	9/36
Вредност на индикаторот 2019/2020 (скала од 0 до 5)⁸⁶	1
Вредност на индикаторот 2017/2018 (скала од 0 до 5)	1

Јавниот оглас за вработување на административни службеници,⁸⁷ во согласност со ЗАС, 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. Рокот за пријавување на јавниот оглас за работното место е меѓу 15 и 20 дена, од денот на објавување на огласот во дневните весници. Интернет-порталите исто така ги објавуваат јавните огласи, односно ги преземаат од интернет-страницата на АА.

Испитаниците од АА нагласуваат дека огласите се достапни до пошироката јавност.⁸⁸ Сепак, објавувањето огласи во весници е финансиски товар за институциите со мал буџет (цената за објавување оглас во дневен весник е околу 1.000 евра), особено кога станува збор за објавување огласи за поголем број работни места.⁸⁹

Фактот дека огласите се достапни на пошироката јавност исто така е потврден од два анектирани кандидата за административни службеници, кои биле одбиени за вработување на даденото работно место.⁹⁰

Еден од анектираните кандидати смета дека огласите не се достапни до пошироката јавност, но секој што е заинтересиран за вработување во јавната администрација знае дека таквите огласи се објавуваат (на интернет-страницата на АА) и може да ги следи огласите.

Интернет-порталите исто така ги објавуваат огласите преземајќи ги од интернет-страницата на АА. Во однос на законската можност/обврска секоја институција да ги објави огласите, АА одговори дека вкупниот јавен сектор има преку 1.300 институции, но 20% од нив не се обврзани од предусловите за објавување, затоа што немаат интернет-страници (на пример, градинки, старечки домови, мали општини). Сепак, во такви случаи, има можност огласот да се објави на нивните огласни табли.⁹¹

Јавните огласи⁹² се формуирани со јасен и разбирлив јазик, што значи дека во нив е наведено следното: институцијата која има потреба од вработување; секторот во конкретната институција и работното место што се пополнува/огласува; општите услови; посебните услови; општи работни компетенции; посебни работни компетенции; работно време; и нето-износ на платата.⁹³ Сепак, недостасува опис на работното место.⁹⁴

86 Конверзија на поени: 0-6 поени = 0; 7-12 поени = 1; 13-18 поени = 2; 19-24 поени = 3; 25-30 поени = 4; 31-36 поени = 5.

87 Одговори на БСПИ добиени од Агенцијата за администрација за 5 институции за периодот од 1 јануари до 31 декември 2019 г. 1. Министерство за финансии, 2. Министерство за труд и социјална политика; 3. Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство; 4. Генерален секретаријат и 5. Секретаријат за европски прашања (одговор на БСПИ добиен на 25 август 2020 г.).

88 Интервју со претставниците на Агенцијата за администрација (спроведено на 12 август 2020 г.).

89 Ibid.

90 Интервју со четири одбиени кандидати за административни службеници (спроведено на 18 август 2020 г., 10 септември 2020 г. и 17 септември 2020 г.).

91 Ibid.

92 Одговори на БСПИ добиени од Агенцијата за администрација за 5 институции за периодот од 1 јануари до 31 декември 2019 г. 1. Министерство за финансии, 2. Министерство за труд и социјална политика; 3. Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство; 4. Генерален секретаријат.

93 Правилник за задолжителните елементи на јавниот оглас за пополнување на работно место во јавниот сектор - <https://bit.ly/3l4mKN6>.

94 Интервју со четири одбиени кандидати за административни службеници (спроведено на 18 август 2020 г., 10 септември 2020 г. и 17 септември 2020 г.).

На крајот од секој оглас има дел со појаснување, каде што се наведува дека огласот е предвиден за конкретна етничка заедница, во согласност со Годишниот план за вработување на институцијата. Исто така, се појаснува постапката за пријавување, како и фазите на селекција. Претставниците на АА наведуваат дека огласите содржат дури и премногу информации, освен опис на работното место,⁹⁵ што е потврдено и од еден од испитаните.⁹⁶ Другите испитаници истакнуваат дека огласите се формулирани со едноставен, јасен и разбирлив јазик.⁹⁷

Во текот на постапката по јавниот оглас, можни се и во практиката се даваат појаснувања, но договорите не се објавуваат јавно, освен во форма на „Често поставувани прашања“, што може да се најде на интернет-страницата на АА.⁹⁸ Исто така, информацијата за можноста да се поднесат барања за појаснување не се дел од јавните огласи. Најчесто има дилеми и нејаснотии во врска со лекарското уверение – кој го издава, периодот на важност итн., па како последица од ова кандидатите имаат дилеми и секој од нив поднесува различен вид на лекарско уверение.⁹⁹

Сепак, АА ја зазела позицијата дека ќе го прифати истото лекарско уверение за повеќе огласени работни места за кои се пријавил кандидатот; лекарското уверение се поставува на корисничкиот профил на кандидатот и важи една година. Испитаниците веруваат дека прашањето на пресметување на работното искуство треба прецизно да се регулира, како и класификацијата на работното место, со оглед на тоа што податоците од Агенцијата за вработување и од АА не се усогласени.

Исто така се споменува дека во текот на административната селекција, доколку АА утврди дека има потреба од поднесување на дополнителни документи, таа го известува за ова кандидатот преку електронска пошта наведена на креираниот кориснички профил на кандидатот, кој треба таквите дополнителни документи да ги поднесе на денот на интервјуто. АА истакнува дека нема прашање што не било одговорено.¹⁰⁰

Кандидатите за административни службеници пополнуваат електронска пријава поставена на интернет-страницата на АА, каде што кандидатот мора да создаде кориснички профил.¹⁰¹ Наведени се задолжителните барања, како што се доказ за државјанство; лекарско уверение; меѓународно признат сертификат за познавање на еден од трите најчесто користени јазици на Европската унија (англиски, француски, германски); уверение/диплома за завршен степен на образование; доказ за неизречена казна забрана на вршење на професија, дејност или должност итн.¹⁰² Исто така, има и незадолжителни документи што кандидатите можат да ги прикачат кон апликацијата, како што се: препораки од претходните работодавачи; сертификати за посетувани обуки, професионални сертификати како доказ за други професионални квалификации и специјализации, трудови и публикации; меѓународно признат сертификат за познавање на еден од шесте официјални јазици на Обединетите нации итн.¹⁰³ Откако ќе ја пополнат апликацијата кандидатите добиваат идентификациски код што ги поврзува со резултатите во фазите на селекција.¹⁰⁴

Комисијата за селекција ја изготвува конечната ранг-листа на кандидати, кои успешно ги поминале фазите на селекција и листата ја објавува на интернет-страницата на АА во рок од три дена по интервјуата, според бодови доделени за: административна селекција, испитот за државен службеник и интервјуто за кандидатите, кои освоиле најмалку 60% од вкупниот, односно максималниот број бодови во претходните фази на постапката за селекцијата. Комисијата го избира најдоброрангираниот кандидат и предлогот го доставува до секретарот/раководителот на институцијата. Секретарот (или раководителот на институцијата во која нема назначен секретар) одлучува за изборот во рок од пет дена од денот на прием на предлогот.

Имено, постапката за селекција е организирана во три фази, но кон онлајн-пријавата потребно е да се прикачат повеќе од пет документи (пред првата фаза – постапка за административна селекција). Следствено, постапката е тешка на почетокот и го намалува интересот на надворешните кандидати. Списокот на потребни документи, кои треба да се поднесат во раната фаза, треба да се ревидира и да се намали и само избраните кандидати треба да бидат задолжени да ги поднесат бараните документи. Ова се смета за непотребна бариера за надворешните кандидати.¹⁰⁵

95 Ibid.

96 Интервју со четири одбиени кандидати за административни службеници (спроведено на 18 август 2020 г., 10 септември 2020 г. и 17 септември 2020 г.).

97 Ibid.

98 Интервју со претставниците на Агенцијата за администрација (спроведено на 12 август 2020 г.).

99 Ibid.

100 Ibid.

101 Агенција за администрација, Упатство за креирање профил и аплицирање на оглас за вработување <https://goo.gl/bALtWd>.

102 Закон за административни службеници, <https://bit.ly/3jQWMgN>, член 36.

103 Ibid.

104 Ibid.

105 Интервју со четири одбиени кандидати за административни службеници (спроведено на 18 август 2020 г., 10 септември 2020 г. и 17 септември 2020 г.).

Натаму, нема можност за дополнување на потребните задолжителни документи и ова е можно само за документи што кандидатите незадолжително можат да ги прикачат на онлајн-апликацијата и за документите што АА може да побара од кандидатот да ги поднесе во текот на фазата проверка на веродостојност на документите и фазата на интервју.¹⁰⁶ Имено, доколку АА ја утврди потребата за поднесување на дополнителни документи, АА за ова го известува кандидатот на неговата електронска пошта, наведена на профилот што го креирал кандидатот и тој таквите документи ги донесува на денот на интервјутото (закажано по испитот, во рок од 10 дена). На интервјутото, кандидатот е должен да ги донесе сите документи што ги прикачил и дополнителниот документ за кој АА смета дека има дилема што треба да се разјасни. Така, доколку кандидатот прикачил диплома/уверение на профилот и тие не ги донесе на денот на интервјутото, таквиот кандидат ќе биде отстранет.¹⁰⁷

Одлуките за избор се достапни на интернет-страницата на АА.¹⁰⁸ За одлуките не се дава образложение, освен формална изјава за изборот, достапна на интернет-страницата на АА.

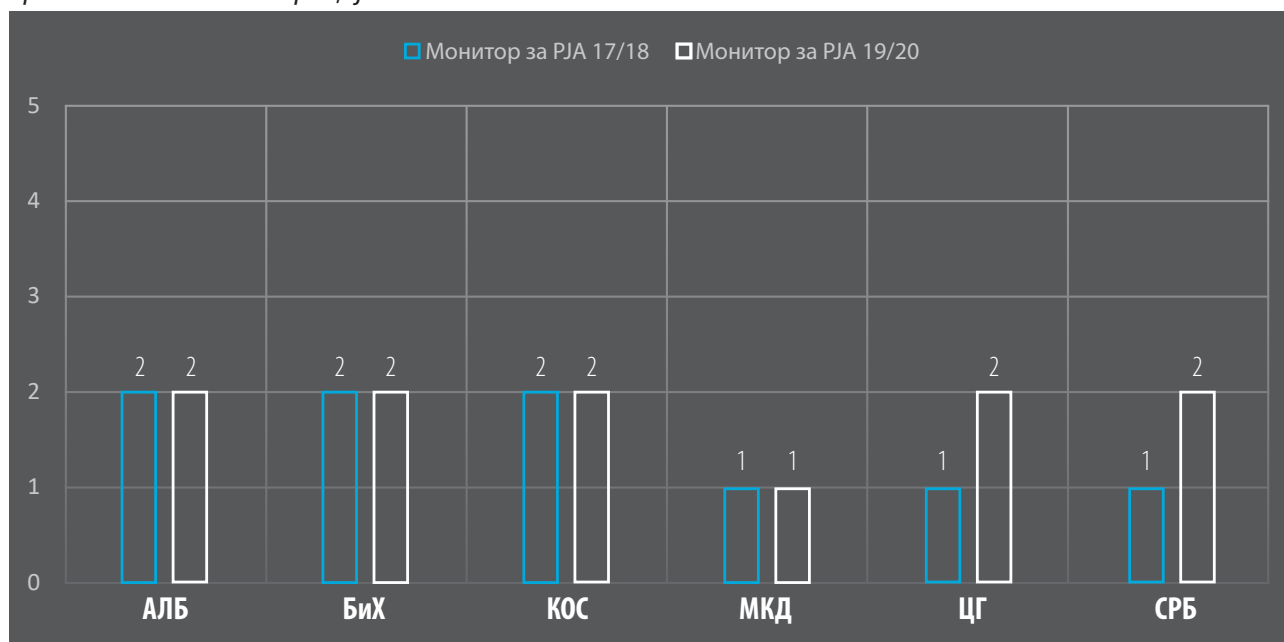
ЗАС само ги предвидува основите за поништување на огласот, но не содржи одредби за образложение и јавна достапност. Сепак, информациите за поништените огласи јавно се објавуваат. Доколку одреден оглас се прекине, АА ги известува кандидатите на нивните профили дека постапката е прекината по барање на институцијата.¹⁰⁹

Од анкетата на државните службеници,¹¹⁰ може да се забележи дека вкупно 27% од нив се согласуваат дека државните службеници се вработуваат врз основа на квалификациите и стручноста, а 24,5% не се согласуваат дека се потребни политички и лични врски за вработување во државна администрација. Покрај тоа, речиси 40% од анкетираниите државни службеници се согласуваат дека постапката за вработување е еднаква за сите кандидати. Кога станува збор за перцепцијата на граѓаните, 21% се согласуваат дека државните службеници се вработуваат преку јавни огласи засновано на заслуги, но повеќе од две третини веруваат дека ова не е случај (73,5%), изразувајќи несогласување со погорната констатација.¹¹¹

Одредената разлика во резултатот споредено со претходниот РЈА Монитор е резултат на поголемиот број на анкетирани лица (државни службеници), кои се согласуваат со констатацијата дека постапката за вработување на државните службеници обезбедува еднава можности за сите кандидати.

■ Каде е Северна Македонија во регионалниот контекст?

Индикатор PSHRM P3 I1: Отвореност, транспарентност и правичност на вработувањето во државната администрација



¹⁰⁶ Закон за административни службеници, <https://bit.ly/3b62DuT>, член 35.

¹⁰⁷ Интервју со претставниците на Агенцијата за администрација (спроведено на 12 август 2020 г.).

¹⁰⁸ Закон за административни службеници, <https://bit.ly/3b68xfx>, член 41, став 10.

¹⁰⁹ Ibid.

¹¹⁰ ВеБЕР анкетата беше спроведена од 2 до 24 јули 2020 г., со 580 испитаници/државни службеници.

¹¹¹ ВеБЕР анкетата беше спроведена од 2 до 24 јули 2020 г., со 580 испитаници/државни службеници со 1,022 испитаници/граѓани.

НАЧЕЛО 4: СЕ СПРЕЧУВА ДИРЕКТНО ИЛИ ИНДИРЕКТНО ПОЛИТИЧКО ВЛИЈАНИЕ ВРЗ ВИШИТЕ РАКОВОДНИ ЛИЦА ВО ДРЖАВНАТА СЛУЖБА

ВеБЕР Индикатор PSHRM P4 I1: Делотворна заштита на позициите на вишите државни службеници од несакано политичко влијание

Елементи на индикаторот	Оценки
E1. Законот пропишува конкуритивна постапка заснована на заслуги за селекција на виши раководни службеници во државната управа	0/2
E2. Законот пропишува објективни критериуми за престанок на вработувањето на вишите раководни државни службеници	0/2
E3. Вработувањето на виши раководни државни службеници се врши со ефикасна примена на начелото врз основа на заслуги	0/4
E4. Привремено назначените виши раководни службеници, според законот, може и се назначуваат од редовите на државната служба за максимален период ограничен со закон	0/4
E5. Соодносот на квалификувани кандидати со бројот упразнети места на виши раководни службеници	0/4
E6. Државните службеници сметаат дека постапките за назначување на виши раководни државни службеници обезбедуваат дека најдобриот кандидат ја добива позицијата	0/2
E7. ГО сметаат дека постапката за назначување на виши раководни службеници обезбедува дека најдобриот кандидат ја добива позицијата	0/2
E8. Државните службеници сметаат дека вишите раководни службеници се назначуваат со политичка поддршка	0/2
E9. Постоене на постапки за проверка (ветинг) и одлучување за назначување на виши раководни службеници надвор од опфатот на законите за државна служба	0/2
E10. Државните службеници сметаат дека вишите раководни државни службеници не би извршиле и можат делотворно да одбијат незаконски наредби од политички надредените лица	1/2
E11. Државните службеници сметаат дека вишите државни службеници не се предмет на политичко договарање и „поделба на колачот“ меѓу владејачките политички партии	0/2
E12. Државните службеници сметат дека вишите раководни службеници не се отпуштаат заради политички мотиви	1/2
E13. Државните службеници сметаат дека критериумите за отпуштање на вишите раководни службеници во практиката соодветно се применуваат	0/2
E14. ГО сметаат дека вишите раководни службеници во практиката се професионални	0/2
E15. Државните службеници сметаат дека вишите раководни службеници не учествуваат во изборните кампањи на политичките партии	0/2
E16. 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
Вкупен резултат	2/40
Вредност на индикаторот 2019/2020 (скала од 0 до 5)¹¹²	0
Вредност на индикаторот 2017/2018 (скала од 0 до 5)	0

Начелото на заснованост на заслуги е вклучено во законодавството за државна служба, како критериум за пристап кон позициите на вишите раководни службеници. Имено, според ЗАС, вишиот раководен службеник од категорија Б, односно (Б4 – раководител на одделение) го назначува министерот/раководител на институцијата/градоначалникот. Службеникот треба да ги исполни посебните услови за работното место на раководен административен службеник од ниво Б4. Следствено, службеникот стапува во државна служба врз основа на начелото на заслуги. Сепак, системот е само до одредено ниво заснован на заслуги во однос на вишите раководни службеници и сè уште е заснован на дискрециски одлуки: единствениот услов лицето да биде назначено за државен секретар или генерален секретар на институција е да биде службеник со работно место од ниво Б4.¹¹³ Ова е потврдено со спроведените интервјуа, исто како што беше потврдена неопходноста да се воведат појасна и попрецизна регулатива за назначување на виши раководни службеници.¹¹⁴

Секретарот, кој е административен службеник од категоријата Б, односно раководен службеник, го назначува министерот и лицето треба да ги исполни посебните услови за работната позиција на раководен административен службеник од ниво Б4.¹¹⁵

¹¹² Конверзија на поени: 0-7 поени = 0; 8-14 поени = 1; 15-21 поени = 2; 22-28 поени = 3; 29-34 поени = 4; 35-40 поени = 5.

¹¹³ Закон за административни службеници, <https://bit.ly/2Zkh5K0>, член 30.

¹¹⁴ Три интервјуа: со експерт – поранешен Државен секретар; 2 државни советници (спроведени на 24 септември 2020 г., 25 септември 2020 г., 29 септември 2020 г.

¹¹⁵ Според Законот за административни службеници (член 23), Во рамките на категоријата А се утврдуваат следниве нивоа на работни места на секретар:- А1 - државен секретар;- А2 - генерален секретар;- А3 - секретар на градот Скопје, - А4 - секретар на општина со седиште во град и - А5 - секретар на општина со седиште во село. Државен секретар се назначува во министерствата, Секретаријатот за европски прашања. Генерален секретар се назначува во Уставниот суд на Република Македонија, Судскиот совет на Република Македонија, Советот на јавни обвинители на Република Македонија, Народниот правобранител, Државното правобранителство на Република Македонија, Инспекцискиот совет, Државниот завод за ревизија, Државната изборна комисија, Државната комисија за спречување на корупцијата, Комисијата за верификација на фактите, Комисијата за заштита на конкуренцијата, Комисијата за заштита на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер, Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен, Агенцијата и Дирекцијата за заштита на личните податоци. Секретар на градот Скопје се назначува во градот Скопје. Секретар на општина се назначува во општините со седиште во град и во општините со седиште во село.

Законодавството не ја предвидува можноста за назначување на привремени виши раководни службеници, а ова го потврдуваат трите испитаници.¹¹⁶ Еден од испитаниците наведува дека во практиката се случува (многу ретко, главно заради објективни причини) друг виш раководен службеник да се овласти да извршува дел или сите должности на секретар за период, кој не е регулиран. Пример што ја илустрира ваквата ситуација се случи во 2019 г., кога државниот секретар на МИОА беше лишен од слобода заради сомневања за корупција (и со оглед на тоа што ваква ситуација не е предвидена во регулативата), тој не беше отпуштен, а наместо тоа, во негово отсуство, друг виш раководен службеник беше овластен да извршува дел од должностите на секретарот, но во ваков случај службеното звање на ваквиот службеник не е државен секретар. Исто така, еден од испитаниците одговори дека според неговото искуство имало вршители на должност секретар, дури и во неговата институција за одреден период, затоа што претпочитаниот кандидат не ги исполнувал минималните законски критериуми за назначување на предметната позиција, што претставува уште еден пример за заобиколување на законските норми и постапки.

Законодавството за државната служба содржи необјективни критериуми за прекин на работниот однос на вишите раководни службеници. Имено, нивниот мандат завршува со завршувањето на мандатот на политичката власт која го назначила. По истекување на мандатот, ваквиот административен службеник се распоредува на работно место на исто ниво со нивото на работно место на кое работел пред да биде назначен за секретар.¹¹⁷ Ова го потврдуваат испитаниците, а ја потврдуваат и констатацијата дека одлуката за прекин на работниот однос на државните секретари е комплементарна на нивното (политичко) назначување, па оттаму нивниот работен однос се прекинува на политичка основа.

Што се однесува до соодносот на квалификувани кандидати со бројот на испразнети места на виши раководни службеници, со оглед на тоа што нема конкретна постапка за вработување на виши раководни службеници и земајќи го предвид високиот степен на дискрециски овластувања во назначувањето, во суштината има еден кандидат за секоја позиција и ова не е применливо за системот, како што потврдуваат испитаниците.

Исто така, нема дополнителни постапки за проверка/одлучување надвор од законодавството за државната служба, самиот Закон го дефинира назначувањето како дискрециско. Законодавството не ја предвидува можноста за назначување на привремени виши раководни службеници/вршители на должност, како што потврдуваат трите испитаници, но такви назначувања имало во практиката.

Кога станува збор за перцепцијата, само 17% од анкетираниите државни службеници се согласуваат дека постапката за назначување на виши раководни службеници овозможува да биде назначен најдобриот кандидат во институциите во кои работат. Оваа перцепција е уште понегативна меѓу анкетираниите ГО, при што вчудовидувачки висок процент од ГО – 81% не се согласуваат со оваа констатација, а само 1,5% од нив се согласуваат. Исто така, само 9% од ГО се согласуваат дека вишите раководни службеници се професионални во практиката, но 57% не се согласуваат со ваквата констатација.

Изборот и отпуштањето на вишите раководни службеници во Северна Македонија се оценуваат како политички мотивирани. Само 8,5% од анкетираниите државни службеници сметаат дека вишите раководни службеници „ретко“ се назначуваат или „никогаш“ не се назначуваат заради политичка поддршка, додека 60% се согласуваат со ваквата констатација. Покрај тоа, 32% од државните службеници не се согласуваат дека вишите раководни службеници би спровеле незаконски активности доколку политички претпоставеното лице го побара ова од нив, а 32% се согласуваат дека ваквите службеници може да одбијат незаконска наредба од министер или друго политички наредено лице, без да ја загорзат сопствената позиција.

Во контекст на отпуштање на државните службеници, само 16% од анкетираниите државни службеници се согласуваат дека формалните правила и критериуми за отпуштање на вишите раководни службеници соодветно се спроведуваат во практиката, а 43,5% кажаа дека не го знаат одговорот. 47% сметаат дека вишите раководни службеници ретко или никогаш не се отпуштаат заради политички мотиви. Сепак, само 16% од нив не се согласуваат дека позициите на вишите раководни службеници се предмет на политички договори и „поделба на колачот“ меѓу владејачките политички партии, додека 50% се согласуваат со ваквата констатација. Исто така, само 10% од анкетираниите сметаат дека вишите раководни службеници во институциите во кои работат ретко учествуваат или никогаш не учествуваат во изборни кампањи на политичките партии за време на изборите, додека 21,06% сметаат дека ова „често“ се случува, а 16% од нив сметаат дека ова се случува секогаш или речиси секогаш.

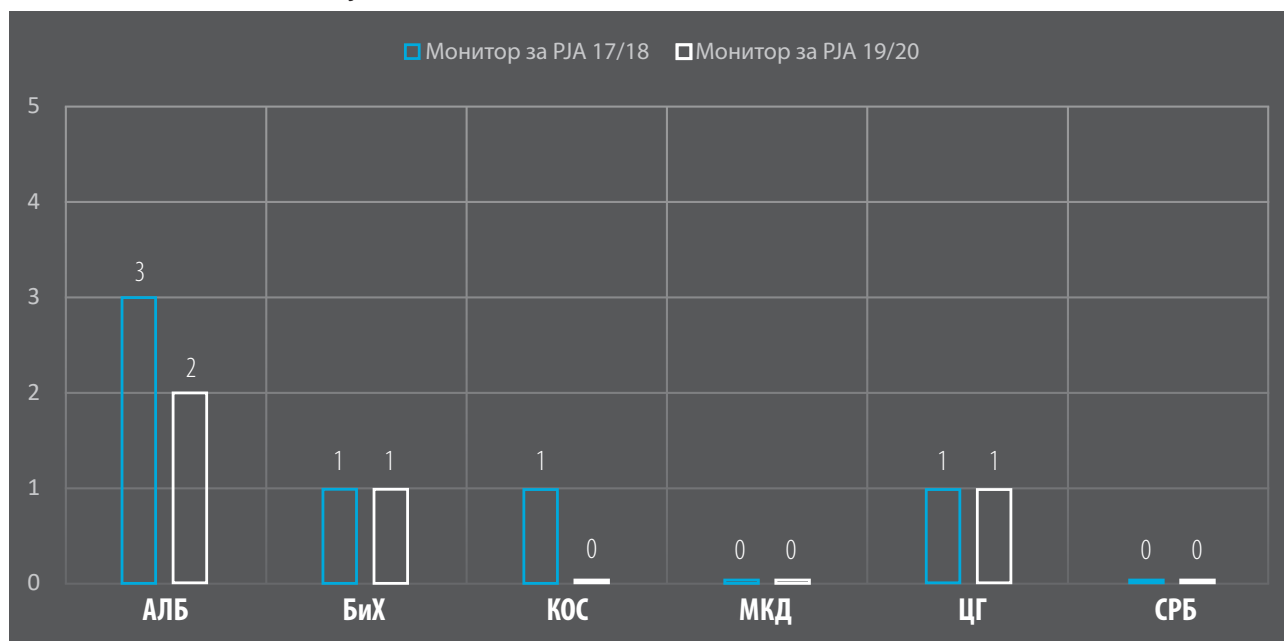
¹¹⁶ Три интервјуа: со експерт – поранешен Државен секретар; 2 државни советници (спроведени на 24 септември 2020 г., 25 септември 2020 г., 29 септември 2020 г.).

¹¹⁷ Закон за административни службеници, <https://bit.ly/3dqeQzU>, член 23, став 9 и ст. 10.

Според последниот мониторинг-извештај на СИГМА, состојбата е следна: „Позициите на вишите раководни службеници се предмет на систем силно обременет со дискрециски овластувања, заснован на политичко назначување и отпуштање. МИОА подготвува нов закон што ќе го воведо начелото на заслуги и отворен натпревар во вработувањето и отпуштањето на највисоките позиции на раководни службеници. Законодавната рамка е многу слаба, со оглед на тоа што назначувањето и отпуштањето на секретарите и раководителите на агенциите е предмет на дискрециски овластувања.”¹¹⁸

■ Каде е Северна Македонија во регионалниот контекст?

ВеБЕР Индикатор PSHRM P4 I1: Делотворна заштита на позициите 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 PSHRM P5 I1: Транспарентност, јасност и јавна достапност на информациите за системот на наградување во јавната служба

Елементи на индикаторот	Оценки
E1. Системот за наградување во државната служба е едноставно структуриран	4/4
E2. Системот за наградување во државната служба предвидува ограничени и јасно дефинирани можности за додатоци на плата покрај основната плата	2/4
E3. Информациите за системот за наградување на државната служба се достапни онлајн	4/6
E4. Разбирливи објаснувања или презентации за граѓаните околу наградувањето се достапни онлајн	1/2
E5. Дискрециските додатоци се ограничени со закон и не можат да претставуваат голем дел од платата/надоместокот на државниот службеник	2/4
E6. Државните службеници сметаат дека дискрециските додатоци се наменети за реализација на целите за стимулирање и наградување на работата, а не за политичко или лично фаворизирање	0/2
Вкупен резултат	13/22
Вредност на индикаторот 2019/2020 (скала од 0 до 5)¹¹⁹	3
Вредност на индикаторот 2017/2018 (скала од 0 до 5)	3

ЗАС е достапен онлајн на интернет-страницата на МИОА и, како што се наведува погоре, овој закон предвидува дека платата на административните службеници се состои од основна и исклучителна компонента. Законот исто така предвидува јасна структура на компонентите на основната плата, со табели за релевантните категории. Компонентите на платата се изразени со бодови и има метод за определување на вредноста на бодовите.¹²⁰

¹¹⁸ Извештај за следење на СИГМА, Принципи на јавната администрација, Северна Македонија, 2019 година <http://www.sigmaxweb.org/publications/Monitoring-Report-2019-North-Macedonia.pdf>.

¹¹⁹ Конверзија на поени: 0-3 поени = 0; 4-7 поени = 1; 8-11 поени = 2; 12-15 поени = 3; 16-19 поени = 4; 20-22 поени = 5.

¹²⁰ Закон за административни службеници, <https://bit.ly/3gDfE02>.

Платата на административните службеници се состои од општа и исклучителна компонента.¹²¹ Основната компонента на платата ја сочинуваат: дел на плата за степен на образование,¹²² дел на плата за ниво,¹²³ и дел на плата за стаж,¹²⁴ со табели за релевантните категории.¹²⁵

Исклучителната компонента¹²⁶ ја сочинуваат: додаток на плата за посебни услови за работа; додаток на плата заради приспособување кон пазарот на трудот; и/или додаток на плата за ноќна работа; работа во смени; и прекувремена работа..

Компонентите на платата се изразени со бодови и член 88 го предвидува начинот на кој се определува вредноста на бодот. Вредноста на бодот за пресметување на платите на државните службеници се утврдува секоја година со одлука на Владата, на предлог на министерот за финансии, која се донесува во рок од десет дена од денот на донесувањето на Буџетот, а во рамките на предвидениот буџет и врз основа на вкупниот број на административни службеници распоредени по соодветните нивоа за тековната година.

Одлуката на Владата за вредноста на бодот за пресметување плата на државните службеници е јавно достапен документ. Одлуката се објавува во Службениот весник.¹²⁷

Има три вида додатоци што ја сочинуваат исклучителната компонента на платата на административните службеници: додаток на плата за посебни услови за работа; додаток на плата заради приспособување кон пазарот на трудот; и/или додаток на плата за ноќна работа; работа во смени; и прекувремена работа.¹²⁸

ТЗАС јасно ги дефинира и ограничува износите на додатоците за посебни услови за работа (два типа): работа изложена на висок ризик и работа во кабинет на назначен/избран функционер.¹²⁹ Законот не ги дефинира условите многу јасно според кои може да се побара додатокот заради приспособување кон пазарот на трудот. Законот не поставува горна граница и делумно ги регулира условите, имајќи на ум дека член 91 (став 3) е укинат од Уставниот суд, а став 2 се однесува на укинатиот став 3, кој сè уште стои во Законот, што претставува пропуст, кој треба да се коригира со следните измени на ЗАС.¹³⁰

Исто така, има пет дополнителни вида додатоци: ноќна работа; работа во смени; работа за време на неделен одмор; работа за време на празници утврдени со закон; и работа подолго од полното работно време. ЗАС ги дефинира правилата за доделување на овие додатоци, како и нивната горна граница.¹³¹ Овие додатоци вообичаено не се заемно исклучиви, што не претставува недостаток, со оглед на тоа што овие додатоци се кумулативни (на пример, лицето може да работи во смени, а тоа може да биде за време на викенд или празник утврден со закон). Фактот што нема горна граница за додатокот за приспособување на пазарот на труд е причината за доделување на 1 бод.

Јавните огласи содржат информации за платата за секое огласено работно место. Огласите за работни места на интернет-страниците содржат информации за нето-платата, а ова е случај и со примероците од огласите за работни места добиени од Агенцијата за администрација за периодот од 1 јануари до 31 декември 2019 г.

121 Закон за административни службеници, член 86, <https://bit.ly/3gDfE02>.

122 Делот на плата за степенот на образование кое го стекнал административниот службеник се вреднува на следниов начин: Ниво на квалификации VI A, 240 кредити според ЕКТС или завршен VII/1 степен 200 поени; Ниво на квалификации VI Б или 180 кредити според ЕКТС 175 поени; Ниво на квалификации V 1, 60 до 120 кредити според ЕКТС или вишо образование 150 поени; Ниво на квалификации IV, 240 кредити според ЕЦВЕТ или МКСОО 100 поени.

123 Делот на плата за нивото на кое е распореден административниот службеник се вреднува на следниов начин: А1 - секретар од прво ниво 845 поени; А2 - секретар од второ ниво 706 поени; А3 - секретар од трето ниво 661 поени; А4 - секретар од четврто ниво 596 поени; А5 - секретар од петто ниво 506 поени; Б1 - раководен административен службеник од прво ниво 516 поени; Б2 - раководен административен службеник од второ ниво 496 поени ; Б3 - раководен административен службеник од трето ниво 406 поени; Б4 - раководен административен службеник од четврто ниво 346 поени ; В1 - стручен административен службеник од прво ниво 281 поени; В2 - стручен административен службеник од второ ниво 246 поени; В3 - стручен административен службеник од трето ниво 231 поени; В4 - стручен административен службеник од четврто ниво 201 поени; Г1 - помошно-стручен административен службеник од прво ниво 196 поени; Г2 - помошно-стручен административен службеник од второ ниво 181 поени; Г3 - помошно-стручен административен службеник од трето ниво 166 поени; Г4 - помошно-стручен административен службеник од четврто ниво 159 поени.

124 Делот на плата за работниот стаж на административниот службеник се вреднува во износ од 0,5% од деловите на платата за степен на образование и за ниво, за секоја навршена година работен стаж, а најмногу до 20%.

125 Делот на плата за степенот на образование кое го стекнал административниот службеник се вреднува на следниов начин: Ниво на квалификации VI A, 240 кредити според ЕКТС или завршен VII/1 степен 200 поени; Ниво на квалификации VI Б или 180 кредити според ЕКТС 175 поени; Ниво на квалификации V 1, 60 до 120 кредити според ЕКТС или вишо образование 150 поени; Ниво на квалификации IV, 240 кредити според ЕЦВЕТ или МКСОО 100 поени.

126 Закон за административни службеници, член 89, <https://bit.ly/3gDfE02>.

127 Службен весник на Република Северна Македонија, 28 декември 2019 година <https://bit.ly/3h7Bbjs>.

128 Закон за административни службеници, член 89, <https://bit.ly/3gDfE02>.

129 Закон за административни службеници, член 90, <https://bit.ly/3gDfE02>.

130 Закон за административни службеници, член 91, <https://bit.ly/3gDfE02>.

131 Закон за административни службеници, член 92, <https://bit.ly/3gDfE02>.

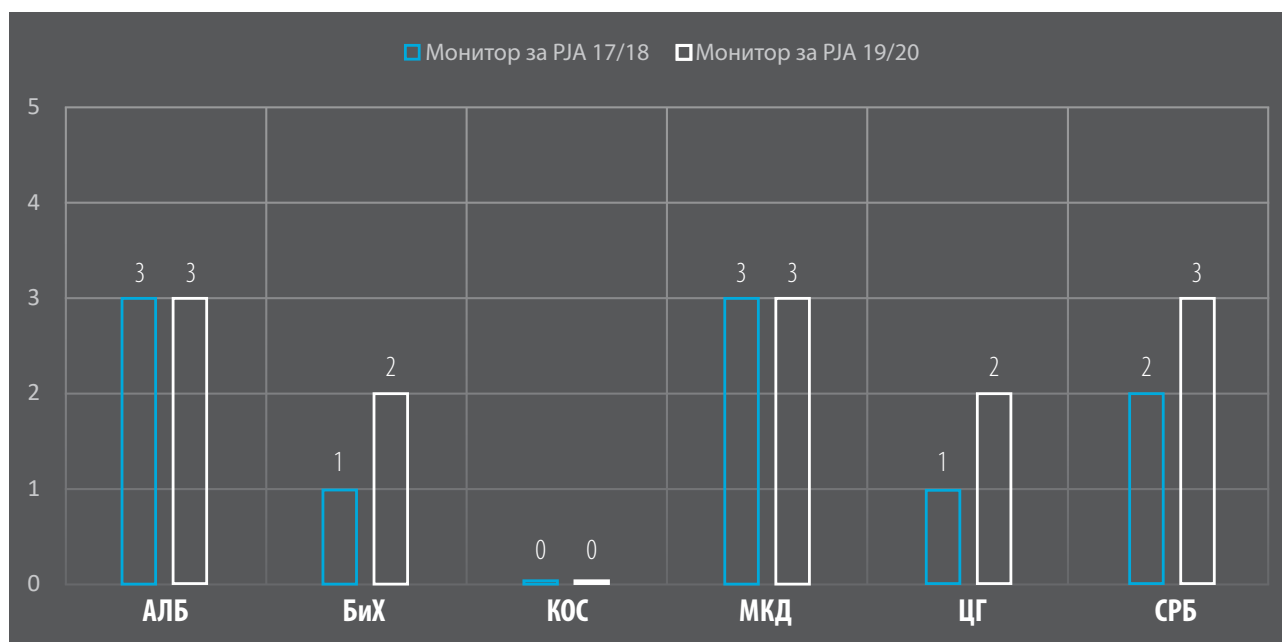
Административните службеници кои биле оценети со годишна оценка „А“ ќе бидат наградени со бонус за успешно работење (особено се истакнува) во износ од најмногу една плата, примена во последниот месец во годината во која се вршело оценувањето, под услов буџетот на институцијата да има средства определени за оваа намена.¹³² Сепак, нема податоци за тоа дали процентот на додатоци е под 20% од вкупното наградување на службеникот. До МФ беа испратени БСПИ, но беше добиен одговор дека нема информации за исплатени бонуси и дека таквите информации треба да се бараат поединечно од секоја институција.

Што се однесува до перцепцијата на јавните службеници, 8,20% испитаници целосно се согласуваат, 15,98% се согласуваат (22,95% избрале да не одговорат) дека раководителите ги користат бонусите или зголемувањето на платата само за да ги стимулираат или да го наградат успешното работење, а 9,02% од испитаниците одговорија дека раководителите не го прават ова „никогаш“ или „речиси никогаш“, додека 8,20% одговорија со „ретко“ (17,21% се определиле за „не знам/не сакам да одговорам“), во однос на констатацијата дека политичките и личните врски им помагаат на вработените да добијат бонуси и зголемување на платата.

Системот за наградување се оценува како едноставно структуриран, со оглед на тоа што има табела што јасно ги дефинира бодовите за степен на образование, дел на плата за ниво и дел на плата за стаж, со табели за релевантните категории, а има и јасни и ограничен број на правила и формули за пресметка на додатоците (додаток на плата за посебни работни услови, додаток на плата за приспособување на пазарот на трудот и/или додаток за ноќна работа, работа во смени и прекувремена работа) изразени како проценти од основната плата.

■ Каде е Северна Македонија во регионалниот контекст?

Индикатор PSHRM P511: Транспарентност, јасност и јавна достапност на информациите за системот на наградување во јавната служба



¹³² Закон за административни службеници, член 92, <https://bit.ly/3gDfE02>.

НАЧЕЛО 7: ПОЛИТИКИТЕ И ЗАКОНОДАВСТВОТО СЕ ДЕФИНИРАНИ НА ИНКЛУЗИВЕН НАЧИН КОЈ ОВОЗМОЖУВА АКТИВНО УЧЕСТВО НА ОПШТЕСТВОТО

ВеБЕР Индикатор PSHRM P7 I1: Делотворност на мерките за промовирање на интегритетот и спречување на корупција во јавната служба

Елементи на индикаторот	Оценки
E1. Мерките за интегритетот и против корупција за државната служба се формално воспоставени во администрацијата на централно ниво	4/4
E2. Мерките за интегритетот и против корупција за државната служба се имплементирани во администрацијата на централно ниво	2/4
E3. Државните службеници сметаат дека мерките за интегритетот и против корупција се делотворни	½
E4. ГО сметаат дека мерките за интегритетот и против корупција се делотворни	0/2
E5. Државните службеници сметаат дека мерките за интегритетот и против корупција се објективни	½
E6. ГО сметаат дека мерките за интегритетот и против корупција во државната администрација се објективни	0/2
E7. Државните службеници чувствуваат дека би биле заштитени како укажувачи	0/2
Вкупен резултат	8/18
Вредност на индикаторот 2019/2020 (скала од 0 до 5)¹³³	2
Вредност на индикаторот 2017/2018 (скала од 0 до 5)	1

Мерките за интегритет и против корупција за државната служба формално се дефинирани во централната администрација во Законот за спречување на корупција и конфликт на интереси (ЗСККИ), потоа во законот за Заштита на укажувачите, како и во Законот за административни службеници (ЗАС), Кодексот за административни службеници и во Кривичниот законик. Политиката за интегритет ја опфаќа целата јавна служба, при што политиката во оваа област дефинира јасни цели, врз основа на анализата на моментната состојба според ЗВЈС. Донесена е нова Државна програма за спречување на корупција, со оглед на тоа што претходната програма истече во 2019 г. Натаму, имаше вакуум-период сè до изборот на нови членови на ДКСК.

Според последната оценка на СИМГА за 2019 г.: новиот ЗСККИ е силен и документите за политиката на ова поле, како и акциските планови обезбедуваат солидна основа. Сепак, во Оценката се подвлекува дека: „практичните резултати на јавната служба се слаби, затоа што ДКСК не е клучен фактор за интегритетот на државните службеници и МИОА не ги извршува задачите во оваа област. Според Стратегијата за РЈА, МИОА треба да има улога во промовирање на интегритетот меѓу државните службеници, заедно со ДКСК. Активностите предвидени за МИОА не се спроведени и ова министерство нема средства наменети за оваа цел“.¹³⁴

Извештајот за спроведување на Државната програма за спречување и сузбивање на корупцијата и намалување на конфликт на интереси, придружена со Акциски план за период од 2016 до 2019 г. покажува дека се спроведени само 31% од активностите. Не е спроведена ниту една од мерките во однос на интегритетот и етиката.¹³⁵

Кога станува збор за перцепцијата на државните службеници и на ГО за мерките за интегритет и против корупцијата во државните институции, нивните мислења се разликуваат. Во контекст на тоа дали овие мерки се делотворни во постигнувањето на нивната цел во институциите во кои работат, 32% од анкетираниите државни службеници се согласуваат со оваа констатација, додека од анектираните ГО се согласуваат 16%.

Разликата во мислењата на државните службеници и на ГО е уште поголема во однос на прашањето дали овие мерки се објективни, при што 31% од државните службеници се согласуваат, а за разлика од тоа, со оваа констатација се согласуваат само 4% од ГО, а 71% не се согласуваат со оваа констатација.

Само 9% се согласуваат дека би се чувствуваале заштитени доколку станат укажувачи, за разлика од 50% од нив кои не се согласуваат со оваа констатација.

¹³³ Конверзија на поени: 0-3 поени = 0; 4-6 поени = 1; 7-9 поени = 2; 10-12 поени = 3; 13-15 поени = 4; 16-18 поени = 5.

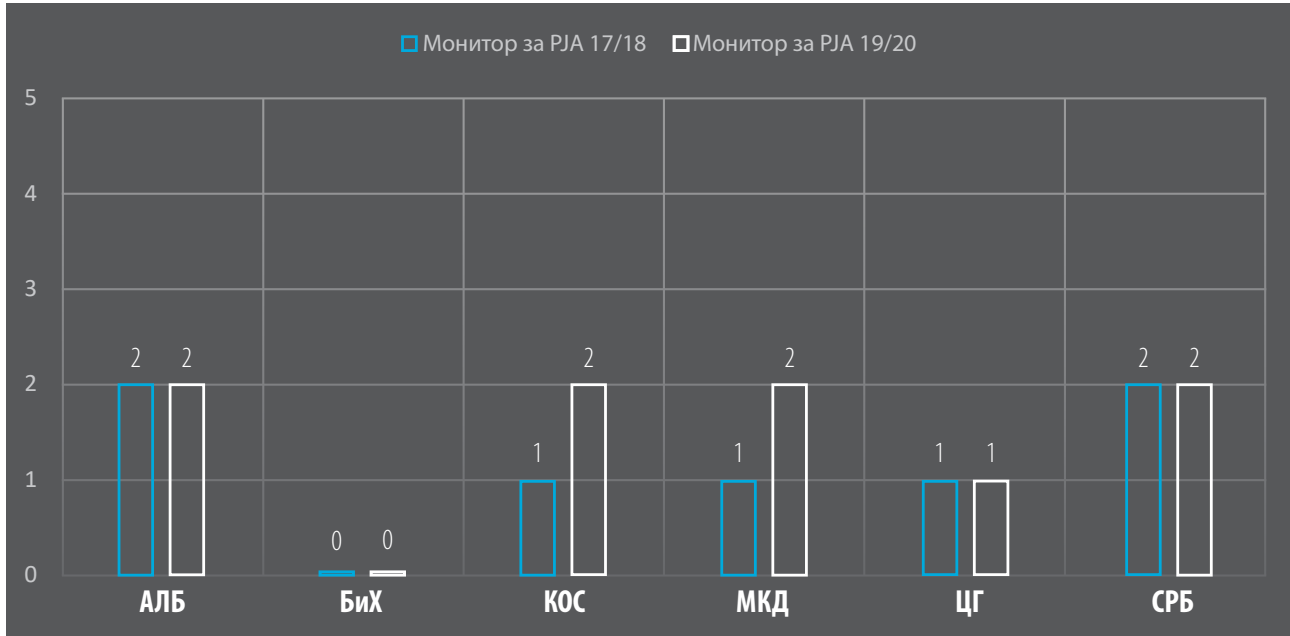
¹³⁴ Извештај за следење на СИГМА, Принципи на јавната администрација, Северна Македонија, 2019 година <https://bit.ly/2SqPKWU>.

¹³⁵ Извештај за спроведувањето на Државната програма за спречување и сузбивање на корупција и намалување на појавата на судир на интереси и Акцискиот План 2016-2019.

Разликата во поените во овој и претходниот извештај се должи на фактот што има разлика во одговорите на државните службеници, кои сега се попозитивни во однос на делотворноста на мерките за интегритет и против корупција, како и во однос на нивната заштита како потенцијални укажувачи.

■ Каде е Северна Македонија во регионалниот контекст?

Индикатор PSHRM P7 I1: Делотворноста на мерките за промовирање на интегритетот и спречување на корупцијата во јавната служба



III.3 РЕЗИМЕ НА РЕЗУЛТАТИТЕ: ЈАВНА СЛУЖБА И УПРАВУВАЊЕ СО ЧОВЕЧКИТЕ РЕСУРСИ

ЗВЈС ја воведува и дефинира надлежноста МИОА да воспостави и одржува единствен Регистар на сите вработени во институциите од јавниот сектор, како дел од Информацискиот систем за управување со човечки ресурси (ИСУЧР). Податоците содржани во извештајот се резултат на размената на податоци меѓу МИОА, Агенцијата за вработување, Управата за јавни приходи, Фондот за пензиско и инвалидско осигурување и Фондот за здравствено осигурување.

Иако има сеопфатни извештаи за јавната служба, нема јавно достапни извештаи за вкупната политика за јавната служба, вклучително и за 2019 г. Извештаите не содржат аргументирани информации во врска со квалитетот и/или резултатите на јавната служба.

Раководното лице на институцијата во јавниот сектор може да пополни работно место преку склучување договор за вработување на определено работно време. Сепак, вкупниот систем не е транспарентен. Нема никакво ограничување на ниво на администрацијата, туку само на институционално ниво, а критериумите овозможуваат ова ограничување да се менува секоја година („повеќе од 1% од вкупниот број на вработени на крајот од претходната година“). Законот за трансформација во редовен работен однос го предвидува овластувањето да се ангажираат повеќе лица на определено време, вклучително и за подолги периоди, со обезбедена согласност од Министерството за финансии. Користењето на агенциите за привремено вработување може да се оцени како отстапување од ЗВЈС, со оглед на тоа што вработените на определено време не се обврзани да ги исполнат критериумите и се вработуваат во јавната служба без оглас, што претставува кршење на начелото на заснованост на заслуги.

Јавниот оглас за вработување на административни службеници се објавува на интернет-страницата 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. Јавните огласи се формулирани со јасен и разбирлив јазик. Постапката за селекција е организирана во три фази, но се бара да се прикачат повеќе од пет документи кон онлајн-апликацијата (пред првата фаза – постапка за административна селекција). Процедурата е тешка уште од почетокот и го обесхрабрува интересот на надворешните кандидати.

Вишите позиции на раководните државни службеници се предмет на особено дискрециски систем, кој почива на вработување и отпуштање на политичка основа. МИА подготвува нов Закон за висока раководна служба, кој ќе го воведо начелото на заснованост на заслуги и отворен натпревар за вработување и отпуштање на раководните службеници на високи позиции.

Системот за наградување се оценува како едноставно структуриран, со оглед на тоа што има табела, која јасно ги дефинира бодовите за степен на образование, дел на плата за ниво и дел на плата за стаж, со табели за релевантните категории, а има и јасни и ограничен број на правила и формули за пресметка на додатоците.

Мерките за интегритет и против корупција за државната служба формално се дефинирани во централната администрација во Законот за спречување на корупција и конфликт на интереси (ЗСККИ), потоа во Законот за заштита на укажувачите, како и во Законот за административни службеници (ЗАС), Кодексот за административни службеници и во Кривичниот законик. Политиката за интегритет ја опфаќа целата јавна служба, при што политиката во оваа област дефинира јасни цели, врз основа на анализата на моментната состојба според ЗСККИ. Донесена е нова Програма за спречување на корупција, со оглед на тоа што претходната програма истече во 2019 г.

■ Препораки за јавната служба и управување со човечки ресурси

Следење на препораките од РЈА Мониторот 2017/2018

Recommendation	Status	Comment
1. Извештајот што ги презентира официјалните податоци за вработените во државната служба треба да направи јасна разлика меѓу службениците од кариера и вработените на определено време и да прикаже колку од нив се договорно ангажирани и во кои државни органи и институции.	Неспроведена	Извештајот не содржи ваква класификација. Покрај тоа, вработувањата на определено време не се дел од извештајот.
2. Извештаите за обуките спроведени во државната служба; платите и оценувањето на вработените; информации за дисциплински постапки, исто така, треба да бидат изготвени или таквите информации треба да бидат содржани во извештаите што се веќе објавени.	Делумно спроведена	Иако има сеопфатни извештаи за јавната служба (за 5 од 7 клучни прашања, како што е дефинирано со методологијата за Индикаторот), нема јавно достапни извештаи за вкупната политика за јавната служба веќе три години по ред пред мерењето, вклучително и за 2019 г. Исто така, извештаите не содржат аргументирани информации во врска со квалитетот и/или резултатите на јавната служба.
3. Бројот на привремени вработувања за извршување задачи карактеристични за државната служба во државната администрација на централно ниво треба да бидат ограничени со закон.	Делумно спроведена	Вкупниот систем не е транспарентен. Нема никакво ограничување на ниво на администрацијата, туку само на институционално ниво, а критериумите овозможуваат ова ограничување да се менува секоја година („повеќе од 1% од вкупниот број на вработени на крајот од претходната година“). Законот трансформација во редовен работен однос го предвидува овластувањето да се ангажираат повеќе лица на определено време, вклучително и за подолги периоди, со обезбедена согласност од Министерството за финансии.
4. ЗВЈС треба да определи посебни критериуми за избор на поединци кои треба да бидат вработени во државната администрација преку договори на определено време.	Делумно спроведена	Нема конкретни критериуми за договорите за вработувања ена определено време.
5. Законот за агенции за привремено вработување треба да се ревидира и усогласи со одредбите на ЗВЈС.	Неспроведена	Ова се оценува како отстапување од ЗВЈС.
6. Огласот за вработување во државната служба треба да содржи информации и податоци за контакт-лице, со цел потенцијалните кандидати да можат да побараат појаснувања.	Неспроведена	Нема вакви информации во јавните огласи.
7. Пристапот и јазикот на огласите треба да бидат поразбирливи за граѓаните, објаснувајќи ја позицијата за која е објавен огласот и образложувајќи ги активностите и работата на институцијата/телото/ секторот што го објавува огласот за вработување.	Неспроведена	Нема вакви информации во јавните огласи.
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).	Неспроведена	Нема подобрување од последниот РЈА Монитор,
9. Медицински потврди, средношколски дипломи и слични непотребни документи не треба да се бараат во која било фаза од процесот.	Неспроведена	Нема подобрување од последниот РЈА Монитор,
10. Документите, како што е доказот за државјанство, треба да ги прибави самата институцијата по службена должност.	Неспроведена	Нема подобрување од последниот РЈА Монитор,
11. При објавувањето на одлуката за избор, АА треба да обезбеди подобро и посеопфатно образложение за тоа зошто е избран одреден кандидат.	Неспроведена	Нема подобрување од последниот РЈА Монитор,
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.	Делумно спроведена	Се подготвува нов Закон за висока раководна служба.

<p>13. Барањата и квалификациите за именување секретари треба да се разгледаат и да се постават повисоки критериуми.</p>	<p>Делумно спроведена</p>	<p>Се подготвува нов Закон за висока раководна служба.</p>
<p>14. Немање горна граница за додатокот за приспособување кон пазарот на трудот и меѓусебното неисклучување на додатоците од член 92 и во оваа насока треба да се ревидира член 92 од ЗАС.</p>	<p>Делумно спроведена</p>	<p>Член 91 ги дефинира условите според кои може да се побара додатокот за заради приспособување кон пазарот на трудот. Законот не поставува горна граница и делумно ги регулира условите, имајќи на ум дека член 91 (став 3) е укинат од Уставниот суд, а став 2 се однесува на укинатиот став 3, кој сè уште стои во Законот, што претставува пропуст, кој треба да се коригира со следните измени на ЗАС. Сепак, овој член нејасно го дефинира прашањето на додаток за приспособување кон пазарот на трудот и никогаш не бил применет.</p>
<p>15. Треба да се анализира и да се следи ефикасноста на мерките за интегритет и против корупција. Врз основа на резултатите, мерките треба да се разгледуваат и приспособат за да се осигури дека и државната служба и граѓанските организации веруваат во системот и во тоа дека мерките се применуваат непристрасно.</p>	<p>Делумно спроведена</p>	<p>Мерките за интегритет и против корупција во јавната служба се формално се воспоставени. Сепак, недостига нивното спроведување.</p>
<p>16. Треба да се зајакнат мерките за заштита на укажувачите, со фокус на вработените во јавниот сектор.</p>	<p>Спроведена</p>	<p>Законодавната рамка е формално воспоставена и предвидува мерки за заштита. Има 12 пријави од укажувачи.</p>

1. МИОА треба континуирано да обезбедува податоци за вработувања на определено време кои треба да бидат содржани во Извештајот за вработените во јавниот сектор.
2. МИОА треба континуирано да обезбедува квалитативни и компаративни податоци кои треба да бидат содржани во извештаите предвидени согласно ЗАС.
3. МИОА треба на краток рок да објавува извештаи за кариерниот развој (унапредувања и уназадубања) на вработените во јавниот сектор.
4. МФ треба на краток рок да објавува извештаи за платите (и доделените бонуси) на вработените во јавниот сектор.
5. МИОА треба на краток рок да обезбеди дека бројот на времени вработувања во централната државна администрација треба да биде ограничен со закон, а примената на времени вработувања треба да се ревидира.
6. МИОА треба на краток рок да обезбеди дека ЗВЈС содржи посебни критериуми (како критериумите во ЗАС) за селекција на лицата кои се вработуваат во државната администрација со договори на определено време.
7. МТСП и МИОА треба на краток рок да обезбедат дека Законот за Агенциите за привремени вработувања треба да се ревидира и да се усогласи со одредбите од ЗВЈС, или истиот треба да се укине, а постапката за вработување на определено време да се спроведува во рамките на ЗВЈС.
8. МИОА треба на краток рок да обезбеди дека јавните огласи за вработување во јавниот сектор треба да содржат информации за контакт-лице на кое ќе му се упатуваат барањата за појаснувања во врска со огласите.
9. МИОА треба на краток рок да обезбеди дека пристапот и јазикот на огласите треба да бидат поразбирливи за граѓаните, објаснувајќи ја позицијата за која е објавен огласот и образложувајќи ги активностите и работата на институцијата/телото/секторот што го објавува огласот за вработување.
10. МИОА треба на краток рок да обезбеди избегнување на прекумерно административно и финансиско оптоварување на кандидатите, односно во првата фаза на селекцијата треба да се побараат само основни документи (биографија, мотивациско писмо и евентуално писмо за препорака).
11. МИОА треба на краток рок да обезбеди лекарските уверенија и другите придружни документи да не треба да се бараат во која било фаза од постапката.
12. МИОА треба на краток рок да обезбеди одделни документи, како што е доказот за државјанство да ги побара самата институција по службена должност.
13. МИОА треба на краток рок да обезбеди дека при објавувањето на одлуката за избор, АА треба да даде подобро и посеопфатно образложение за тоа зошто е избран или не е избран конкретен кандидат.
14. МИОА треба на краток рок да го ревидира назначувањето во категоријата А (секретари), имајќи предвид дека постои значителен простор за политичко влијание со оглед на тоа што министерот/раководителот на институцијата го назначува секретарот, односно треба да се донесе Законот за висока раководна служба.
15. МИОА треба на краток рок да обезбеди јасно дефинирање на условите според кои може да се побара додатокот за прилагодување кон пазарот на трудот, имајќи предвид дека членот 91 (став 3) е укинат од Уставниот суд, а став 2 се однесува на укинатиот став 3, кој се уште стои во ЗАС.
16. МИОА и ДКСК треба континуирано да ја анализираат и следат делотворноста на мерките за интегритет и мерките за спречување на корупцијата.

¹³⁶ Сите препораки, освен препораката бр.16 се преземени од претходниот Извештај за мониторинг на РЈА 2017/2018, но преформулирани, со наведен рок за реализација и надлежна институција.

IV. ОТЧЕТНОСТ

IV.1 ВЕБЕР ИНДИКАТОРИ ЗА ОТЧЕТНОСТ И ПОЕДИНЕЧНИ ВРЕДНОСТИ ЗА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

ACC P2 I1: Перцепција на граѓанското општество за квалитетот на законодавството и примената на слободен пристап до информации					
0	1	2	3	4	5
ACC P2 I2: Проактивно информирање на јавноста од страна на властите					
0	1	2	3	4	5

■ Состојба во областа на Отчетност

Во извештајниот период земјата постигна неколку важни пресвртници во однос на пристапот кон информации од јавен карактер. Владата ја усвои Стратегијата за транспарентност 2019-2021, потоа почна со спроведување на Стратегијата за отворени податоци 2018-2020, како и со операционализација на владиниот портал на отворени податоци. Исто така, беше донесен нов Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер, додека по долго одложување беа назначени директорите на Дирекцијата за заштита на лични податоци, потоа на Агенцијата за заштита на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер (АЗППИЈК) и на Државниот завод за ревизија (ДЗР).¹³⁷

Според Годишниот извештај за спроведување на Стратегијата за реформа на јавната администрација, објавен во мај 2019 г., спроведени се 57,89% од активностите планирани во областа на одговорноста, отчетноста и транспарентноста.¹³⁸ Во Извештајот се истакнува дека со цел да се подобри отчетноста и транспарентноста на институциите, институциите изготвиле Анализа на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер и надлежностите на Комисијата за заштита на правото за пристап до информации од јавен карактер.¹³⁹ Со овој процес идентификувани се главните предизвици во однос на пристапот до информации од јавен карактер и утврдени се основите за законодавни измени засновани на докази. Ова резултираше со измени на Законот изнесени подолу.

Новиот Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер¹⁴⁰ беше донесен во мај 2019 г. и тој воведува неколку новини. Имено, според Законот, намален е опфатот на исклучоци за добивање информации од јавен карактер, односно се намалуваат основите врз кои можат да се одбиваат барања за информации од јавен карактер, а Комисијата за заштита на правото на пристап до информации од јавен карактер е трансформирана во Агенција за заштита на правото на пристап до информации од јавен карактер (АЗППИЈК), попрецизно се дефинирани имателите на информации од јавен карактер; политичките партии се додадени како иматели на информации од јавен карактер во однос на нивните приходи и расходи; појаснет е јавниот интерес во спроведувањето на правото на пристап до информации од јавен карактер, а АЗППИЈК се овластува да ја следи усогласеноста со правилата за проактивно обелоденување информации.¹⁴¹ Сепак, најважниот чекор преземен со донесувањето на овој закон е воведувањето на новата надлежност на АЗППИЈК да поведува прекршочни постапки.

Во изминатите две години, АЗППИЈК се соочи со повеќе предизвици и ограничувања, вклучително и со фактот што Агенцијата работеше без директор од мај 2018 до јануари 2000 г. Ваквиот застој предизвика зголемување на неодговорените барања за информации од јавен карактер од даватели на информации од јавен карактер.¹⁴² Конечно формирана во декември 2019 г., АЗППИЈК почна да работи во јануари 2020 г., справувајќи се заостаток од повеќе од 750 случаи од 2018 и 2019 г.¹⁴³ Во 2019 г., до АЗППИЈК беа поднесени 755 жалби, од кои најголемиот дел (677) беа поднесени заради молк на администрацијата, а од нив најголем број се поднесени од здруженија на граѓани и фондации (621).¹⁴⁴ Исто така, загрижува што се намалува процентот на задолжителни годишни извештаи поднесени од имателите на информации од јавен карактер. Комисијата известува дека во 2019 г., од 1.257 иматели на информации од јавен карактер, 1.047 или 83,29% поднеле годишни извештаи. За споредба, процентот на поднесени годишни извештаи во 2016 и 2017 г. бил 95,30%.¹⁴⁵

¹³⁷ Европска комисија, Извештај за Северна Македонија за 2020 г., 6 октомври 2020 г. <https://bit.ly/2LXCMg4> стр. 12.

¹³⁸ Годишен извештај за спроведување на Акцискиот план на Стратегијата за реформа на јавната администрација 2018-2022 <https://bit.ly/37jV4iT> стр. iii.

¹³⁹ Годишен извештај за спроведување на Акцискиот план на Стратегијата за реформа на јавната администрација 2018-2022 <https://bit.ly/37jV4iT> стр. 33.

¹⁴⁰ Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер <https://bit.ly/3rSytSk>.

¹⁴¹ Европска комисија, Извештај за Северна Македонија за 2020 г., 6 октомври 2020 г. <https://bit.ly/2LXCMg4> стр. 15.

¹⁴² Европска комисија, Извештај за Северна Македонија за 2020 г., 6 октомври 2020 г. <https://bit.ly/2LXCMg4> стр. 15.

¹⁴³ Агенција за заштитата на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер, Годишен извештај за 2019 г. <https://bit.ly/3b9igSj>.

¹⁴⁴ Како што се наведува во Извештајот на Комисијата, важно е да се нагласи дека најголем дел од жалбите (411) се поднесени од истото здружение на граѓани против здравствени установи, како дел од спроведувањето на проектни активности. <https://bit.ly/2ZnVOiC>.

¹⁴⁵ Агенција за заштитата на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер, Годишен извештај за 2019 г. <https://bit.ly/2Zi5JGC> стр. 5.

Направени се значајни чекори во областа на транспарентноста на трошоците на носителите на јавни функции со воведувањето на алатката за отчетност за трошоците. Алатката, за која е објавено и Упатство за користење, кое е лесно за примена од страна на граѓаните,¹⁴⁶ може да се искористи за да се следат и да се споредат трошоците на Претседателот на Владата на Република Северна Македонија, замениците-претседатели на Владата, министрите, министрите без ресор, замениците-министри, генералниот секретар на Владата и државните секретари при министерствата.¹⁴⁷

Владата ја донесе Стратегијата за транспарентност 2019-2021 г., која има цел да ги поттикне сите институции „самите да им понудат на граѓаните што повеќе информации, без притоа да биде искористено правото на слободен пристап до информациите од јавен карактер;“ „да го олеснат правото на пристап до информациите од јавен карактер, согласно предметниот закон“; „да ја изедначат својата практика од аспект на споделувањето на податоците“; „да нудат пристап до своите документи, но и активно да им помагаат на граѓаните при трагањето по извесен податок“.¹⁴⁸ Додека од една страна Стратегијата за транспарентност се фокусира врз тоа како ќе им се помогне на граѓаните да добијат пристап до податоци, Стратегијата за отворени податоци 2018-2020 г. ги предвидува методите според кои ќе се споделуваат податоците и ги предвидува мерките што треба да се преземат за да се поттикне објавувањето и користењето на отворените податоци, со цел да се придонесе кон зголемување на транспарентноста и отчетноста на државните институции.¹⁴⁹ Овој документ исто така предвидува Стратегија за воспоставување на нов владин портал за отворени податоци, како и развивање методологија за идентификување на податочни сетови во државните институции, воведување модел за лиценцирање на податоците, воспоставување на управувачка структура и насоки за олеснување на објавувањето на податочните сетови.¹⁵⁰ Овие документи се комплементарни со Стратегијата за РЈА 2018-2022 и Националниот акциски план за отворено владино партнерство 4.¹⁵¹ Владата исто така ја донесе и *Комуникациската стратегија 2019-2020, која разработува план за комуникација во однос на „транспарентни и отчетни институции“*.¹⁵² Сепак, оваа Стратегија не е придружена со Акциски план или други конкретни активности и индикатори.

Кога станува збор за податоци од отворен формат има подобрување во споредба со последниот ВеБЕР мониторинг-извештај. Во согласност со она што е предвидено во Стратегијата за РЈА и Стратегијата за отворени податоци, МИОА отвори нова платформа¹⁵³ на која институциите треба да ги објавуваат нивните отворени податочни сетови. Сепак, преостанува уште многу да се работи во овој поглед, со оглед на тоа што многу институции објавиле еден или дури не објавиле ниту еден податочен сет.¹⁵⁴ Платформата и нејзините карактеристики исто така треба да се подобрат и постојано да се ажурираат (на пример, органиграмот не е ажуриран, ниту лесен за користење; групите податочни сетови не се ажурирани).

Како што се утврдува во Стратегијата за отворени податоци „голем дел од тековните податочни сетови се прилично застарени, бидејќи податоците кои се еднаш објавени не се ажурираат. Практиката покажува дека на институциите обично им се наметнува обврската да објавуваат отворени податоци со одлуки на владините седници каде што на институциите им се дава обврска да објавуваат одредени податоци на највисоко ниво. Потоа, процесот на објавување на отворени податоци драматично се намалува, бидејќи не постои воспоставен координативен механизам, кој ќе го насочи овој процес и ќе обезбеди поддршка од највисокото ниво.“¹⁵⁵ Ова исто така е подвлечено и во Извештајот на ЕК за напредокот на земјата.¹⁵⁶

Во декември 2020 г., МИОА го промовираше порталот за Отворено владино партнерство (ОВП).¹⁵⁷ Платформата треба да служи како централна точка за интеракција и размена на информации во четири сегменти: „консултации за подготовка на Националниот акциски план (НАП), следење на спроведувањето на НАП, како и за следење на работата на Советот за ОВП и на Мрежата на граѓански организации за ОВП. Порталот исто така нуди можност за одржување на виртуелни онлајн-состаноци со разговори во живо – live chat и видеоповрзување на учесниците.“¹⁵⁸

146 Упатство за користење на алатката за отчетност на носителите на јавни функции <https://vlada.mk/node/14298>.

147 Алатката за отчетност за трошоците на носителите на јавни функции <https://vlada.mk/node/18865?ln=en-gb>.

148 Влада на Република Северна Македонија, Стратегија за транспарентност 2019-2021 <https://bit.ly/3jPBsZa>.

149 Влада на Република Северна Македонија, Стратегија за отворени податоци 2018-2020, <https://bit.ly/3b4KvkY>.

150 Влада на Република Северна Македонија, Стратегија за отворени податоци 2018-2020, <https://bit.ly/3b4KvkY>.

151 Владата се приклучи кон Отвореното владино партнерство во 2011 г., залагајќи се за унапредување на отворени, транспарентни и ефикасни институции и изготви четири последователни акциски планови, од кои последниот го опфаќа периодот од 2018 до 2020 г. <https://www.opengovpartnership.org/members/north-macedonia/>.

152 Влада на Република Северна Македонија, Комуникациска стратегија, 2019-2020 <https://bit.ly/3ber6ho>.

153 Отворени податоци портал <https://data.gov.mk/en/>.

154 На пример, Министерството за образование и наука – 1 податочен сет, Министерството за култура – 0 податочни сетови, Министерството за локална самоуправа – 0 податочни сетови.

155 Стратегија за отворени податоци 2018-2020, Влада на Република Северна Македонија <https://bit.ly/3psCtaC> стр. 20.

156 Европска комисија, Извештај за Северна Македонија за 2020 г., 6 октомври 2020 г. <https://bit.ly/2LXCMg4> page 15.

157 Отворено владино партнерство портал <https://ovp.gov.mk>.

158 <https://www.mioa.gov.mk/?q=mk/node/3203>.

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

Начелото на СИГМА кое го покрива правото на пристап до информации од јавен карактер е единственото начело кое се следи во областа на Отчетност.

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

Ова начело има најголемо значење од гледна точка на зголемување на транспарентноста на администрацијата и нејзината одговорност пред 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. Со ВеБЕР пристапот кон ова начело не се прави проценка на регулаторните решенија предвидени во законите за слободен пристап кон информации, туку се фокусира на практиката на реактивно и проактивно обезбедување информации од страна на органите на управата. Од една страна, пристапот го разгледува искуството на граѓанското општество во спроведувањето на законодавството за пристап до информации од јавен карактер, а од друга страна се базира на директна анализа на интернет-страниците на органите на управата.

Мониторингот се врши со користење на два ВеБЕР индикатори, од кои првиот целосно се фокусира на перцепцијата на граѓанското општество за опсегот на правото на пристап до информации од јавен карактер и дали спроведувањето на ова право му овозможува на граѓанското општество да го остварува ова право на целисходен начин. За да се истражат перцепциите беше спроведена анкета на граѓански организации во шесте земји од Западниот Балкан преку онлајн-платформа, во периодот од втората половина на јуни до почетокот на август 2020 г.¹⁵⁹ Униформниот прашалник со 28 прашања беше користен во сите земји од Западниот Балкан, обезбедувајќи еднаков 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 обезбеди дека истражувањето е насочено кон колку што е можно повеќе организации во однос на нивниот вид, географска дистрибуција и области на дејствување, а со тоа и да придонесе кон репрезентативноста колку што е можно повеќе, дополнителен притисок беше направен онаму каде што е потребно за да се зголеми вкупниот одговор. Исто така, беше организирана фокус-група со ГО за дополнување на наодите од истражувањето со квалитативни наоди. Сепак, резултатите од фокус-групата не беа искористени за доделување поени за индикаторот.

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 интернет-страници. Вкупно 18 информации се избираат и се оценуваат според две групи критериуми: 1) основни критериуми, вклучувајќи целовитост и дали информациите се ажурирани, и 2) напредни критериуми за достапност и едноставност за употреба од страна на граѓаните.¹⁶⁰ Пребарувањето на информациите се спроведува преку официјалните интернет-страници на примерок од седум органи на управата, составени од три ресорни министерства – големо, средно и мало министерство во однос на тематскиот опфат, министерство со надлежност за општо планирање и координација, владина канцеларија од централната власт, подредено тело на министерство и владина канцеларија задолжена за испорачување услуги.¹⁶¹

¹⁵⁹ Анкетата на ГО се спроведе со примена на анонимен онлајн прашалник. ВО Северна Македонија, анкетата се спроведе во периодот од 24 јуни до 27 јули 2020 г. Методот за прибирање на податоци вклучи CASI (computer-assisted self-interviewing (компјутерско само-анкетирање)). Примерокот за анкетата беше N=92.

¹⁶⁰ Исклучоците се информации за следот на отчетноста во органите на управата, што се оценува само според првата група на критериуми и информациите достапни во формат на отворени податоци, што се оценува одвоено.

¹⁶¹ За Северна Македонија примерокот ги вклучува Министерството за внатрешни работи, Министерството за животна средина и просторно планирање, Министерството за култура, Министерството за финансии, Кабинетот на Претседателот на Владата на Република Северна Македонија, Управата за водење на матичните книги и Бирото за развој на образованието.

IV. 2 РЕЗУЛТАТИ ОД ВЕБЕР МОНИТОРИНГОТ

НАЧЕЛО 2: ПРАВОТО НА ПРИСТАП ДО ИНФОРМАЦИИ ОД ЈАВЕН КАРАКТЕР Е ДОНЕСЕНО ВО ЗАКОНОДАВСТВОТО И ДОСЛЕДНО СЕ ПРИМЕНУВА

ВеБЕР индикатор АСС Р2 11: Перцепцијата на граѓанското општество за квалитетот на законодавството и праксата за пристап до информации од јавен карактер

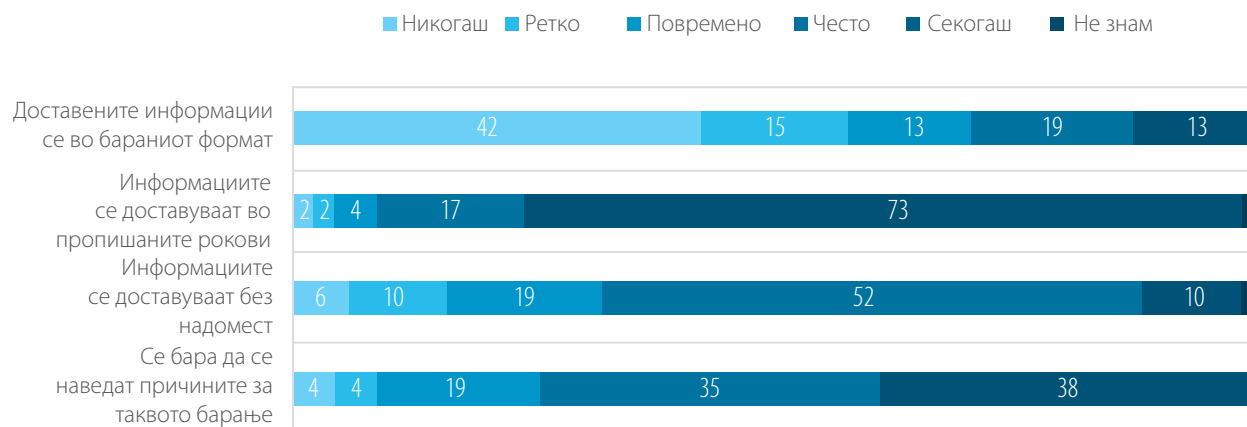
Елементи на индикаторот	Оценки
E1. ГО сметаат дека информациите што се евидентирани и документирани од властите се доволни за правилна примена на правото за пристап до информации од јавен карактер*	0/4
E2. ГО сметаат дека исклучоците од претпоставката за јавен карактер на информациите се соодветно дефинирани	1/2
E3. ГО сметаат дека исклучоците од претпоставката за јавен карактер на информации соодветно се применуваат	0/4
E4. ГО потврдуваат дека информациите се дадени во бараниот формат	2/2
E5. ГО потврдуваат дека информациите се обезбедуваат во пропишаните рокови	2/2
E6. ГО потврдуваат дека информациите се обезбедуваат бесплатно	2/2
E7. ГО потврдуваат дека лицето кое бара пристап не е обврзано да ги наведе причините за барањето информации од јавен карактер	1/2
E8. ГО потврдуваат дека во практиката се обезбедуваат неklasифицирани делови од класифицирани материјали	0/2
E9. ГО сметаат дека бараните информации се објавуваат без делови што содржат лични податоци	1/2
E10. ГО сметаат дека кога се даваат делови од класифицирани материјали, тоа не се прави за да се доведе во заблуда барателот само со делови од информации	0/2
E11. ГО сметаат дека назначеното тело за надзор,* преку својата практика поставува доволно високи стандарди за правото на пристап до информации од јавен карактер	0/2
E12. ГО сметаат дека меките мерки* издадени од надзорниот орган до јавните органи се делотворни	0/2
E13. ГО сметаат дека овластувањето на надзорниот орган да наметне санкции води до доволно сериозни последици за одговорните лица во органот кој не се придржува до правилата	0/2
Вкупен резултат	9/34
Вредност на индикаторот 2019/2020 (скала од 0 до 5)¹⁶²	1
Вредност на индикаторот 2017/2018 (скала од 0 до 5)	1

ГО во Северна Македонија смета дека правото на пристап до информации од јавен карактер не му овозможува на граѓанското општество да го спроведе ова право на целисходен начин. Според анкетата спроведена на крајот од летото 2020 г., 14% од анкетираниите ГО се согласуваат дека јавните органи евидентираат достаточни информации што на јавноста ѝ овозможува да го спроведе правото на слободен пристап до информации од јавен карактер, додека 39% од анкетираниите ГО сметаат дека законодавството предвидува соодветни исклучоци од јавниот карактер на информациите што ги продуцираат јавните органи, додека само 10% од ГО сметаат дека ваквите исклучоци соодветно се спроведуваат во практиката.

Во контекст на искуствата на ГО со барањата за информации од јавен карактер, голем број од анкетираниите ГО имале мали или воопшто немале проблеми со пристапот до информациите во бараниот формат и во пропишаните рокови, при што 73% од нив подвлекуваат дека информациите се често или секогаш во бараниот формат, додека 62,5% од ГО подвлекуваат дека бараните информации речиси секогаш се даваат во пропишаните рокови. Приближно 90% од анкетираниите ГО потврдуваат дека информациите често или секогаш се даваат бесплатно, а 56% изјавуваат дека од лицето кое бара пристап речиси никогаш не се бара да даде образложение за поднесеното барање.

¹⁶² Конверзија на поени: 0-6 поени = 0; 7-11 поени = 1; 12-17 поени = 2; 18-23 поени = 3; 24-28 поени = 4; 29-34 поени = 5.

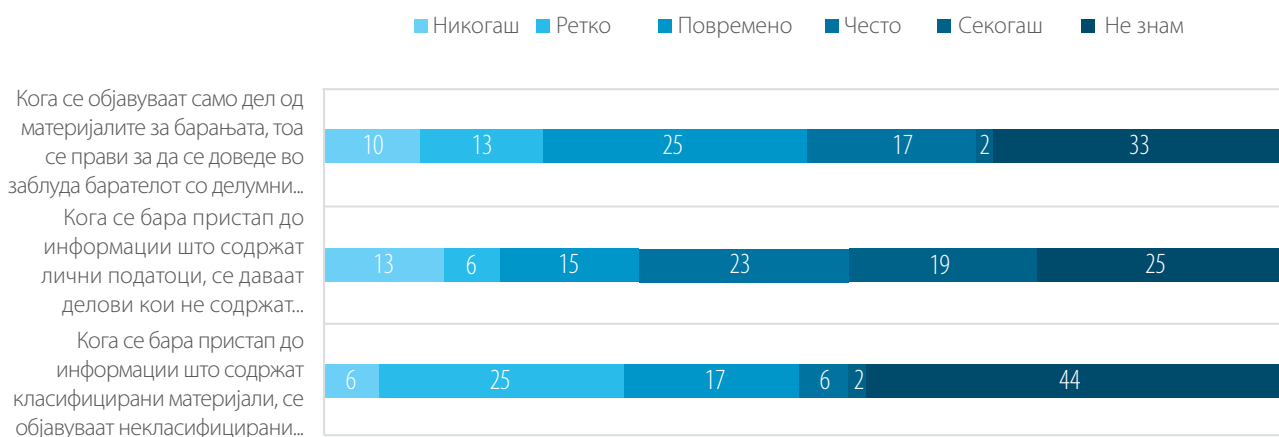
Искуства на граѓански организации за барање пристап до информации од јавен карактер



ГО исто така беа анкетирани во врска со нивните искуства во однос на барањето пристап до информации што содржат доверливи материјали. Само 8% од анкетираниите ГО потврдуваат дека во практиката се даваат неklasificirani delovi od inaku klasificirani materijali. 42% од анкетираниите ГО сметаат дека во најголем број случаи бараните информации се даваат без делови што содржат лични податоци. Значителен број или 19% од ГО исто така сметаат дека кога се даваат само делови од класифицирани материјали, тоа се прави со цел со давање на делумни или нецелосни информации да се доведе во заблуда лицето кое ги бара информациите.

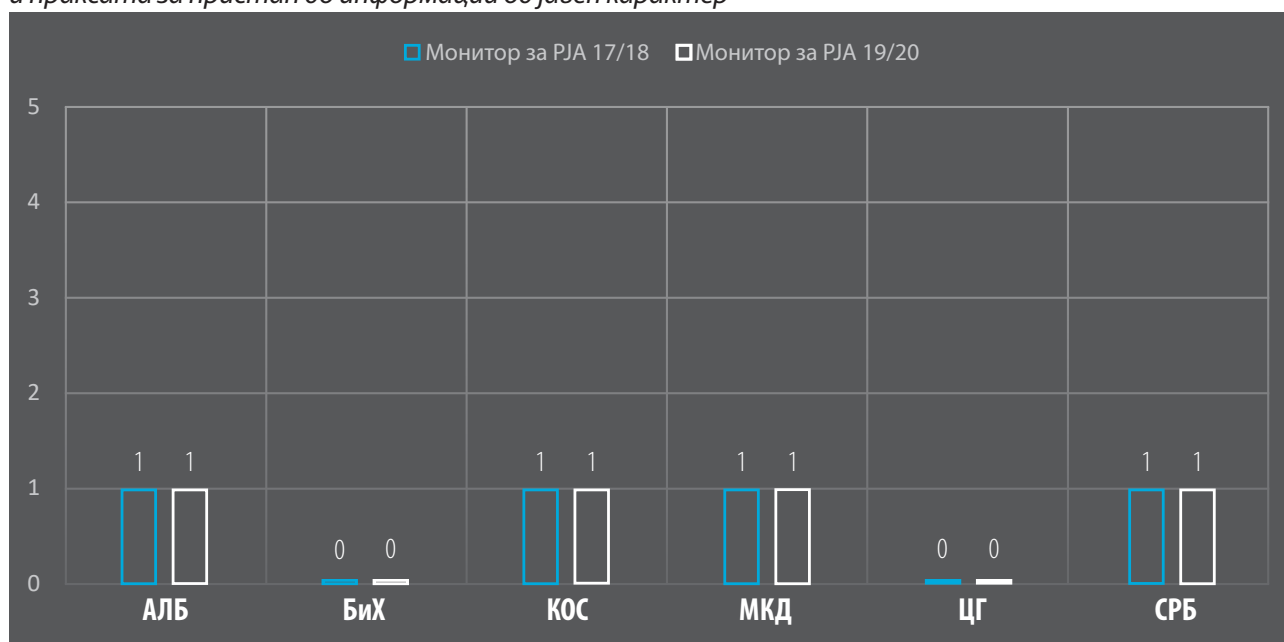
29% од анкетираниите ГО се согласуваат дека Министерството за правда поставува доволно високи стандарди за правото на пристап до информации од јавен карактер во практиката, исто како и оние граѓани кои одговориле со „не знам“. Во однос на меките мерки што ги издава Министерството и дали тие се делотворни во заштитата на пристапот кон информациите, 23% од анкетираниите ГО веруваат дека ова е така, 21% од ГО сметаат дека санкциите пропишани за повреда на правото на слободен пристап до информации резултираат со доволно сериозни последици за одговорните лица во органите кои не ги исполнуваат правилата.

Искуства на граѓански организации кои бараат пристап до информации од јавен карактер кои содржат класифицирани материјали



■ Каде е Северна Македонија во регионален контекст?

Индикатор АСС Р2 И1: Перцепцијата на граѓанското општество за квалитетот на законодавството и праксата за пристап до информации од јавен карактер



НАЧЕЛО 2: ПРАВОТО НА ПРИСТАП ДО ИНФОРМАЦИИ ОД ЈАВЕН КАРАКТЕР Е ДОНЕСЕНО ВО ЗАКОНОДАВСТВОТО И ДОСЛЕДНО СЕ ПРИМЕНУВА

ВеБЕР индикатор АСС Р2 И2: Проактивно информирање на јавноста од страна на властите

Елементи на индикаторот	Оценки
E1. Интернет-страниците на јавните власти содржат целосни и ажурирани информации за опфатот на работа	2/4
E2. Интернет-страниците на јавните власти содржат лесно достапни информации за опфатот на работата што граѓаните лесно можат да ги користат	1/2
E3. Интернет-страниците на јавните власти содржат целосни и ажурирани информации за отчетноста (пред кого се одговорни)	0/4
E4. Интернет-страниците на јавните власти содржат целосни и ажурирани информации за релевантните документи во однос на политиките и правните акти	4/4
E5. Интернет-страниците на јавните власти содржат достапни и информации лесно разбирливи за граѓаните за релевантните документи во однос на политиките и правните акти	0/2
E6. Интернет-страниците на јавните власти содржат целосни и ажурирани информации за документите во однос на политиките, студиите и анализите релевантни за политиките што се во нивна надлежност	0/4
E7. Интернет-страниците на јавните власти содржат достапни и информации лесно разбирливи за граѓаните за документи во однос на политиките, студии и анализи релевантни за политиките во нивна надлежност	0/2
E8. Интернет-страниците на јавните власти содржат целосни и ажурирани годишни извештаи	0/4
E9. Интернет-страниците на јавните власти содржат достапни и лесно разбирливи за граѓаните годишни извештаи	0/2
E10. Интернет-страниците на јавните власти содржат целосни и ажурирани информации за буџетот на институцијата	0/4
E11. Интернет-страниците на јавните власти содржат достапни и лесно разбирливи за граѓаните информации за буџетот на институцијата	0/2
E12. Интернет-страниците на јавните власти содржат целосни и ажурирани контакт-информации	2/4
E13. Интернет-страниците на јавните власти содржат пристапни и лесно разбирливи за граѓаните контакт-информации	2/2
E14. Интернет-страниците на јавните власти содржат целосни и ажурирани организациски табели, кои ја содржат целата организациска структура	2/4
E15. Интернет-страниците на јавните власти содржат достапни и лесно разбирливи за граѓаните организациски табели, кои ја содржат целата организациска структура	2/2
E16. Интернет-страниците на јавните власти содржат целосни и ажурирани информации за контакт-лицата точки за соработка со граѓанското општество и другите засегнати страни, вклучувајќи ги и постапките за јавни консултации	0/4
E17. Интернет-страниците на јавните власти содржат достапни и лесно разбирливи за граѓаните информации за начините на кои тие соработуваат со граѓанското општество и другите надворешни засегнати страни, вклучувајќи ги и постапките за јавни консултации	0/2
E18. Јавните власти проактивно ја следат политиката на отворени податоци	0/4
Вкупен резултат	15/56
Вредност на индикаторот 2019/2020 (скала од 0 до 5)¹⁶³	1
Вредност на индикаторот 2017/2018 (скала од 0 до 5)	0

¹⁶³ Конверзија на поени: 0-10 поени = 0; 11-19 поени = 1; 20-28 поени = 2; 29-37 поени = 3; 38-46 поени = 4; 47-56 поени = 5.

Во однос на проактивниот приод на властите кон информирање на јавноста за нивната работа, може да се истакне дека отчетноста е зајакната споредено со претходниот циклус на мониторинг. Сепак, анализата на индикаторот е спроведена на примерок од седум органи на управата,¹⁶⁴ па следствено таа не може да претставува одраз на вкупната состојба во однос на практиката што преовладува на централно ниво во земјата.

Повеќе од половина од институциите предмет на мониторинг имаат информации за опфатот на нивната надлежност и редовно ги ажурираат ваквите информации. Информациите за опфатот на надлежностите се лесно достапни и лесни за користење од страна на граѓаните, освен информациите на Министерството за култура (МК) и Министерството за животна средина и просторно планирање (МЖСПП), кои на нивните интернет-страници имаат објавено само информации за министрите од овие министерства.

Сепак, повеќе од половина од институциите не наведуваат пред кого се одговорни тие. Три институции што даваат такви информации се: Министерството за внатрешни работи, Кабинетот на претседателот на Владата и Управата за водење на матичните книги.

Сите институции предмет на мониторинг имаат список на документи и законодавни текстови релевантни за политиките, кои се дел од нивните надлежности и сите документи можат да се преземат. МЖСПП е единствената институција која има посебен дел со ратификувани меѓународни конвенции, што претставува добра практика. Сепак, овие документи не можат да се преземат и всушност тие содржат само упатување до Службениот весник, кој, пак, не е достапен за сите граѓани, со оглед на тоа што за пристап кон него потребно е да се плати претплата. Споменатите документи се лесно достапни, но ниту еден од тие документи не е лесен за користење од страна на граѓаните. Ниту една институција не објаснува, барем со една реченица или став, на што се однесува списокот со документи. Министерството за финансии има добра практика на организирање на документите на својата интернет-страница, при што со една реченица се објаснува на што се однесуваат документите и која е нивната намена.

Повеќе од половина од институциите предмет на мониторинг објавуваат документи со политиките, студии и анализи релевантни за политиките во нивна надлежност. Другите институции не објавуваат никакви документи во однос на политиките. Кога станува збор за пристапноста и дали документите во однос на политиките, студиите и анализите лесно можат да се користат од страна на граѓаните, сите институциите во примерокот не објавуваат вакви документи, а оние што објавуваат вакви документи, не ги објаснуваат ниту барем со една реченица или став.

Она што особено загрижува во однос на институциите од примерокот е дека шест од вкупно седум институции не ги објавуваат нивните годишни извештаи за работата. Само Министерството за внатрешни работи го објавило неговиот годишен извештај за 2019 г. (поставен е и годишниот извештај за 2018 г. на ова министерство), кој е лесно достапен и може да се најде на почетната страна на интернет-страницата на министерството, во посебен банер. Иако годишниот извештај е достапен, тој не е лесен за користење од страна на граѓаните и за него нема ниту една реченица како вовед или објаснување.

Од седум институции предмет на мониторинг, само Министерството за внатрешни работи ги има објавено финансискиот онлајн-извештај за 2019 г. и финансискиот план за 2020 г. Министерството за култура, МЖСПП, Кабинетот на претседателот на Владата и Управата за водење на матичните книги не ги објавиле ваквите документи онлајн. Министерството за финансии не го објавува својот буџет, со оглед на тоа што тој е дел од годишниот централен буџет. Сепак, ова министерство го објавило финансискиот извештај за 2019 г. Бирото за развој на образованието (БРО) има објавено финансиски извештај за претходната година, но го нема објавено финансискиот план за 2020 г. Ниту еден од буџетите објавени од институциите во примерокот за мониторинг се лесни за користење од страна на граѓаните. Исто така, Министерството за финансии почна со обавување на Годишниот државен буџет, како сеопфатен Граѓански буџет.

Четири од седум институции имаат целосни и најнови контакт-информации, додека другите три институции – Министерството за внатрешни работи, БРО и Кабинетот на претседателот на Владата на Република Северна Македонија имаат најмногу информации, но немаат наведено адреса за електронска пошта и затоа нивните контакт-информации се сметаат за нецелосни. Позитивно е што сите институции од примерокот за мониторинг редовно ги ажурираат контакт-податоците. Контакт-податоците се достапни и лесни за користење од страна на граѓаните. Сепак, интернет-страницата на Кабинетот на претседателот на Владата треба да биде повидлива, со оглед на тоа што сега е составен дел од службената интернет-страница на Владата.

¹⁶⁴ Министерство за внатрешни работи; Министерство за животна средина и просторно планирање; Министерство за култура; Министерство за финансии; Кабинет на Претседателот на Владата на Република Северна Македонија; Управа за водење на матичните книги; Биро за развој на образованието.

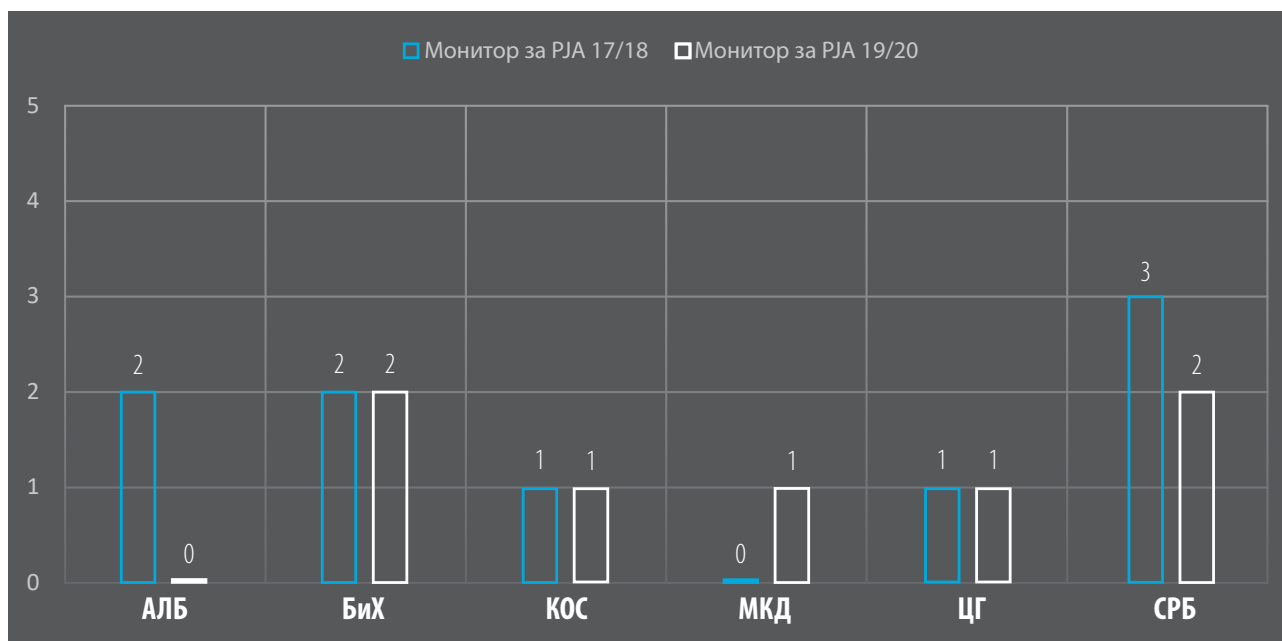
Органиграмите на најголем дел од институциите се достапни онлајн, при што органиграмите се одраз на најновата систематизација на работните места, која во најголем број случаи е достапна на интернет-страниците на институциите. Министерството за култура е исклучок во овој контекст, со оглед на тоа што го нема објавено органиграмот, додека документите за систематизација на работните места на БРО и Министерството за внатрешни работи не се достапни онлајн.¹⁶⁵

Најголем дел од институциите од примерокот за мониторинг имаат контакт-информации за медиумите и контакт-информации за службениците одговорни за слободен пристап до информации од јавен карактер, но немаат контакт-информации за соработка со граѓанското општество или со преостанатите надворешни засегнати страни. Исклучок во овој контекст е МЖПП, кое има посебен дел во кој има упатување и објаснување за соработката со ГО, како и контакт-информации за контакт-лицето. Процесот на јавни консултации во Северна Македонија се одвива преку ЕНЕР,¹⁶⁶ но ниту една од институциите не упатува на ЕНЕР, ниту, пак, има посебен банер на сопствената интернет-страница што води до ЕНЕР. Како што е наведени погоре, исклучок во овој контекст е МЖПП.

Конечно, министерствата предмет на мониторинг имаат документи во формат на отворени податоци, додека другите подредени институции немаат документи во формат на отворени податоци. Ниту едно од министерствата немаат податочни сетови релевантни од аспект на барања за пристап до информации од јавен карактер, а само владиниот портал упатува на националната интернет-страница за отворени податоци.

■ Каде е Северна Македонија во регионален контекст?

Индикатор АСС Р2 I1: Проактивно информирање на јавноста од страна на властите



¹⁶⁵ Во врска со ова беа поднесени барања за пристап до информации од јавен карактер до Бирото за развој на образованието и до МВР. Бирото одговори на барањето за пристап до информации од јавен карактер и се заклучи дека органиграмот е ажуриран, следствено на последната систематизација на работните места, додека Министерството за внатрешни работи одби да одговори на БСПИ, наведувајќи дека ваквите информации се класифицирани како строго доверливи. Сите организациски табели кои се достапни се лесно пристапни и лесни за користење од страна на граѓаните.

¹⁶⁶ Единствен национален електронски регистар на регулативи на Република Северна Македонија <https://ener.gov.mk/>.

IV.3 РЕЗИМЕ НА РЕЗУЛТАТИТЕ: ОТЧЕТНОСТ

Отчетноста и проактивноста на властите значително се подобрува споредено со последниот циклус на мониторинг. Новиот Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер суштински ги подобри правните основи за спроведување на ова право. Мнозинството на ГО не веруваат дека властите евидентираат достаточни информации, кои на јавноста ѝ овозможуваат да го спроведе правото на слободен пристап до информации. Сепак, охрабрува што може да се види дека најголем дел од анкетираниите ГО изјавиле дека информациите од јавен карактер се дадени во бараниот формат, бесплатно и во пропишаните рокови.

Наодите од овој циклус на мониторинг исто така упатуваат на подобрување во однос на проактивното информирање на јавноста. Пет од вкупно седум институции предмет на мониторинг имаат лесно достапни информации лесни за користење од страна на граѓаните за нивните надлежности, но тие институции не наведуваат пред кого се одговорни. Сите институции имаат список со документи и законодавни материјали релевантни за политиките во нивната надлежност, кои се лесно достапни, но тие не се дадени на начин што овозможува нивно лесно користење од страна на граѓаните. Најголем дел од институциите објавуваат документи во однос на политиките, студии и анализи релевантни за политиките во нивна надлежност. Само Министерството за внатрешни работи го објавил годишниот извештај за неговото работење. Министерство за внатрешни работи исто така е единствената институција која ги има објавени финансискиот извештај за 2019 г. и финансискиот план за 2020 г. Ниту еден од буџетите објавени од институциите во примерокот за мониторинг не се во формат што овозможува нивно лесно користење од страна на граѓаните. Позитивно е што Министерството за финансии почнало да го објавува Годишниот државен буџет, како Граѓански буџет.

Што се однесува до контакт-информациите, четири од седум институции имаат ажурирани контакт-информации на нивните интернет-страници. Најголем дел од институциите ги објавиле своите органиграми на нивните интернет-страници, како и контакт-информациите за медиумите и контакт-информациите за службениците за слободен пристап кон информациите од јавен карактер. Сепак, на интернет-страниците на кое било министерство, освен на интернет-страницата на МЖСПП, нема контакт-информации или информации за соработка со граѓанското општество и другите засегнати страни.

Процесот на јавни консултации во Северна Македонија се спроведува на интернет-страницата ЕНЕР, но ниту една од институциите предмет на мониторинг нема поставени информации за ваквата можност на својата интернет-страница. Објавувањето документи во формат на отворени податоци е практика меѓу министерствата од примерокот, но ваквата практика отсуства во подредените институции.

■ Препораки за отчетност

Следење на препораките од РЈА Мониторот 2017/2018

Препорака	Статус	Коментар
<p>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 молкот на администрацијата е да ѝ се даде поголема моќ на надлежната комисија 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 информации од јавен карактер.</p> <p>Сите носители на информации треба да се воздржат од барање образложение за причините поради кои се поднесува барањето за одредени информации од јавен карактер.</p>	<p>Спроведена</p> <p>Спроведена</p>	<p>Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер е изменет и воведува неколку новини. Законот ја воведува новата надлежност на Агенцијата, со што на Агенцијата ѝ овозможува да поведе прекршочна постапка.</p> <p>Имателите на информации од јавен карактер постапно воспоставуваат подобра практика кога станува збор за обезбедување информации од јавен карактер. Анкетата спроведена за годинешниот монитор покажува дека 56% од ГО изјавуваат дека од лицето кое бара пристап речиси никогаш не се бара да ги изнесе причините за таквото барање.</p>
<p>Позитивна практика што е забележана во Северна Македонија е јавно објавување на информациите по добивањето на одредено барање.</p>	<p>Неспроведена</p>	<p>Оваа практика се уште не е воспоставена. Имателите на информации од јавен карактер се уште одговорот само по конкретни барања за слободен пристап.</p>
<p>Покрај позитивниот развој во однос 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.</p> <p>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 интернет-страниците на институциите.</p> <p>Речиси ниту една од институциите не објавила 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 што се развиени во рамките на одреден проект.</p>	<p>Делумно спроведена</p> <p>Делумно спроведена</p> <p>Делумно спроведена</p>	<p>Институциите започнале редовно да ги ажурираат документите на нивните интернет-страници. Сепак, тие ретко јавуваат дали настанале промени.</p> <p>Иако мнозинството институции имаат лице задолжено за комуникација со јавноста, институциите немаат назначено посебен службеник задолжен за комуникација со ГО.</p> <p>Постапно и паралелно со објавување на други документи, институциите почнале да поставуваат различни документи за политиките и анализи на нивните интернет-страници. Ова сè уште не е утврдено како стандардна практика, но може да се види подобрувањето со оглед на тоа што повеќе од половина од институциите од примерокот објавиле документи со политиките, студии и анализи релевантни за нивните надлежности.</p>

- 1. Државните институции без оглед на тоа дали се работи за Министерства или за подредени владини институции (агенции, фондови) треба да подготвуваат и да објавуваат годишни извештаи за нивната работа.*
- 2. Сите граѓани треба да имаат пристап кон Службениот весник со оглед на тоа што сега е потребно да се плати претплата.*
- 3. Кабинетот на Претседателот на Владата треба да биде повидлив, со оглед на тоа што сега е составен дел од службената интернет страница на Владата.*
- 4. Државните институции треба да почнат да назначуваат контакт лица задолжени за информации за соработката со граѓанското општество и останатите надворешни засегнати страни.*
- 5. Во однос на информации во формат на отворени податоци, институциите треба да започнат да објавуваат податочни сетови во отворен формат, со оглед на тоа што многу институции имаат објавено еден или немаат објавено ниту еден податочен сет.*

V

● ДАВАЊЕ
УСЛУГИ

V.1 ВЕБЕР ИНДИКАТОРИ ПРИМЕНЕТИ ВО ОБЛАСТА НА ДАВАЊЕ НА УСЛУГИ И ПОЕДИНЕЧНИ ВРЕДНОСТИ ЗА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

SD P1 I1: Перцепција на јавноста за граѓанската ориентација на државната администрација					
0	1	2	3	4	5
SD P3 I1: 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
SD P4 I1: Перцепција на ГО за пристапноста до административни услуги					
0	1	2	3	4	5
SD P4 I2: Достапност на информации во врска со обезбедување на административни услуги на интернет страниците на давателите на услуги					
0	1	2	3	4	5

■ Состојба во областа на Давање услуги

Во периодот од последниот ВеБЕР мониторинг-извештај преземени се неколку клучни чекори во целите на подобрување на испораката на услуги за граѓаните. Во изминатите две години, отворен е Националниот портал за е-услуги,¹⁶⁷ донесен е Законот за електронско управување и електронски услуги, ажуриран е Каталогот на јавни услуги и почна да функционира Централниот регистар на население.

Според Годишниот извештај за спроведување на Стратегијата за РЈА за 2019 г., 29,5% од активностите во оваа област се веќе спроведени, 35,5% се во тек на спроведување, а 35,5% од активностите се одложени.¹⁶⁸ Во 2019 г., фокусот на активностите во оваа област беше ставен врз донесување на ново законодавство, усогласено со законодавството, стандардите и начелата на ЕУ за е-влада, особено во однос на воспоставувањето на Централниот регистар на население и Националниот портал за е-услуги.

Националниот портал за е-услуги им овозможува на граѓаните да ги користат е-услугите што ги нудат надлежните органи на управата и им овозможува на институциите да даваат услуги преку овој портал, истовремено нудејќи информации за јавните услуги. Во овој момент, регистрацијата и е-услугите, преку користење на единствен систем на регистрација и најава, се достапни само за физичките лица, додека плановите за идни активности предвидуваат интеграција на овој систем со системите на другите институции. Досега, се регистрирале 30.062 корисници, достапни се 810 услуги, а 1.288 јавни институции го користат порталот.¹⁶⁹ Кризата со КОВИД-19 уште повеќе ја нагласи важноста на онлајн-услугите и порталот покажа дека има голем потенцијал, но во овој контекст потребни се понатамошни заложби и развивање на чувството на сопственост врз активностите кај сите државни институции.¹⁷⁰

Почна да функционира Централниот регистар на населението, кој овозможува собирање податоци за физички лица и нивно користење од страна на надлежните институции за потребите на нивните управни постапки. Регистарот им овозможува на институциите што работат со личните податоци на граѓаните да ги најдат најновите и најпрецизни податоци за граѓаните без потреба од рачно одржување и ажурирање, со што се надминува долго присутниот проблем, при што за граѓаните има различни податоци во различни институции и бази на податоци.¹⁷¹ Граѓаните можат да извршат увид во личните податоци, содржани во овој регистар, користејќи електронска услуга достапна на порталот.¹⁷²

Покрај воспоставувањето на порталот и Регистарот на населението, се донесе и соодветно законодавство, усогласено со законодавството на ЕУ и прифатените стандарди и начела за електронско владеење. Во мај 2019 г., се донесе Законот за електронско управување и електронски услуги,¹⁷³ во целите на воспоставување рамка за ефикасно и делотворно давање на електронски услуги, а истовремено се воведоа и алатки за управување со квалитетот.¹⁷⁴

¹⁶⁷ <https://uslugi.gov.mk/about.nspх>.

¹⁶⁸ Министерство за информатичко општество и администрација, Годишен извештај за спроведување на акцискиот план на стратегијата за реформа на јавната администрација 2018-2022 <https://bit.ly/2U1EReE>.

¹⁶⁹ Портал за е-услуги <https://uslugi.gov.mk>.

¹⁷⁰ Европска комисија, Извештај за Северна Македонија за 2020 г., 6 октомври 2020 г. <https://bit.ly/2LXCMg4> стр. 16.

¹⁷¹ <https://vlada.mk/node/19274>.

¹⁷² <https://vlada.mk/node/19274>.

¹⁷³ Закон за електронско управување и електронски услуги <https://bit.ly/3zRdGDE>.

¹⁷⁴ Европска комисија, Извештај за Северна Македонија за 2020 г., 6 октомври 2020 г. <https://bit.ly/2LXCMg4> стр. 16.

Другите закони што обезбедуваат непречено функционирање на порталот се Законот за Централниот регистар на населението,¹⁷⁵ чијашто цел е да регулира и да воспостави единствен хармонизиран начин на водење на поединечни бази на податоци, додека Законот за електронски документи, електронска идентификација и доверливи услуги¹⁷⁶ ги дефинира и сеопфатно ги предвидува основите за дигитализација на услугите. Во контекст на законодавната рамка, треба да се забележи дека Законот за општа управна постапка сè уште не е систематски спроведен низ целата администрација.¹⁷⁷

Изготвени се Стандарди во давањето услуги,¹⁷⁸ методологија за вклучување на крајните корисници¹⁷⁹ потоа документ за Оптимизација на услугите¹⁸⁰ како и нацрт ИКТ Стратегија, којашто сè уште не е објавена.¹⁸¹

Како што се наведува во Стратегијата за РЈА, се предвиде да се воведува „Една точка за услуги“ во повеќе градови во земјата и досега вакви центри – „Една точка за услуги“ се отворени во Скопје¹⁸² и Тетово.¹⁸³

Во ноември 2020 г., во текот на презентацијата на Буџетот на МИОА за 2021 г., беше подвлечено дека во следниот период првите четири канцеларии за „Една точка за услуги“ ќе се отворат во Куманово, Охрид, Тетово и во Битола,¹⁸⁴ иако канцеларијата во Тетово всушност беше отворена во јуни 2020 г.¹⁸⁵ Исто така, истите канцеларии беа најавени на минатогодишната конференција за печат и презентација на буџетот на МИОА за 2020 г., кога беше најавено дека првите три канцеларии во Тетово, Куманово и Охрид се во завршна подготвителна фаза.¹⁸⁶

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

Во рамките на областа од РЈА за давање услуги, мониторингот се спроведува според три начела на СИГМА.

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 гледна точка на граѓанското општество и пошироката јавност, овие начела се најрелевантни во однос на остварувањето на надворешниот аспект на администрацијата, кој е клучен за дневно обезбедување на административни услуги и контакти со администрацијата. Во оваа смисла, ова се начелата што имаат најголема релевантноста за секојдневниот живот на граѓаните.

Пристапот за следењето на начелата се потпира, прво, на перцепцијата на јавноста на политиката за испорака на услуги, вклучувајќи го и тоа колку е отворена администрацијата за редизајнирање на административните услуги, врз основа на повратни информации од граѓаните. Тој е надополнет со перцепцијата на граѓанското општество за различни аспекти на испораката на услугите. Освен тоа, пристапот во однос на избраните начела ги надминува перцепциите и ги истражува аспектите на постоење, онлајн-достапноста и достапноста на информации за услугите.

Искористени се четири индикатори, два целосно мерени според податоци за перцепција (јавната перцепција и граѓанското општество) и два со употреба на комбинација на перцепција и јавно достапни податоци. Истражувањето на јавното мислење го искористи трифазното тестирање на веројатноста насочено кон јавноста. Тоа се фокусира врз граѓански ориентирана испорака на услуги во практиката, покривајќи различни аспекти на механизмите за свесност, ефикасност, дигитализација и механизми за

175 Закон за централен регистар на население <https://bit.ly/2UaUX3V>.

176 Закон за електронски документи, електронска идентификација и доверливи услуги <https://bit.ly/3zOkulz>.

177 Европска комисија, Извештај за Северна Македонија за 2020 г., 6 октомври 2020 г. <https://bit.ly/2LXCMg4> стр. 16.

178 Министерство за информатичко општество и администрација на Република Северна Македонија, „Нацрт-стандарди за испорака на услуги“, 13 јануари 2020 година <https://bit.ly/3gSMY6g>.

179 Методологија за вклучување на крајните корисници во процесот на подобрување на јавните услуги <https://bit.ly/3dmSM6y>.

180 Министерство за информатичко општество и администрација на Република Северна Македонија, „Нацрт - Упатства за оптимизација на услугите“, 13 јануари 2020 година <https://ener.gov.mk/Default.aspx?item=newdocumentdetails&detalisId=20>.

181 Изјава на министерот за информатичко општество и администрација Дамјан Манчевски <https://mioa.gov.mk/?q=mk/node/2110>.

182 Вест за нововорената канцеларија за една точка за услуги, 19.06.2020 <https://bit.ly/3dcC4G3>.

183 Вест за нововорената канцеларија за една точка за услуги 22.06.2020 <https://bit.ly/3gTBY8y>.

184 Презентација на министерот за информатичко општество и администрација Јетон Шаќири за предлог буџетот на МИОА за 2021 година <https://vlada.mk/node/23252>.

185 Објава на МИОА за започнување со работа на центарот за „Една точка за услуги“ во Тетово <https://bit.ly/2T5BPrn>.

186 Презентација на министерот за информатичко општество и администрација Дамјан Манчевски, на граѓанскиот буџет <https://mioa.gov.mk/?q=mk/node/2741>.

повратни информации.¹⁸⁷ Со оглед на тоа што анкетата за перцепцијата на јавноста се спроведуваше во текот на пандемијата на КОВИД-19, на граѓаните им беа поставени дополнителни прашања за тоа колку се заинтересирани повеќе да истражуваат и дознаат за електронските услуги по пандемијата со КОВИД-19 и колку често ги користеле таквите услуги во текот на пандемијата. Податоците за перцепцијата кои произлегуваат од одговорите на овие прашања не беа искористени за мерење на вредностите на индикаторот.

Со цел да се измери достапноста на административните услуги за ранливите групи и во оддалечените области беа користени анкети на граѓанското општество и фокус-група со избрани граѓански организации,¹⁸⁸ а со цел надополнување на податоците од анкетата со квалитативни наоди. Постоеното механизам за повратни информации беше истражено со комбинирање на податоците за јавната перцепција и онлајн-податоци за примерок од пет услуги.¹⁸⁹ Конечно, беа анализирани интернет-страниците на даватели на исти примероци на услуги за да се соберат информации за пристапноста и нивните цени.

¹⁸⁷ Перцепциите се истражуваат преку анкета на јавноста (на возраст од 18 години и постари) во шесте земји од Западниот Балкан. Во анкетата на јавната перцепција се примени повеќе-фазно тестирање на веројатноста и истата беше спроведена со комбинација на компјутерско лично интервјуирање и телефонско интервјуирање (CAWI и CATI), со користење на стандардизиран прашалник, како дел од омнибус анкета спроведена во Албанија, Босна и Херцеговина, Косово, Северна Македонија, Црна Гора и Србија во периодот од 5 до 30 мај 2020 г. За Северна Македонија маргината за грешки во вкупниот примерок од 1,022 граѓани е $\pm 3.14\%$, на ниво на сигурност од 95%.

¹⁸⁸ Анкетата на ГО беше спроведена преку анонимен онлајн прашалник. Во Северна Македонија анкетата беше спроведена во периодот од 13 до 25 мај 2020 г. Методот за прибирање на податоци вклучи (computer-assisted self-interviewing (компјутерско само-анкетирање)). Примерокот за анкетата беше N=92.

¹⁸⁹ 1) Регистрација на имот, 2) Регистрација на фирма 3) регистрација на возило 4) издавање на лични документи: патни исправи и лични карти 5) ДДВ пријави и плаќања за компаниите.

V.2 РЕЗУЛТАТИ ОД ВЕБЕР МОНИТОРИНГОТ

НАЧЕЛО 1: ПОЛИТИКИТЕ ЗА ГРАЃАНСКАТА ОРИЕНТАЦИЈА НА ДРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА СЕ ВОСПОСТАВЕНИ И СЕ ПРИМЕНУВААТ

ВеБЕР индикатор SD P1 I1: Примена на партиципативни приоди во дефинирањето на клучните стратешки документи за РЈА

Елементи на индикаторот	Оценки
E1. Граѓаните се свесни за иницијативите или проектите на Владата за поедноставување на администрацијата	1/2
E2. Граѓаните потврдуваат дека иницијативите за административно поедноставување или проектите на Владата ја подобриле испораката на услуги	2/4
E3. Граѓаните потврдуваат дека справувањето со администрацијата станува полесно	2/4
E4. Граѓаните потврдуваат дека е намалено времето потребно за добивање на административни услуги	2/4
E5. Граѓаните сметаат дека администрацијата се движи кон дигитална влада	2/2
E6. Граѓаните се свесни за достапноста на е-услугите	2/2
E7. Граѓаните се запознаени со начините како да користат е-услуги	2/2
E8. Граѓаните користат е-услуги	2/4
E9. Граѓаните сметаат дека е-услугите се лесни за користење	2/2
E10. Граѓаните потврдуваат дека администрацијата бара повратна информација од нив за тоа како можат да се подобрат административните услуги	1/2
E11. Граѓаните потврдуваат дека администрацијата ги користи нивните повратни информации за тоа како можат да се подобрат административните услуги	2/4
Вкупен резултат	20/32
Вредност на индикаторот 2019/2020 (скала од 0 до 5)¹⁹⁰	3
Вредност на индикаторот 2017/2018 (скала од 0 до 5)	3

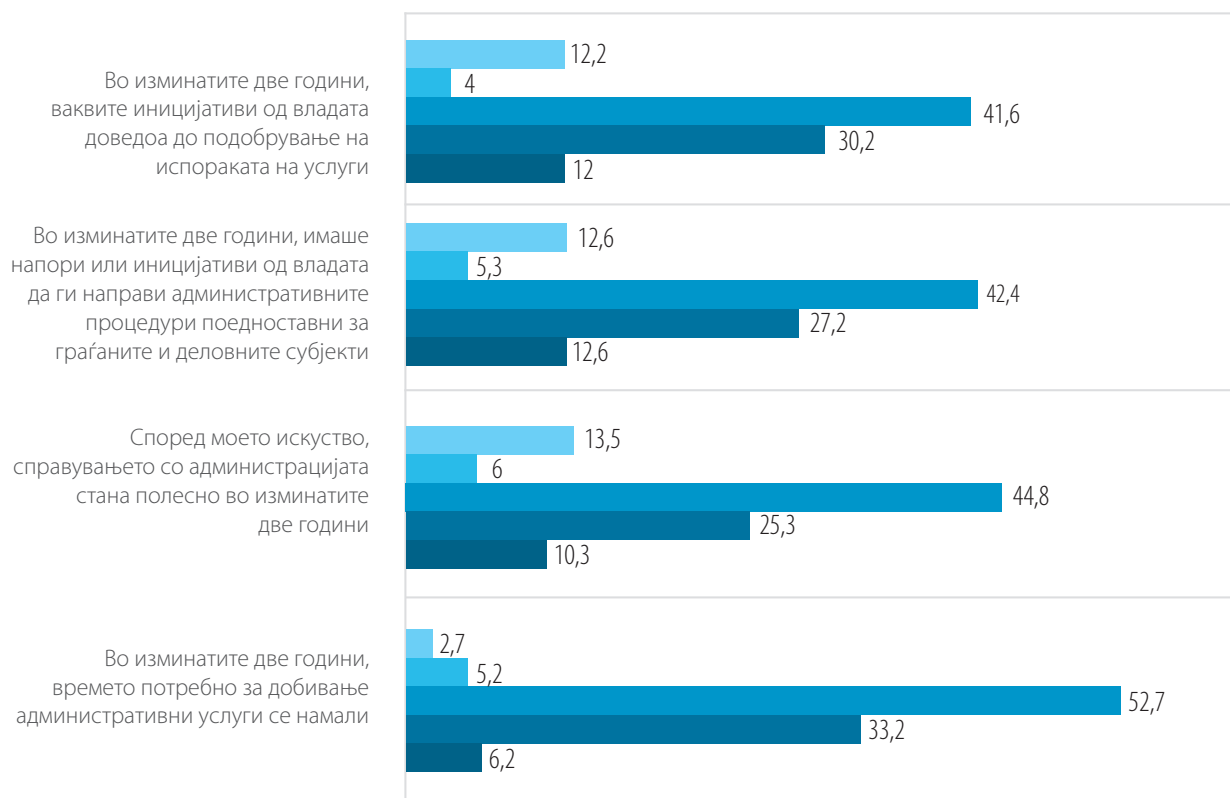
Резултатите од анкетата на перцепцијата на јавноста спроведена на крајот од летото од 2020 г. покажуваат дека 50% од анкетираниите граѓани се согласуваат дека Владата **ги поедноставила административните постапки за нив и за деловните субјекти**, додека 35,62% не се согласуваат со ваквата констатација. 57,84% од анкетираниите граѓани се согласуваат дека **Владините напори довеле до подобрена испорака на услуги**, што претставува значително намалување споредено со циклусот на мониторинг 2017/2018, кога овој резултат бил 71,6%.

Кога станува збор за иницијативи или проекти на Владата за поедноставување на администрацијата, со кои е подобрена испораката на услугите, 47,65% од граѓаните сметаат дека **контактите со администрацијата станале полесни во изминатите две години**, што претставува одреден пораст во споредба со 43,8% од граѓаните во циклусот на мониторинг 2017/2018. Сепак, кога станува збор за прашањето за тоа дали **времето потребно за да се добијат административните услуги е намалено**, перцепциите на граѓаните се поделени, при што 45,6% се согласуваат и 42,17% не се согласуваат со ваквата констатација.

¹⁹⁰ Конверзија на поени: 0-5 поени = 0; 6-11 поени = 1; 12-17 поени = 2; 18-22 поени = 3; 23-27 поени = 4; 28-32 поени = 5.

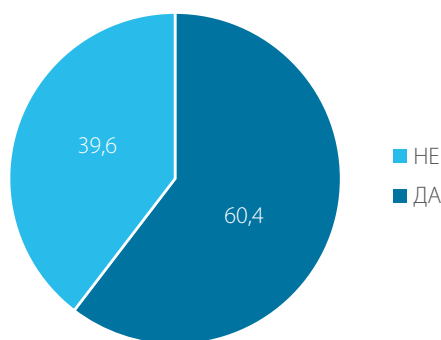
Перцепција на јавноста за граѓанската ориентација на државната администрација

■ Не знам/Нема мислење ■ Целосно се согласувам ■ Се согласувам ■ Не се согласувам ■ Целосно не се согласувам



Граѓаните имаат високо мислење за **е-услугите** и во однос на тоа што презема Владата во оваа област. Околу две третини или 66,44% од анкетираниите граѓани се согласуваат дека **администрацијата се движи во правец на дигитална влада** и поврзано со ова 60,37% од анкетираниите граѓани **знаат дека е-услугите се нудат во Северна Македонија**, што претставува пораст од околу 7%, споредено со резултатите од мониторинг извештајот за 2017/2018 (кога овој резултат изнесувал 53,1%).

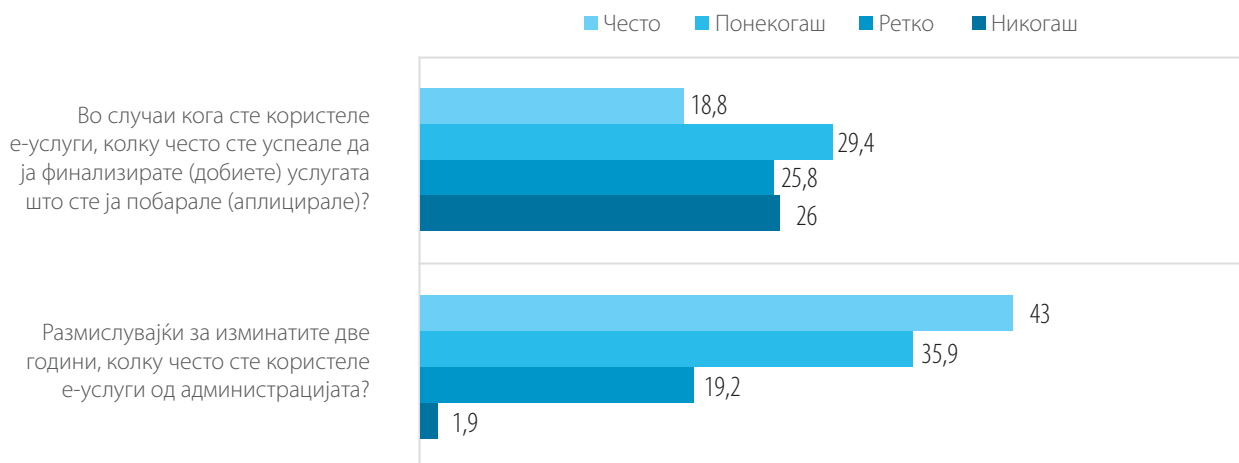
Дали знаете дали во вашата земја се нудат е-услуги (или административни услуги преку интернет)?



Најпозитивниот резултат е зголемената свест, односно знаење на граѓаните за достапноста на е-услугите, при што 74,88% од анкетираниите граѓани тврдат дека се добро информирани за постоенето на вакви услуги, што претставува значително зголемување споредено со резултатот од 61% во претходниот Монитор 2017/2018.¹⁹¹ Тесно поврзано со зголемената свест за е-услугите, 48,19% од граѓаните сега велат дека знаат како да ги користат е-услугите, што претставува нешто повеќе од два пати поголема вредност споредено со 23,7% во мониторинг циклусот во 2017/2018. Исто така, 85,82% од граѓаните кои користат е-услуги сметаат дека истите се лесни за користење.

¹⁹¹ Институт за европска политика - Скопје, Национален мониторинг за РЈА, Македонија - 2017/2018 [https://epi.org.mk/docs/National%20PAR%20Monitor%20Macedonia%202017-2018%20\[WeBER\]_mk_final.pdf](https://epi.org.mk/docs/National%20PAR%20Monitor%20Macedonia%202017-2018%20[WeBER]_mk_final.pdf).

Јавна перцепција за користењето на е-услугите

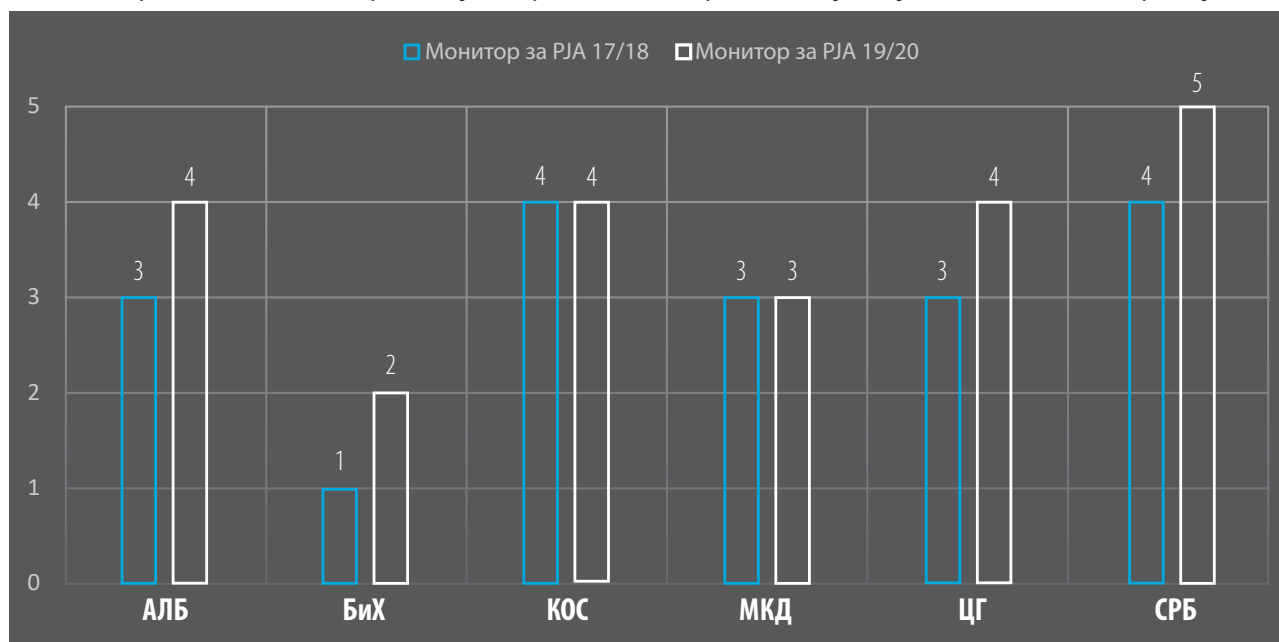


Во контекст на повратни информации од граѓаните до Владата, 49,22% од анкетираниите граѓани се согласуваат дека администрацијата побарала предлози од граѓаните за тоа како да се подобрат административните услуги, а 58,33% од анкетираниите граѓани веруваат дека администрацијата ги зема предвид нивните повратни информации за тоа како да се подобрат административните услуги.

И покрај фактот што нема промена во вкупниот резултат, има одредени подобрувања во годишниот циклус на мониторинг, 58% од анкетираниите граѓани сметаат дека напорите на Владата довеле до подобрена испорака на услуги, што претставува особено видливо намалување споредено со циклусот на мониторинг 2017/2018, кога 71,6% од анкетираниите граѓани се согласиле дека има подобрување. Она што е попозитивно е дека граѓаните имаат зголемени познавања за начините на користење на е-услугите (од 61% во 2017/2018 до 74% до 2020 г.) и сè повеќе македонски граѓани користат е-услуги, при што има пораст од 50% споредено со минатиот циклус на мониторинг (23% во 2017/2018, споредено со 48% во 2020 г.). Понатаму, институциите сè повеќе бараат „повратни информации за нивната работа“ од граѓаните (29% во 2017/2018, споредено со 49% во 2020 г.).

Каде е Северна Македонија во регионален контекст?

Индикатор SD P1 I1: Јавна перцепција за граѓанската ориентација на јавната администрација



НАЧЕЛО 3: МЕХАНИЗМИ ЗА ОБЕЗБЕДУВАЊЕ КВАЛИТЕТ НА ЈАВНИТЕ УСЛУГИ СЕ ВОСПОСТАВЕНИ

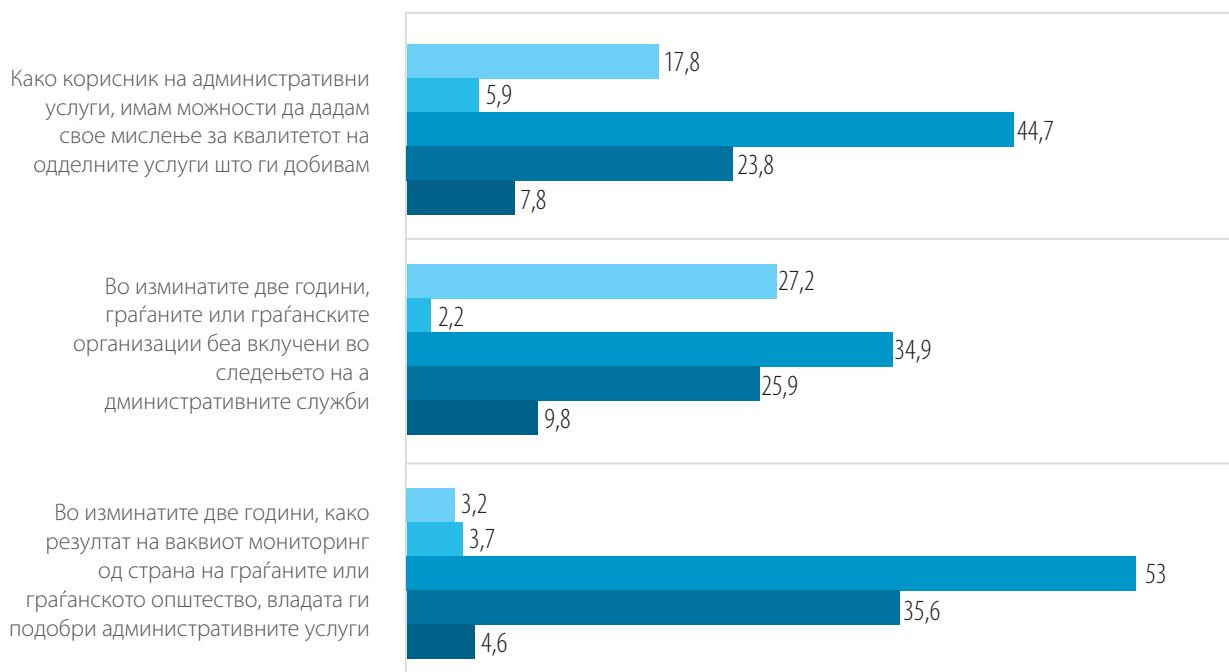
ВеБЕР индикатор SD P3 I1: Јавна перцепција и достапност на податоци за повратните информации на граѓаните за квалитетот на административните услуги

Елементи на индикаторот	Оценки
E1: Граѓаните сметаат дека имаат можност да дадат повратни информации за квалитетот на административните услуги	1/2
E2. Граѓаните сметаат дека механизмите за повратни информации се лесни за употреба	2/4
E3. Граѓаните сметаат дека тие самите или граѓанското општество се вклучени во следењето и оценувањето на административните услуги	2/4
E4. Граѓаните гледаат дека административните услуги се подобрени како резултат на следење и проценка од граѓаните	2/4
E5. Основни информации за повратните информации на граѓаните за административните услуги се јавно достапни	2/4
E6. Напредните информации во врска со повратните информации на граѓаните за административните услуги се јавно достапни	0/2
Вкупен резултат	09/20
Вредност на индикаторот 2019/2020 (скала од 0 до 5)¹⁹²	2
Вредност на индикаторот 2017/2018 (скала од 0 до 5)	2

Со цел да се утврди каква е перцепцијата на граѓаните, се спроведе анкета за да се испита јавната перцепција за свеста, практиката и полезноста на механизмите за повратни информации во однос на административните услуги. Резултатите од анкетата покажуваат дека 51% од анкетираниите македонски граѓани сметаат дека тие имаат можност да дадат мислења за квалитетот на поединечни услуги што ги добиваат, додека 38,5% сметаат дека административните канали преку кои можат да ги изнесат нивните мислења за квалитетот на административните услуги се лесни за користење. Има значителен пад споредено со резултатите од Извештајот за мониторинг од 2017/2018,¹⁹³ во кој процентот на граѓани кои сметале дека административните услуги се лесни за користење бил 71%.

Јавна перцепција на практиката и корисноста на механизмите за повратни информации поврзани со административните услуги

■ Не знам/Немам мислење ■ Целосно се согласувам ■ Се согласувам ■ Не се согласувам ■ Целосно не се согласувам



Мислењата за инволвираноста на граѓаните во мониторингот и оценката на административните услуги се речиси исто поделени, со 37% од анкетираниите граѓани, кои се согласуваат дека се инволвирани и речиси ист процент на граѓани, односно 35,71% кои имаат спротивно мислење. Од првата групата граѓани, 56,58% сметаат дека Владата ги подобрила административните услуги, како резултат на мониторингот и оценката од страна на граѓаните или граѓанското општество.

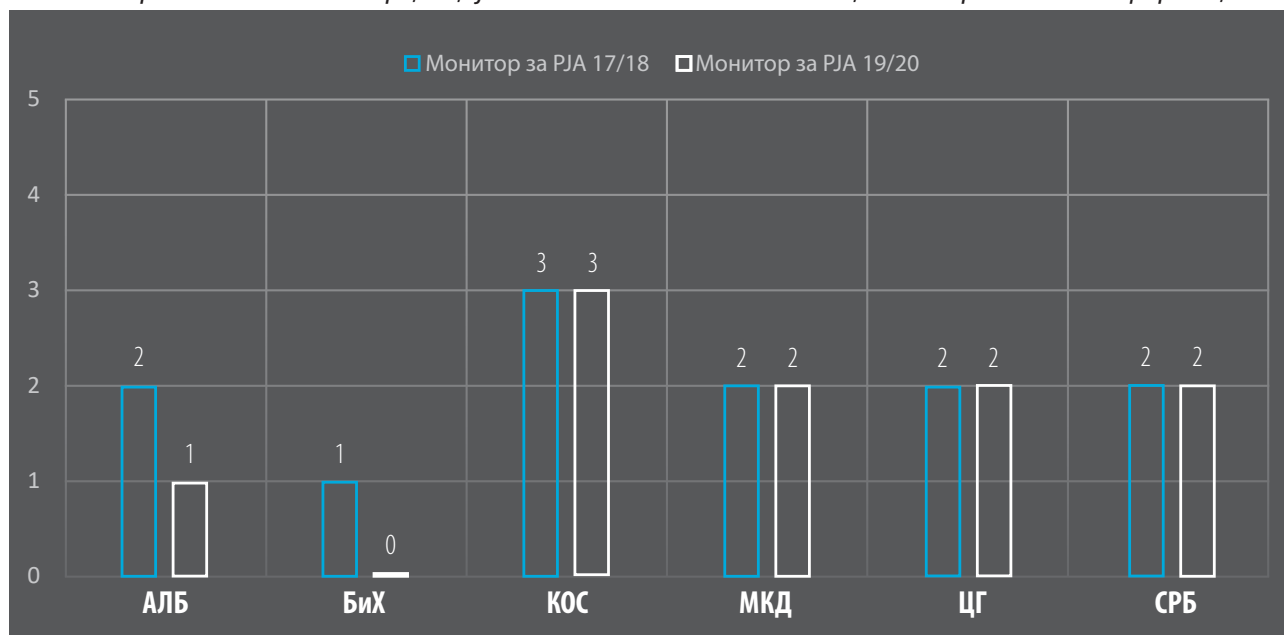
¹⁹² Конверзија на поени: 0-4 поени = 0; 5-8 поени = 1; 9-11 поени = 2; 12-14 поени = 3; 15-17 поени = 4; 18-20 поени = 5.

¹⁹³ Институт за европска политика - Скопје, Национален монитор за РЈА, Македонија - 2017/2018 [https://epi.org.mk/docs/National%20PAR%20Monitor%20Macedonia%202017-2018%20\[WeBER\]_mk_final.pdf](https://epi.org.mk/docs/National%20PAR%20Monitor%20Macedonia%202017-2018%20[WeBER]_mk_final.pdf).

Со цел да се утврди дали државните институции имаат јавно достапни основни информации за повратните информации од граѓаните беа избрани пет административни услуги,¹⁹⁴ кои ги даваат одреден број на државни институции.¹⁹⁵ Вакви информации не можат да се најдат за три од петте административни услуги од примерокот. Имено, има две анкети достапни на интернет-страницата на Министерството за внатрешни работи – една со која се мери задоволството на граѓаните со дадените услуги,¹⁹⁶ и втората за Мобилен систем за снимање со камери при сообраќајна контрола.¹⁹⁷ Првата анкета може да се смета како анкета за собирање на основни повратни информации за две услуги од примерокот (регистрација на возила и издавање на патни исправи и лични карти). Проблемот е што нема резултати и информации за спроведената анкета, ниту, пак, дали МВР ги користи информациите собрани со анкетата за да ги подобри услугите. Исто така, нема јавно достапни напредни информации¹⁹⁸ за повратните информации од граѓаните за која било од услугите од примерокот.

■ Каде е Северна Македонија во регионален контекст?

Индикатор SD P3 I1: Јавна перцепција и достапност на податоци за повратните информации на



НАЧЕЛО 4: ДОСТАПНОСТА НА ЈАВНИТЕ УСЛУГИ Е ОБЕЗБЕДЕНА

ВеБЕР индикатор SD P4 I1: Перцепција на ГО за пристапноста на административните услуги

Елементи на индикаторот	Оценки
E1. ГО ја потврдуваат адекватноста на територијалната мрежа за пристап до административните услуги	0/4
E2. ГО потврдуваат дека едношалтерскиот систем е достапен за сите	0/4
E3. ГО сметаат дека административните услуги се обезбедуваат на начин што ги задоволува индивидуалните потреби на ранливите групи	0/4
E4. ГО потврдуваат дека давателите на административни услуги се обучени за тоа како да постапуваат со ранливите групи	0/2
E5. ГО потврдуваат дека администрацијата обезбедува различни канали на избор за добивање на административни услуги	0/2
E6. Граѓанските организации потврдуваат дека е-каналите се лесно достапни за лицата со попреченост	0/2
Вкупен резултат	0/18
Вредност на индикаторот 2019/2020 (скала од 0 до 5)¹⁹⁹	0
Вредност на индикаторот 2017/2018 (скала од 0 до 5)	0

194 Достапноста на податоци се мери со анализа на содржината на релевантните службени интернет страници, за примерок на услуги, како што следи: регистрација на имот; регистрација на фирма; регистрација на возила, издавање на лични документи; патни исправи и лични карти; ДДВ пријави и плаќања кон компаниите.

195 Избрани институции: Агенција за катастар на недвижности (регистрација на имот); Централен регистар на Република Северна Македонија (регистрација на фирма); Министерство за внатрешни работи (регистрација на возила); издавање на лични документи: патни исправи и лични карти); Управа за јавни приходи на Северна Македонија (оданочување: ДДВ пријави и плаќања кон компаниите).

196 Анкетен прашалник на Министерството за внатрешни работи <http://mvr.gov.mk/anketa2/AnketaMk>.

197 Прашалник на Министерството за внатрешни работи <https://bit.ly/3jhz5jk>.

198 Напредна информација е информација кој вклучува барем два извора, потоа информациите се делат според пол, попреченост или други релевантни карактеристики).

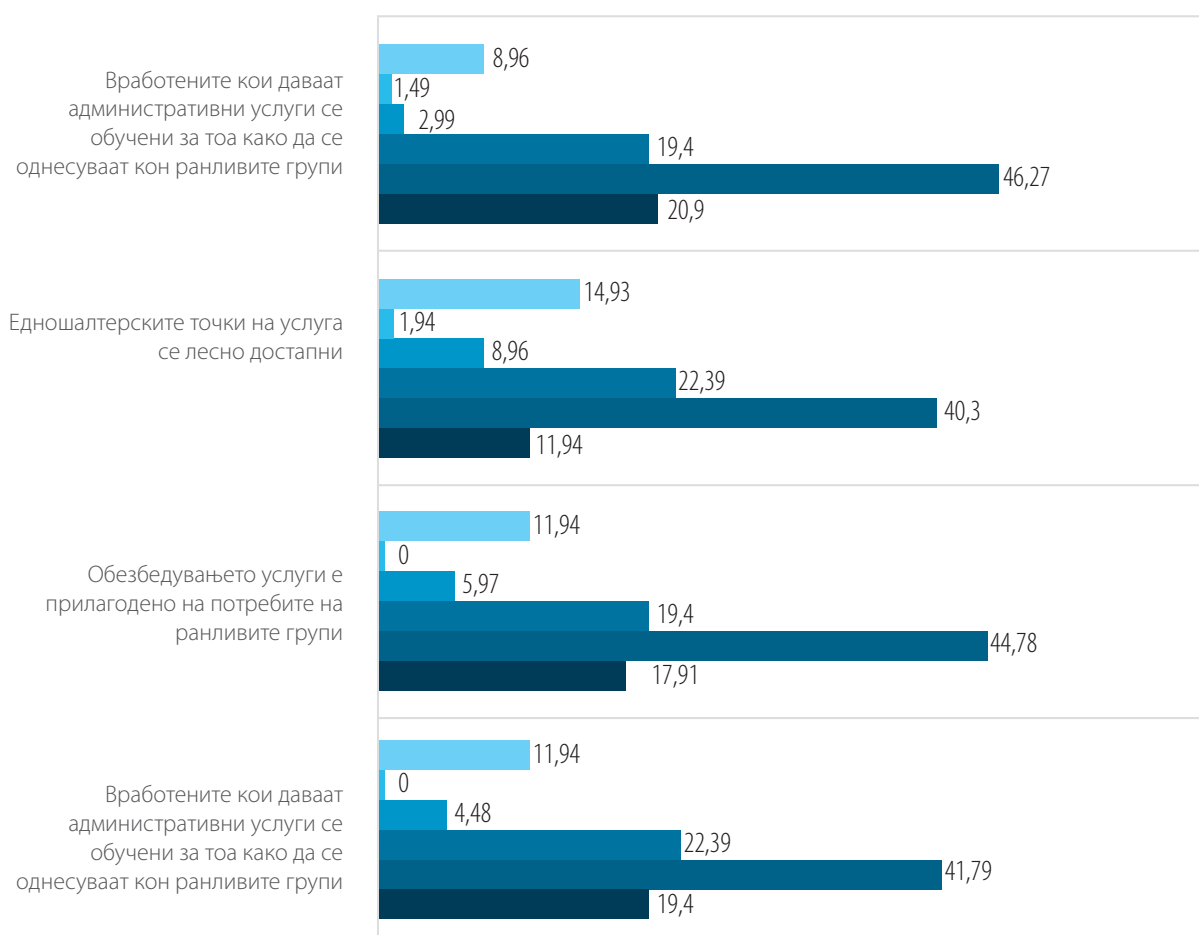
199 Конверзија на поени: 0-3 поени = 0; 4-6 поени = 1; 7-9 поени = 2; 10-12 поени = 3; 13-15 поени = 4; 16-18 поени = 5.

ГО беа прашани за нивните перцепции за пристапноста на административните услуги за лицата со попреченост, лицата во оддалечените региони и за малцинските групи, како и за другите ранливи групи од населението. Се утврди дека ГО во голема мера имаат негативна перцепција за овие прашања. Само 4,5% од анкетираниите ГО сметаат дека давателите на услуги соодветно се распределени на начин што на сите граѓани им овозможува лесен пристап низ целата земја. Тие исто така сметаат дека постојните центри – „Една точка за услуги“ не се лесно пристапни, при што само 10,5% од ГО потврдуваат дека тие се лесно пристапни.

На прашањето за пристапноста на административните услуги за ранливите групи, само 6% од ГО одговориле дека сметаат дека давањето услуги е приспособено на потребите на ранливите групи, за разлика од 61% од ГО кои не се согласуваат со ваквото тврдење. Стапката на согласување е уште помала кога станува збор за прашањето дали персоналот кој ги дава административните услуги е обучен за постапување со ранливи групи, при што само 4,5% од ГО се согласиле во ваквата оценка, а слично на претходното прашање, 62% од ГО не се согласуваат со ваквата оценка. Исто така, мнозинството на ГО или 60% не сметаат дека е-каналите за пристап до административните услуги се лесно достапни за ранливите групи, додека само 7,5% го имаат спротивното мислење.

Перцепции на ГО за пристапноста до административните услуги за лица со попреченост, лица во оддалечени области и малцински групи и други ранливи групи

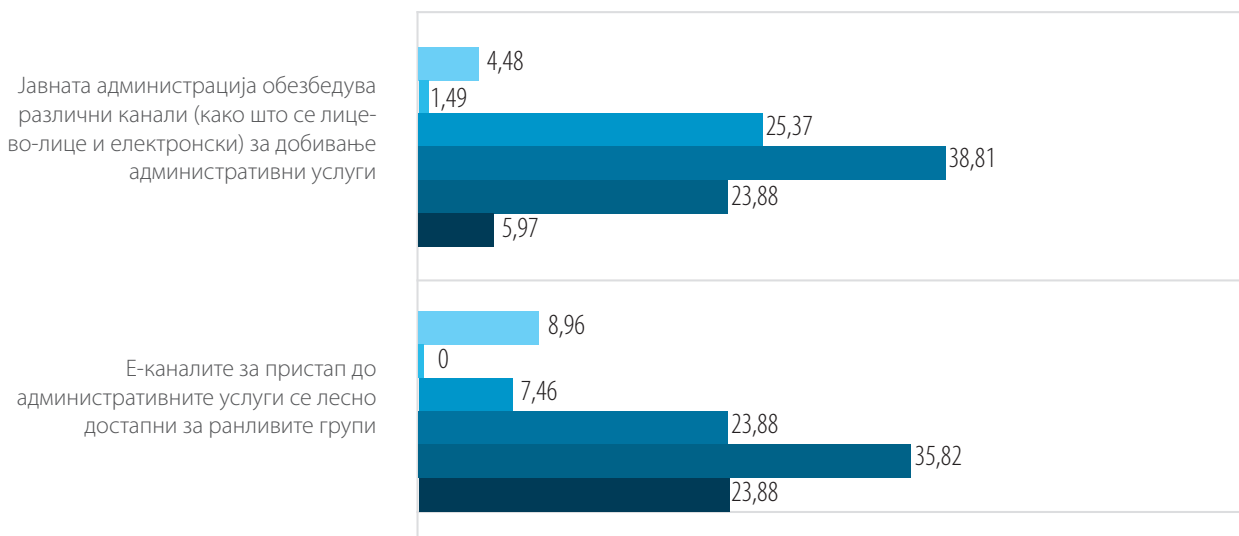
- Не знам/Немам мислење ■ Целосно се согласувам ■ Се согласувам
- Донекаде се согласувам/донекаде не се согласувам ■ Не се согласувам ■ Целосно не се согласувам



Конечно, кога станува збор за достапноста на различните канали што можат да се изберат за добивање на административни услуги, 27% од ГО се согласуваат дека јавната администрација обезбедува различни канали (како што е со лично присуство и електронски).

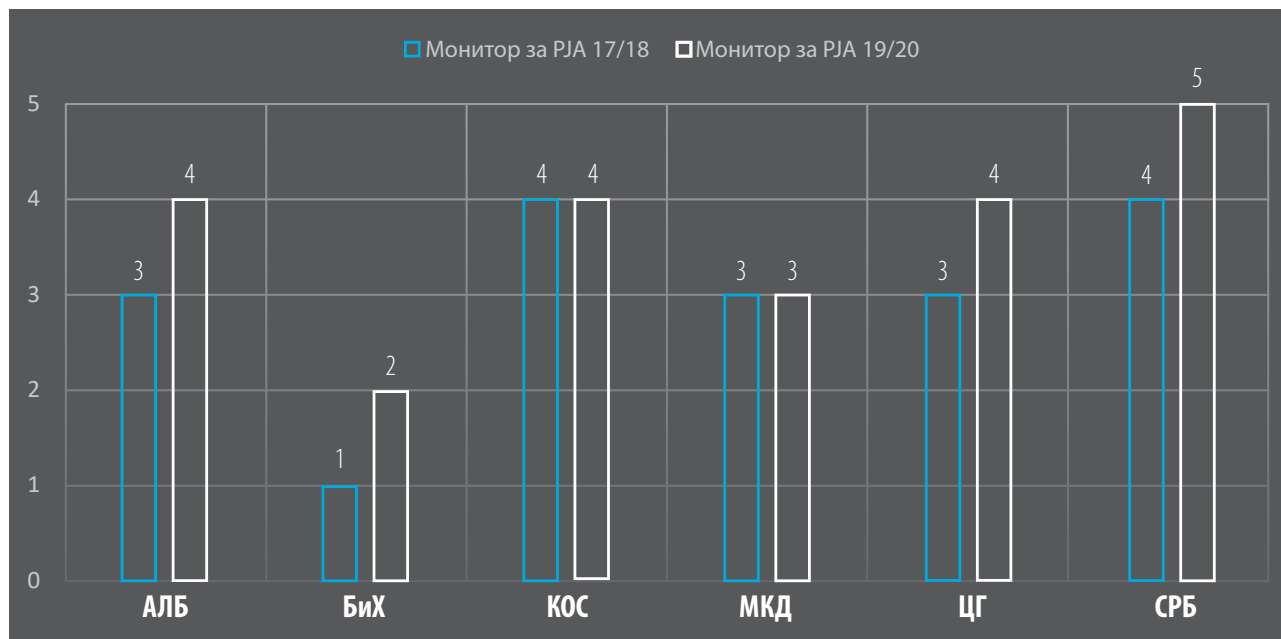
Перцепции на граѓанските организации во врска со достапноста на различни канали за добивање административни услуги и пристапноста до е-каналите

- Не знам/Немам мислење
- Целосно се согласувам
- Се согласувам
- Донекаде се согласувам/донекаде не се согласувам
- Не се согласувам
- Целосно не се согласувам



Каде е Северна Македонија во регионален контекст?

Индикатор SDP4I1: Перцепција на јавноста за ориентираноста на администрацијата кон граѓаните



ВеБЕР индикатор SD P4 I2: Достапност на информации во врска со обезбедување на административни услуги на интернет страниците на давателите на услуги

Елементи на индикаторот	Оценки
E1. Интернет-страниците на давателите на административни услуги вклучуваат информации за контакт-лице за давање услуги	4/4
E2. Интернет-страниците на давателите на административни услуги вклучуваат основни процедурални информации за тоа како да се пристапи до административните услуги	4/4
E3. Интернет-страниците на давателите на административни услуги вклучуваат лесно разбирливи упатства за пристап до административни услуги до граѓаните	1/2
E4. Интернет-страниците на давателите на административни услуги вклучуваат информации за правата и обврските на корисниците	2/2
E5. Индивидуалните институции кои обезбедуваат административни услуги на централно ниво објавуваат информации за цената на понудените услуги	4/4
E6. Информациите за цените на административните услуги се разликуваат меѓу е-услугите и личните услуги	1/2
E7. Информациите за административните услуги се достапни во формати на отворени податоци	0/2
Вкупен резултат	16/20
Вредност на индикаторот 2019/2020 (скала од 0 до 5)²⁰⁰	4
Вредност на индикаторот 2017/2018 (скала од 0 до 5)	4

За сите услуги, освен за една, дадени се основни контакт-информации (телефонски броеви и адреси за електронска пошта) на лицата или одделенијата надлежни за давање на услугата. Ваквите информации можат да се најдат на интернет-страниците на следните даватели на услуги: Агенција за катастар на недвижности (регистрација на имот), Централен регистар (регистрација на фирма), Управата за јавни приходи (ДДВ пријави и плаќања) и Министерството за внатрешни работи (издавање лични карти/патни исправи; регистрација на возила). Кога станува збор за преостанатата услуга од примерокот, регистрација на возила, на интернет-страницата на МВР не се поставени конкретни адреси за електронска пошта за пристап кон оваа услуга на територијата на целата држава.

Во контекст на последноспоменатата услуга, процедуралните информации за тоа како да се регистрира возило не се целосни. Имено, додека од една страна сите други даватели на услуги објавуваат опис на услугите, односно каде и како да се добијат услугите, а обезбедуваат и оригинални формулари, на интернет-страницата на МВР нема конкретни адреси/физички локации за пристап кон услугата на целата територија на земјата.

Едноставни насоки лесни за примена од страна на граѓаните за тоа како да пристапат до административните услуги се даваат само за регистрација на фирми и за ДДВ-пријавите и плаќањата. Двете услуги се придружени со визуелна содржина што им дава насоки на корисниците за тоа како да ги користат порталите со е-услуги. Од друга страна, МВР и Агенцијата за катастар на недвижности не обезбедуваат едноставни упатства за граѓаните како да ги одбијат нивните услуги. Во случај на сите услуги од примерокот, надлежните институции објавуваат информации за правата и должностите на корисниците (документи што корисниците треба да ги поднесат), како и јасно наведени цени на давачките за услугите.

Со оглед на тоа што само две услуги се достапни во електронски формат – регистрација на фирма и ДДВ-пријави и плаќања – информациите за цените за овие две услуги прават јасна разлика меѓу услуги дадени со лично присуство и услуги дадени по електронски пат. Регистрацијата на фирма е бесплатна доколку се направи електронски, додека ДДВ за компаниите се процесира само електронски и исто така е бесплатна услуга. Во контекст на регистрација на имот, има ценовник на услуги за секоја од трите услуги за регистрација на имот што ги дава Агенцијата за катастар на недвижности. Сепак, на граѓаните не им се нудат е-услуги, при што е-услугите се достапни само за професионални корисници – правни лица. Конечно, нема можност за онлајн-регистрација на возила или издавање на лични карти или патни исправи. Што се однесува до ова последново, единствената е-услуга што е достапна е е-услугата за закажување термин за поднесување барања за издавање лична карта/патна исправа.

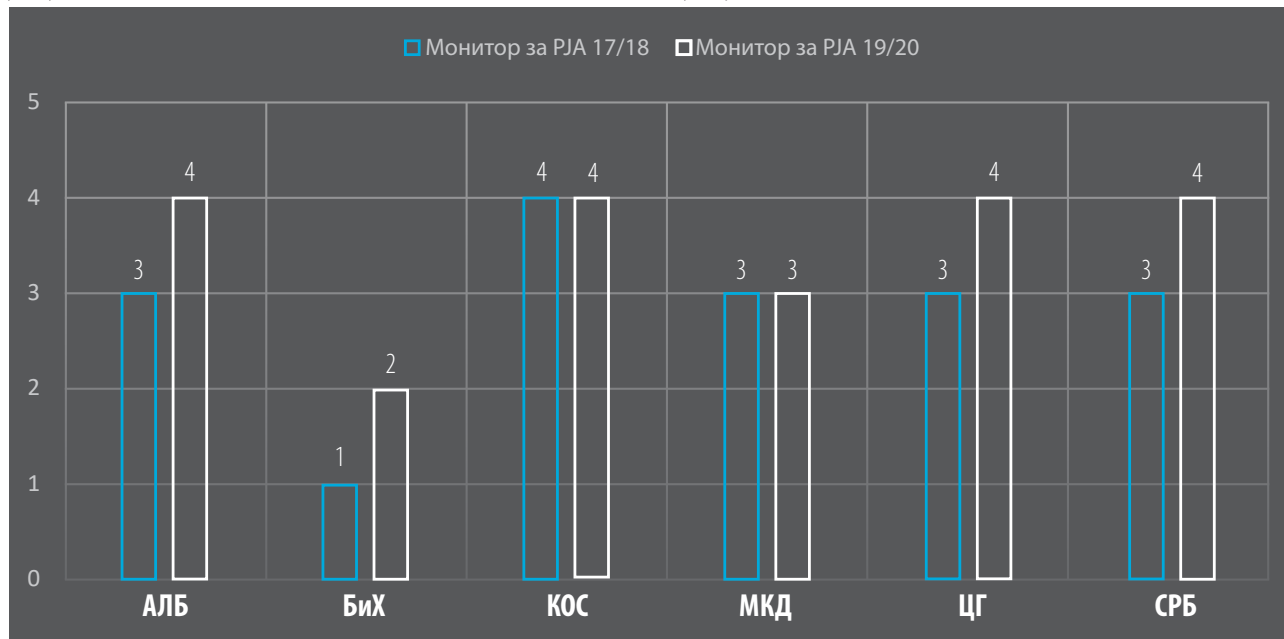
Во однос на прегледаните услуги, ниту една од погоренаведените интернет-страници на давателите на услуги не содржи информации за административните услуги во формат на отворени податоци.

²⁰⁰ Конверзија на поени: 0-4 поени = 0; 5-8 поени = 1; 9-11 поени = 2; 12-14 поени = 3; 15-17 поени = 4; 18-20 поени = 5.

Речиси и да нема никаква разлика во споредба со претходниот циклус на мониторинг, освен кога станува збор за интернет-страниците на давателите на административни услуги, кои нудат упатства лесни за користење од страна на граѓаните, а во однос на пристапот кон административните услуги, на пример интернет-страницата на Централниот регистар, на која се поставени упатства лесни за користење од страна на граѓаните за пристап до административните услуги.

■ Каде е Северна Македонија во регионален контекст?

Индикатор SD P4 I2: Достапност на информации во врска со обезбедување на административни услуги на интернет страниците на давателите на услуги



V.3 РЕЗИМЕ НА РЕЗУЛТАТИТЕ: ДАВАЊЕ УСЛУГИ

Иако се преземени неколку клучни чекори за подобрување на испораката на услуги во земјата, резултатот на земјата во оваа област останува идентичен на резултатот според РЈА Мониторот 2017/2018. Иако перцепцијата на граѓаните во однос на напорите на Владата да ја подобри испораката на услуги е влошена во споредба со 2018 г., сè повеќе граѓани се информирани и знаат како да ги користат е-услугите и 66,4% од граѓаните сметаат дека администрацијата се движи кон дигитална влада. Се зголемува процентот на граѓани кои сметаат дека имаат можност да го изнесат своето мислење за квалитетот на услугите преку административните канали, но процентот на граѓани кои сметаат дека овие канали се лесни за користење се намалува. Кога станува збор за повратни информации од граѓаните, речиси половина од анкетираниите граѓани сметаат дека администрацијата побарала предлози од граѓаните за тоа како да се подобрат административните услуги и речиси 60% од анкетираниите граѓани сметаат дека администрацијата ги искористила повратните информации што им ги дале граѓаните.

Сепак, повратните информации на граѓаните, заедно со напредните информации, не се јавно достапни за ниту една од услугите за која е извршен мониторинг. На интернет-страницата на Министерството за внатрешни работи достапни се ограничени информации за повратните реакции, односно информации од граѓаните. Имено, на интернет-страницата на ова министерство објавени се две анкети: една со која се мери задоволството на граѓаните од дадените услуги и една анкета за Мобилен систем за снимање со камери при сообраќајна контрола.

Перцепцијата на граѓанското општество за достапноста на административните услуги, исто како и во 2017/2018, останува во голема мера негативна. ГО сметаат дека административните услуги не се соодветно распределени на територијата на целата земја и дека постојните центри – „Една точка за услуги“ не се лесно достапни. Перцепциите исто така се многу негативни во однос на приспособувањето на услугите на потребите на ранливите групи. Мнозинството на ГО сметаат дека е-каналите не им се лесно достапни на ранливите групи, постапката за давање услуги не е приспособена на нивните потреби и персоналот кој ги дава административните услуги не е достаточо обучен за тоа како да постапува со ранливите групи.

Генерално, давателите на услуги објавуваат општи информации за контакт, опис и цена на услугата, како и за тоа каде и како да се добијат услугите и на нивните интернет-страници поставуваат оригинални формулари. Граѓаните лесно можат да дознаат информации за нивните права и обврски на интернет-страниците на давателите на услугите, со оглед на општиот тренд на давање на вакви информации. Од друга страна, многу ретко се наоѓаат едноставни и лесни за користење упатства, со оглед на тоа што од сите услуги што се дел од примерокот, само за две од нив се дадени вакви упатства. Иако давањето е-услуги се поттикнува и воспоставен е портал за е-услуги, оваа опција не е достапна за основни услуги, како што се регистрација на возила и издавање на лични карти и патни исправи. Што се однесува до последно споменатите услуги, единствената е-услугата што е достапна е е-услугата за закажување термин за поднесување на барањата. Исто така, се чини дека објавувањето на информации за услугите во формат на отворени податоци е исклучок, а не правило, со оглед на тоа што за ниту една од услугите од примерокот нема објавено информации во отворен формат.

■ Препораки за давање услуги

Следење на Препораките од РЈА Мониторот 2017/2018

Препорака	Статус	Коментар
Институциите треба проактивно и систематски да го зголемат нивото на свесност и информираност за е-услугите за да го поттикнат користењето на е-услугите.	Спроведена	По Извештајот од РЈА Мониторот, во декември 2019 г., Владата го отвори Националниот портал за е-услуги. Порталот им овозможува на граѓаните да ги користат услугите на надлежните органи и им овозможува на другите институции да даваат услуги преку овој портал, истовремено информирајќи ги граѓаните за јавните услуги. Порталот се промовира на одделните интернет-страници на најголем број од институциите и неговото користење беше особено поттикнувано во текот на пандемијата на КОВИД-19.
Сите институции треба да имаат функционални јавни канали за повратни информации на своите интернет-страници, давајќи им на граѓаните мрежа во која можат да го оценуваат давањето услуги.	Неспроведена	Иако половина од граѓаните веруваат дека имаат можност да го изнесат нивното мислење за квалитетот на услугите, каналите за добивање на повратни информации на интернет-страниците сè уште претставуваат редок исклучок, наместо стандардна практика.
Институциите треба да се стремат да објавуваат напредни податоци за резултатите од работењето на нивните институционални даватели на услуги.	Неспроведена	Како и во 2017/2018, нема информации за напредни податоци за работењето на која било од институционалните даватели на услуги. Ова е тесно поврзано со фактот што во голема мера недостигаат каналите за добивање на повратни информации.
Давателите на услуги треба да развијат лесно достапни упатства (визуелна презентација, аудиовизуелно упатство) за услугите што ги обезбедуваат и треба да се стремат да објавуваат информации за административните услуги во формат на отворени податоци.	Започнати активности	Состојбата е слична на состојбата во 2017/2018, со ограничен број на интернет-страници што даваат упатства, лесни за користење од страна на граѓаните. За жал, сè уште не се достапни информации за административните услуги во формат на отворени податоци за која било од услугите опфатени со примерокот. Сепак, направен е позитивен чекор напред со Порталот за отворени податоци, на кој досега се достапни 265 податочни сетови од 55 органи/институции.
Едношалтерскиот систем треба да биде лесно достапен за сите граѓани и соодветно да се распредели на територијата на земјата, така што сите граѓани ќе можат да имаат лесен пристап.	Делумно спроведена	Досега отворени се центри „Една точка за услуги“ во Скопје и Тетово. Неколкупати е најавувано дека вакви едношалтерски центри ќе се отворат во Куманово, Охрид и Битола, но тоа е одложено за оваа година.
Административните услуги треба да се приспособат на потребите на ранливите групи, а административните службеници треба да бидат обучени за тоа како да постапуваат со ранливите групи (ова ги вклучува постарите, неписмените, лицата со попреченост и другите ранливи категории).	Неспроведена	Административните услуги сè уште се далеку од тоа да бидат соодветно приспособени на потребите на сите ранливи категории. МИОА најави дека се адаптирани канцелариите на одреден број институции, следствено на потребите на лицата со попреченост. Сепак, ова е мал чекор, со кој не им се обезбедува еднаков пристап кон услугите без бариери на сите ранливи категории.

- 1. Сите институции треба да имаат функционални јавни канали за повратни информации на своите веб-страници што им овозможуваат на граѓаните мрежа, каде што можат да ја оценат испораката на владините услуги. Ова е повторена препорака од ПАР Мониторот за 2017/2018 година.*
- 2. Како и во 2017/2018 година, се препорачува институциите да објавуваат напредни податоци за успешноста на нивните даватели на институционални услуги.*
- 3. Клучните услуги треба да бидат достапни и достапни на Интернет, идеално преку Националниот портал за е-услуги. Во моментов, значителен број даватели на услуги нудат информации на Интернет, а во некои случаи и можност да закажат состанок - како во случајот со издавање пасоши или лични карти. Сепак, е-услугите имплицираат дека граѓанинот може да ја заврши целата постапка и да добие услуга преку Интернет, што во моментот е случај само за мал број на услуги*
- 4. Како што беше препорачано и во претходниот Монитор за РЈА 2017/2018 година, е-каналите треба да бидат прилагодени и лесно достапни за ранливите групи (тука спаѓаат стари лица, неписмени, лица со посебни потреби и други ранливи категории), додека обезбедувањето услуги треба да се прилагоди на нивните потреби. Државните службеници кои даваат административни услуги треба да бидат обучени за тоа како да се однесуваат и даваат услуги на ранливите групи.*
- 5. Точките за една услуга треба да бидат лесно достапни од сите граѓани и соодветно распоредени низ целата територија на земјата, така што сите граѓани ќе можат да имаат лесен пристап. Ова е повторена препорака од Мониторот за РЈА за 2017/2018 година.*
- 6. Ниту еден од давателите на услуги од примерок на институции не содржи информации за административни услуги во формат на отворени податоци, а воедно нема доволно едноставни и лесни за употреба упатства. Давателите на услуги треба да продолжат да вложуваат напори во објавување на информации во формат на отворени податоци и како и продуцирање на материјали за граѓаните.*

VI ● УПРАВУВАЊЕ СО ЈАВНИ ФИНАНСИИ

VI.1 ВЕБЕР ИНДИКАТОРИ ПРИМЕНЕТИ ВО ОБЛАСТА НА УПРАВУВАЊЕТО СО ЈАВНИ ФИНАНСИИ И ПОЕДИНЕЧНИ ВРЕДНОСТИ ЗА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

PFM P5 I1: Транспарентност и пристапност на буџетски документи					
0	1	2	3	4	5
PFM P6&P8 I1: Јавна достапност на информации за јавна внатрешна финансиска контрола и собраниски надзор					
0	1	2	3	4	5
PFM P11&13 I1: Достапност за јавноста на информации во врска со јавните набавки					
0	1	2	3	4	5
PFM P16 I1: Комуникација и соработка на Државниот завод за ревизија со јавноста во врска со неговата работа					
0	1	2	3	4	5

■ Состојба во областа на Управување со јавните финансии

Продолжи да се спроведува Програмата за реформа на управувањето со јавните финансии (УЈФ) 2018-2021, а беше објавен²⁰¹ и годишниот извештај за напредокот во спроведувањето за 2019 г.²⁰² Значајното одолжување во донесувањето на новиот Закон за буџетите од своја страна го одложи составувањето документи поврзани со подготовката, надзорот, оценката и известувањето за секторските стратегии.²⁰³ Исто така, одложувањето на донесувањето на Законот за буџети влијаеше врз спроведувањето на сите активности предвидени во Програмата за реформа на УЈФ.²⁰⁴

Новиот закон што е во завршна фаза на подготовка воведува нови механизми, како што се: воспоставување на фискални правила и институционализација на Фискалниот совет; објавување регистар на субјекти од јавниот сектор; подобрување на процесот на изготвување на среднорочна фискална стратегија, подготовка на основно сценарио и нови иницијативи; и подобрување на транспарентноста (поднесување податоци за јавни претпријатија, единици на локална самоуправа); воспоставување на Интегриран информациски систем за управување со јавни финансии.²⁰⁵ Во Заклучоците од последниот Петти дијалог за политиката за УЈФ одржан на 7 октомври 2020 г. се нагласува дека националните власти се посветени на интензивирање на спроведувањето на Акцискиот план за 2020 година со цел надминување на доцнењата предизвикани од пандемијата на КОВИД-19 и донесување на новиот Закон за буџетите до крајот на 2020 г.²⁰⁶ Покрај тоа, во заклучоците исто така се истакнува дека властите се обврзуваат да почнат јавни консултации и до крајот на 2020 г. да ги донесат новиот Закон за јавна внатрешна финансиска контрола (ЈВФК), Стратегијата за реформа на даночниот систем; Стратегија за јавниот долг; Подзаконски акт за одбрана и безбедност.²⁰⁷

Во јули 2020 г., Владата ја донесе Фискалната стратегија 2021-2023²⁰⁸ која предвидува економски мерки за периодот по кризата, насочени кон стимулирање на приватната потрошувачка и обезбедување на дополнителна поддршка за економијата за заштита на ликвидноста и работните места, јакнење на конкурентноста, продуктивноста и модернизацијата на опремата и процесите.

Преземени се повеќе чекори со цел да се подобри транспарентноста на јавните финансии. Иако подготовката на Буџетот за 2020 г. беше придружена со отворени јавни консултации, треба да се подобри собранискиот надзор врз подготвувањето и врз извршувањето на буџетот.²⁰⁹ Покрај Буџетот за 2020 г.²¹⁰ и различни месечни и квартални буџетски извештаи и податоци кои редовно се објавуваат на интернет-страницата на Министерството за финансии, воведена е и интернет апликацијата за „Граѓански буџет“.²¹¹

201 Европска Комисија, Извештај за Северна Македонија за 2020 г., 6 октомври 2020 г. <https://bit.ly/2LXCMg4> page 14.

202 На интернет страницата на Министерството за финансии.

203 Нацрт Извештај, се уште необјавен, стр. 9.

204 Влада на Република Северна Македонија, Програма за економски реформи 2019-2021 <https://bit.ly/3pT5duV>.

205 Влада на Република Северна Македонија, Фискална стратегија на Република Северна Македонија за 2021-2023 година <https://bit.ly/2TyPk0U>, стр. 31.

206 Министерството за финансии Република Северна Македонија, Заклучоци од 5-от Дијалог за Политиката за УЈФ одржан на 7 октомври 2020 година https://www.finance.gov.mk/files/zaklucoci_5ti_dijalog_za_politiki_mak.pdf.

207 Министерството за финансии Република Северна Македонија, Заклучоци од 5-от Дијалог за Политиката за УЈФ одржан на 7 октомври 2020 година https://finance.gov.mk/wp-content/uploads/2021/01/zaklucoci_5ti_dijalog_za_politiki_mak.pdf.

208 Влада на Република Северна Македонија, Фискална стратегија на Република Северна Македонија за 2021-2023 година <https://bit.ly/2TyPk0U>.

209 Европска Комисија, Извештај за Северна Македонија за 2020 г., 6 октомври 2020 г. <https://bit.ly/2LXCMg4> стр. 14.

210 Граѓански буџет <https://budget.finance.gov.mk/>.

211 Граѓански Буџет, Што е граѓански буџет? http://budget.finance.gov.mk/gragjanski_budget.html.

Оваа веб-апликација има цел на едноставен начин да го доближи буџетот до граѓаните, интерактивно да ги информира за тоа како се крои буџетот, на кој начин се полни и како се трошат распределените средства. Идејата беше создадена во рок од 48 часа на првиот финтек хакатон организиран од Министерството за финансии и Фондот за иновации и технолошки развој и беше доразвиена од победничкиот тим.²¹²

Покрај Граѓанскиот буџет, со три нови онлајн алатки се промовираат нови стандарди за поголема транспарентност на јавните финансии: Порталот „Отворени финансии“,²¹³ алатката „Капитални расходи“,²¹⁴ и алатка за „Јавен долг“.²¹⁵

Порталот Отворени финансии „има цел да ѝ овозможи на јавноста увид во податоците за реализација на трансакциите на сите буџетски корисници на Буџетот на Република Северна Македонија, со коишто располага Трезорот на Министерството за финансии. Во првата фаза се објавуваат сите трансакции на буџетските институции на Буџетот на Република Северна Македонија. Во втората фаза ќе се објавуваат и трансакциите на Единиците на локална самоуправа (ЕЛС) и нивните буџетски институции.“²¹⁶ Покрај тоа, со цел да се подобри транспарентноста, во април 2018 г. донесени се измени на Законот за јавни претпријатија, со кои јавните претпријатија имаат обврска да ги објавуваат годишните и кварталните извештаи на своите интернет-страници, со што ќе се овозможи навремено и транспарентно следење на финансиското работење на овие субјекти.²¹⁷ Алатката за капитални расходи ги покажува капиталните расходи на месечна основа, по буџетски корисник, додека алатката за Јавен долг на јавноста и дава информации за јавниот долг, задолжувањето, враќање на долгот и други информации поврзани со јавниот долг.

Во Фискалната стратегија исто така се подвлекува дека во следниот период Министерството за финансии ќе работи на изработка на детална техничка спецификација за Интегриран информациски систем за управување со јавни финансии.²¹⁸

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

Мониторингот на областа за управување со јавните финансии се спроведува врз шест 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 11: Постои централен институционален и административен капацитет за ефективно и ефикасно развивање, спроведување и следење на политиката за јавните набавки.

Начело 13: Спроведувањето на јавните набавки е во согласност со основните начела на еднаков третман, недискриминација, пропорционалност и транспарентност, притоа се обезбедува најефикасно користење на јавните средства и најдобро искористување на модерните техники и методи за јавните набавки.

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.

Со оглед на тоа што овие начела темелно се оценуваат од страна на СИГМА, пристапот на ВеБЕР ги инкорпорира и ги зајакнува елементите на транспарентност и достапност на информации, надворешна комуникација, но исто така и проактивен и лесно разбирлив пристап кон информирање на граѓаните.

212 Граѓански Буџет, Што е граѓански буџет? http://budget.finance.gov.mk/gragjanski_budget.html.

213 Отворени финансии портал <https://open.finance.gov.mk/mk/about>.

214 Капитални расходи портал <https://kapitalni-rashodi.finance.gov.mk/>.

215 Јавен долг портал <https://bit.ly/2SHENQU>.

216 Отворени финансии портал <https://open.finance.gov.mk/mk/about>.

217 Влада на Република Северна Македонија, Фискална стратегија на Република Северна Македонија за 2021-2023 година <https://bit.ly/2TyPk0U>, стр. 34.

218 Влада на Република Северна Македонија, Фискална стратегија на Република Северна Македонија за 2021-2023 година <https://bit.ly/2TyPk0U>, стр. 31.

Како дополнителен елемент, споредено со основниот мониторинг, дефиниран е нов индикатор што ја опфаќа подобласта од УЈФ, која се однесува на јавни набавки, која не беше предмет на мониторинг во првиот циклус. Следствено, во ова издание на РЈА Мониторот се користат четири индикатори, со вклучување на мерења според начелата 11 и 13 на СИГМА во областа на УЈФ, преку еден индикатор. Со ова дополнување, истражувачите не ВеБЕР по првпат спроведуваат мониторинг на политиката за јавни набавки, покрај годишната буџетска политика, ЈВФК и надворешна ревизија. Со оглед на тоа што мерењата се спроведуваат по првпат, индикаторот за јавни набавки ги определува основните вредности во ова издание на РЈА Мониторот.

Со првиот индикатор се оценува транспарентноста и достапноста на буџетските документи, се мери колку се достапни 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 приспособени на граѓаните и граѓанското општество. Главните онлајн-извори разгледувани за оваа цел се интернет-презентации на министерствата задолжени за финансии и достапни податоци за нив, но исто така и официјални портали на владата и портали со отворени податоци.

Со вториот индикатор се мери јавната достапност и пренесувањето на суштинските информации за ЈВФК (консолидирано известување, проверки на квалитетот на ВР, процедурални информации за ЈФК) до јавноста и други засегнати страни. Анализата исто така ги зема предвид официјалните интернет-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 интернет-страниците на сите министерства, додека службената собраниска документација служи за мерење на регуларноста, односно редовноста на собранискиот надзор над ЈВФК.

Во областа на надворешната ревизија, пристапот според овој индикатор 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 на ревизорските извештаи, постоење на канали за известување за прашања идентификувани од надворешни засегнати страни и консултации со граѓанското општество. За таа цел се користи комбинирана експертска анализа на документи на ДЗР и анализа на интернет-страниците на ДЗР, но се надополнети со полуструктурирани интервјуа со вработените на ДЗР за да се соберат дополнителни информации или информации што недостигаат.

На крајот, во областа на јавните набавки со индикаторот се мери јавната достапност на информации во врска со јавните набавки. Фокусот е ставен врз тоа дали највисоките власти за јавни набавки и клучните договорни органи објавуваат годишни планови и извештаи, како и колку се информативни и лесни за користење од страна на граѓаните централните портали за јавни набавки од страна на заинтересираните членови на јавноста. Исто така, се разгледува достапноста на отворени податоци за набавките, како и процентот на постапки за јавни набавки спроведени со отворена постапка. Индикаторот целосно се заснова на преглед на службени документи поврзани со политиката на јавни набавки.

VI.2 РЕЗУЛТАТИ ОД ВЕБЕР МОНИТОРИНГОТ

НАЧЕЛО 5: ОБЕЗБЕДЕНО Е ТРАНСПАРЕНТНО ИЗВЕСТУВАЊЕ И НАДЗОР НА БУЏЕТОТ.

ВеБЕР индикатор PFM P5 I1: Транспарентност и достапност на буџетски документи

Елементи на индикаторот	Оценки
E1. Донесениот годишен буџет е лесно достапен на интернет	4/4
E2. Извештаите за извршување на буџетот во текот на годината се лесно достапни на интернет	4/4
E3. Извештаите за извршување на буџетот во текот на годината се лесно достапни на интернет	0/4
E4. 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	4/4
E5. Годишниот финален извештај содржи нефинансиски информации за работењето на Владата	0/2
E6. Официјалното претставување на годишниот буџет (Граѓански буџет), разбирлив за читателот, редовно се објавува на интернет	4/4
E7. Буџетските податоци се објавуваат во формат на отворени податоци	2/2
Вкупен резултат	18/24
Вредност на индикаторот 2019/2020 (скала од 0 до 5)²¹⁹	4
Вредност на индикаторот 2017/2018 (скала од 0 до 5)	4

УФ во Северна Македонија значително е подобро споредено со последниот циклус на мониторинг од 2017/2018. Анализирани се клучни буџетски документи, како што се годишниот буџет, извештаите за извршување на буџетот, месечни, полугодишни и завршни.

Прво, се испита дали годишниот буџет што го изготвува Министерството за финансии е лесно достапен. Годишните буџети за 2020²²⁰ и за 2019²²¹ се лесно достапни (на еден клик од паѓачко мени јавни финансии>документи) и се на истата страница (ова исто така е случај и со претходните буџети сè до 2008 г.).²²² Достапните годишни буџети исто така се машински читливи (XML).

Второ, се анализираше дали се лесно достапни онлајн-извештаи за тековната година и полугодишните извештаи за извршување на буџетот. На главната страница на Министерството за финансии под табот Макроекономија можат да се најдат квартални и месечни економски извештаи, кои се на три клика од почетната страница. Месечните економски извештаи се достапни од мај 2020 до октомври 2020 г.²²³ Извештаите го опфаќаат реалниот сектор, надворешна трговија, фискалниот сектор, социјалниот сектор, монетарниот и финансискиот сектор.²²⁴ Исто така, достапни се квартални економски извештаи за првиот и вториот квартал од 2020 г. и тие го опфаќаат следново: економска активност, пазар на работна сила, јавни финансии, инфлација и макроекономски проекции за 2020 г.²²⁵

Полугодишниот извештај за 2020²²⁶ е усвоен на 5 август 2020 г.²²⁷ и е објавен во јануари 2021 г., кога Министерството за финансии ја промовираше неговата нова интернет-страница, која дава добро структуриран преглед, лесен за користење од страна на граѓаните на вестите и документите. Сепак, одредени документи не се поставени на новата интернет-страница. Како и да е, од неодамна, полугодишниот извештај за 2020 г. може да се најде на претходната архивирана верзија на интернет-страницата. Извештајот за 2019 г.²²⁸ исто така може да се најде на архивираната верзија на интернет-страницата, но многу е тешко да се најде на новата верзија од интернет-страницата. Мора да се внесе „извештаи“ во делот за пребарување, а потоа да се прегледуваат различни линкови за различни извештаи. Со оглед на тоа што некои од извештаите се достапни на архивираната верзија на интернет-страницата, тоа значи дека тие не се лесно достапни, односно не се на три клика.

219 Конверзија на поени: 0-4 поени = 0; 5-8 поени = 1; 9-12 поени = 2; 13-16 поени = 3; 17-20 поени = 4; 21-24 поени = 5.

220 Буџет на Република Северна Македонија за 2020 година <https://bit.ly/3h7lhFG>.

221 Буџет на Република Северна Македонија за 2019 година <https://bit.ly/3Afu40V>.

222 Вебстраница на Министерството за финансии, секција Документи <https://bit.ly/3xaF1yW>.

223 Вебстраница на Министерството за финансии, секција Краткорочни економски движења (КЕД) <https://bit.ly/2TgCH15>.

224 Пример од октомври 2020 г. <https://bit.ly/2YiF5gd>.

225 Вебстраница на Министерството за финансии, секција Квартален економски извештај <https://bit.ly/2KRevHS>.

226 Полу-годишен извештај за извршување на буџетот на Република Северна Македонија - јануари-јуни 2020 година <https://bit.ly/3qWglRH>.

227 <https://vlada.mk/node/22196>.

228 Полу-годишен извештај за извршување на буџетот на Република Северна Македонија - јануари-јуни 2019 година <https://bit.ly/39kZQ0Y>.

Со цел да се провери квалитетот на извештаите, се испита дали трите вида извештаи за извршување на буџетот (месечни, полугодишни и завршни) содржат податоци за расходите, според трите класификации, како што се: организациски (според буџетски корисници, на пример министерства, агенции, организации од областа на социјалната сигурност), економски (вид на расход, на пример социјална заштита, плати, капитални инвестиции, трансфери на локално ниво, донации, субвенции); и функционални (намена/сектор на расходите, на пример образование, домување, здравствена заштита). Месечните извештаи содржат податоци за два типа класификација: организациски и економски. Месечните извештаи содржат посебен дел насловен како фискален сектор, кој содржи податоци за буџетските приходи и расходи. Овој дел исто така содржи податоци за организациската класификација, насловена како расходи по буџетски корисници. Полугодишниот извештај за 2020 г. го опфаќа периодот од јануари до јуни 2020 г. и нуди информации за два вида класификација: организациска и економска, но нема податоци за функционалната класификација. Завршниот извештај за 2019 г.²²⁹ содржи податоци за расходите според сите три класификации. Извештајот дава биланс на приходите и расходите по буџетски корисник; по буџетска ставка и по функцијата на националниот буџет. Исто така, достапен е и преглед на владините програми и развојните потпрограми.

Покрај тоа, се анализираше дали годишниот завршен извештај (завршна сметка) содржи нефинансиски информации за работењето на Владата, но такви информации не можеа да се најдат. На крајот на извештајот има дел за иницијативи и активности за родово буџетирање преземени од секое министерство, но ова не е доволно за да може да се каже дека ова претставува нефинансиска информација за работењето на Владата. Сепак, треба да се забележи дека завршниот извештај содржи информации за владините програми и развојните потпрограми.

Најзначајната промена во споредба со претходниот циклус на мониторинг е новосозданиот Граѓански буџет.²³⁰ Министерството за финансии и Фондот за иновации и технолошки развој организираа финтек хакатон, прв од ваков вид, кој резултираше со развивање на интернет-апликацијата Граѓански буџет. Апликацијата нуди преглед на буџетот, потоа нуди информации за планирање на буџетот, распределбата и приходите преку интерактивен интерфејс создаден, односно наменет за граѓаните.

Исто така, достапен е и информативен видеоматеријал лесен за користење од граѓаните, а во тек на изработка е и едукативен квиз. Оваа интернет-апликација нуди лесен за следење преглед на расходите, според економска класификација, вклучително и тековни расходи, капитални расходи, презентацијата на буџетот по буџетски корисници и распределба по функционална област. Исто така, се објаснува што претставуваат буџетски приходи, вклучително и даночни приходи, неданочни приходи, социјални придонеси и капитални приходи. Граѓанскиот буџет може да се преземе во ПДФ-формата за 2018 и 2019 г., но ПДФ-копијата за 2020 г. има техничка грешка. Граѓанскиот буџет се објавува на главната страница на Министерството за финансии и на главната страница на Владата (во делот „Услуги“).

Конечно, се провери дали буџетските податоци се објавуваат во формат на отворени податоци и беше утврдено дека буџетот за 2020 и 2019 г. е достапен во формат на XML податочни сетови. Порталот Отворени податоци²³¹ нуди најразлични податочни сетови од 55 организации/институции. Конкретно, Министерството за финансии има поставено 22 податочни сета од кои 21 се XLS датотека и еден е во формат на ПДФ-датотека.²³² Податочните сетови опфаќаат различни теми како што се БДП, вработување (на пример, податочни сетови за производство, вработување и продуктивноста во форма на месечни, квартални и годишни измени во % од 2005 до 2017 г.); основни макроекономски индикатори за земјата, информации за увозот и извозот.

Во овој контекст, треба да се спомене и порталот Отворени финансии,²³³ што исто така претставува нова алатка, која на јавноста ѝ дава увид во податоците за буџетските трансакции на сите корисници на Буџетот на Република Северна Македонија. Порталот нуди информации за трансакциите на исплатите и примателите на исплати и буџетските корисници на годишно ниво. Овој портал нуди директен линк до интернет-страница за јавниот долг,²³⁴ која нуди информации за трендовите со јавниот долг, јавниот долг во 2020 г., државни хартии од вредност, вклучително и инфографици лесни за користење од граѓаните за јавниот долг и за кризата со КОВИД-19. Уште еден линк до кој може да се пристапи од порталот Отворени

229 Завршна сметка на Буџетот на Република Северна Македонија за 2019 г. <https://bit.ly/2NC6k3b>.

230 Граѓански буџет <https://budget.finance.gov.mk/>.

231 Отворени податоци портал <https://data.gov.mk/mk/>.

232 Отворени податоци, Министерство за финансии <https://bit.ly/3ye4bN4>.

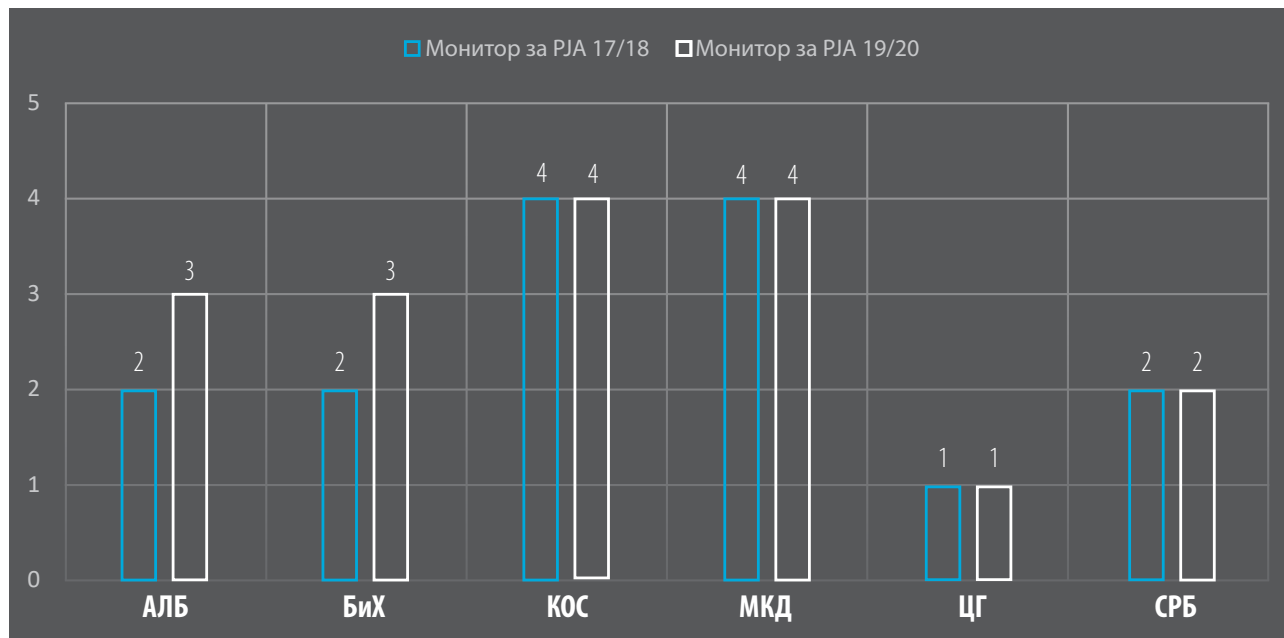
233 Отворени финансии портал <https://open.finance.gov.mk/mk/home>.

234 Јавен долг портал <https://javendolg.open.finance.gov.mk/>.

финансии е интернет-страницата за финансиска транспарентност за кризата со КОВИД-19,²³⁵ која дава која дава информации за донации, исплати и набавки. Интернет-страницата е интерактивна, исто како и претходните две алатки и може да се види дека редовно се ажурира.

■ Каде е Северна Македонија во регионален контекст?

Индикатор PFM P5 I1: Транспарентност и достапност на буџетските документи



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.

ВеБЕР индикатор PFM P6&P8 I1: Јавна достапност на информации за јавна внатрешна финансиска контрола и собраниски надзор.

Елементи на индикаторот	Оценки
E1. Консолидираниот годишен извештај за ЈВФК редовно се изготвува и објавува на интернет	4/4
E2. Прегледите на квалитетот на извештаите за внатрешна ревизија редовно се изготвуваат и објавуваат на интернет	0/2
E3. Министерствата објавуваат информации поврзани со финансиското управување и контрола	4/4
E4. ЦЕХС/ЈВФК проактивно се ангажира со јавноста	0/2
E5. Собранието редовно разгледува/ревидира консолидиран извештај за ЈВФК	0/2
Вкупен резултат	8/14
Вредност на индикаторот 2019/2020 (скала од 0 до 5)²³⁶	3
Вредност на индикаторот 2017/2018 (скала од 0 до 5)	2

Централната единица за хармонизација (ЦЕХ) е организациска единица во рамките на Министерството за финансии, која е надлежна за координација на јавната внатрешна финансиска контрола (ЈВФК) во јавниот сектор во Република Северна Македонија.²³⁷ Министерството за финансии ги објави консолидираните годишни извештаи за ЈВФК за 2019²³⁸ и за 2018 г.²³⁹ сепак, воопшто не се изготвуваат, ниту, пак, се

²³⁵ Финансиска транспарентност за КОВИД-19 портал <https://finansiskatransparentnost.koronavirus.gov.mk/#/payments-details>.

²³⁶ Конверзија на поени: 0-2 поени = 0; 3-4 поени = 1; 5-6 поени = 2; 7-8 поени = 3; 9-10 поени = 4; 11-12 поени = 5.

²³⁷ Централна единица за хармонизација на системот на јавна внатрешна финансиска контрола <https://bit.ly/3waHb00>.

²³⁸ Министерство за финансии, Сектор за јавна внатрешна финансиска контрола, Годишен извештај за функционирањето на системот за јавна финансиска контрола за 2019 година <https://bit.ly/201TzPC>.

²³⁹ Министерство за финансии, Сектор за јавна внатрешна финансиска контрола, Годишен извештај за функционирањето на системот за јавна финансиска контрола за 2018 година <https://bit.ly/2LqsAf0>.

објавуваат на интернет-прегледи на квалитетот на извештаите од внатрешната ревизија. Во Извештајот за Северна Македонија за 2020 г.²⁴⁰ Европската комисија потврдува дека: „Административните капацитети на единиците за внатрешна ревизија на централно и локално ниво сè уште се ограничени. Повеќето ревизорски единици имаат стратешки и годишни планови, но осигурувањето на квалитетот останува предизвик“. Позитивен тренд е што има прирачник за тоа како се спроведува внатрешна ревизија (прирачникот не е консолидиран).^{241 242 243 244}

Кога станува збор за информации за внатрешната контрола, информациите поврзани со финансиското управување и контрола (ФУК)²⁴⁵ а и достапната документација, наодите упатуваат на опиплива разлика споредено со претходниот циклус на мониторинг (2017/2018), со оглед тоа што министерствата се потранспарентни, но само во однос информации за раководители за финансиско управување и контрола, главно објавени во правилниците за внатрешната организација на министерствата.²⁴⁶

За да се види дали ЦЕХ проактивно се ангажира со јавноста, беа анализирани нејзините консолидирани извештаи за да се идентификуваат активностите поврзани со опфаќање на јавноста, комуникација, ангажман за проширување на информациите за заинтересираните делови од јавноста. Со цел да се аргументираат наодите утврдени преку преглед на достапната онлајн-документација беше консултиран раководителот на ЦЕХ.

ЦЕХ не се ангажира проактивно со јавноста. Министерството за финансии нема соопштенија за јавност во однос на активностите на ЦЕХ во 2020 г. Иако интернет-страницата на Министерството за финансии има посебен дел наречен ЈВФК, објавите, прашањата поврзани со ЈВФК не се систематизирани во тој дел, туку само делот со „Вести“ на интернет-страницата.²⁴⁷ Соопштенија за јавност не можат да се најдат за 2020 г., туку само за 2019 г.²⁴⁸ Истото важи и за активностите на социјалните мрежи од страна на ЦЕХ: објавиле информации само за активностите во 2019 г.²⁴⁹ Исто така, претставниците на ЦЕХ не се појавуваат во медиумите за да објаснат и за да дискутираат за прашања поврзани со ЈВФК, ниту, пак, организираат јавни настани, со учество на недржавни засегнати страни (граѓанско општество и здруженија, медиуми, професионални здруженија итн.).

Не се најдени докази за постоење брошури, проспекти или други информативни материјали наменети за јавноста. Истовремено, на интернет-страницата на Министерството за финансии можат да се најдат прирачници и упатства за органите на управата.²⁵⁰ Консолидираните годишни извештаи за ЈВФК имаат резиме од две страници, но тие не ги исполнуваат стандардите за лесно користење од страна на граѓаните.

Иако нема достапни докази за јавен ангажман од страна на ЦЕХ, раководителот на ЦЕХ подвлекува дека ЦЕХ ги исполнува сите погоренаведени критериуми за проактивен јавен ангажман, освен активностите на социјалните мрежи.

Конечно, беше анализирано дали Собранието ги ревидирало и дебатираше за консолидираните извештаи за ЈВФК во последните две години. Според Законот за ЈВФК (член 48), ЦЕХ подготвува годишни извештаи за ЈВФК, кои ги доставува само до Владата. Во овој закон нема одредба што предвидува дека оваа единица треба да ги поднесува своите извештаи до Собранието. Покрај тоа, по прегледот на интернет-страницата на Собранието, односно дневниот ред за тековните и завршените пленарни седници, како и седниците на собраниските работните тела, не се најдени докази дека Собранието ги ревидира консолидираните извештаи за ЈВФК.

240 Европска комисија, Извештај за Северна Македонија за 2020 г., 6 октомври 2020 г <https://bit.ly/3xdgREf>.

241 Министерство за финансии на Република Северна Македонија, Прирачник за внатрешна ревизија (Прв дел) <https://bit.ly/3pVxx05>.

242 Министерство за финансии на Република Северна Македонија, Прирачник за внатрешна ревизија (Втор дел) <https://bit.ly/3whe0Jg>.

243 Министерство за финансии на Република Северна Македонија, Прирачник за внатрешна ревизија (Трет дел) <https://bit.ly/3whLhEv>.

244 Министерство за финансии на Република Северна Македонија, Прирачник за внатрешна ревизија (Четврт дел) <https://bit.ly/3pQITSP>.

245 Информации во врска со финансиското управување и контрола ќе се смета дека се однесуваат на следниве податочни сетови: 1. Регистри на ризик; 2. Регистар на постапки/Правилник за процедури; 3. Информации за тоа кој е назначен за раководител за финансиско управување и контрола.

246 Четиринаесет од шеснаесет министерства имаат назначено раководители за финансиско управување и контрола. Двете Министерства кои немаат назначено раководител за финансиско управување и контрола се Министерството за внатрешни работи и ново-формираното Министерство за политички систем и односи меѓу заедниците.

247 ЈВФК Соопштенија <https://bit.ly/2Tp5ZhJ>.

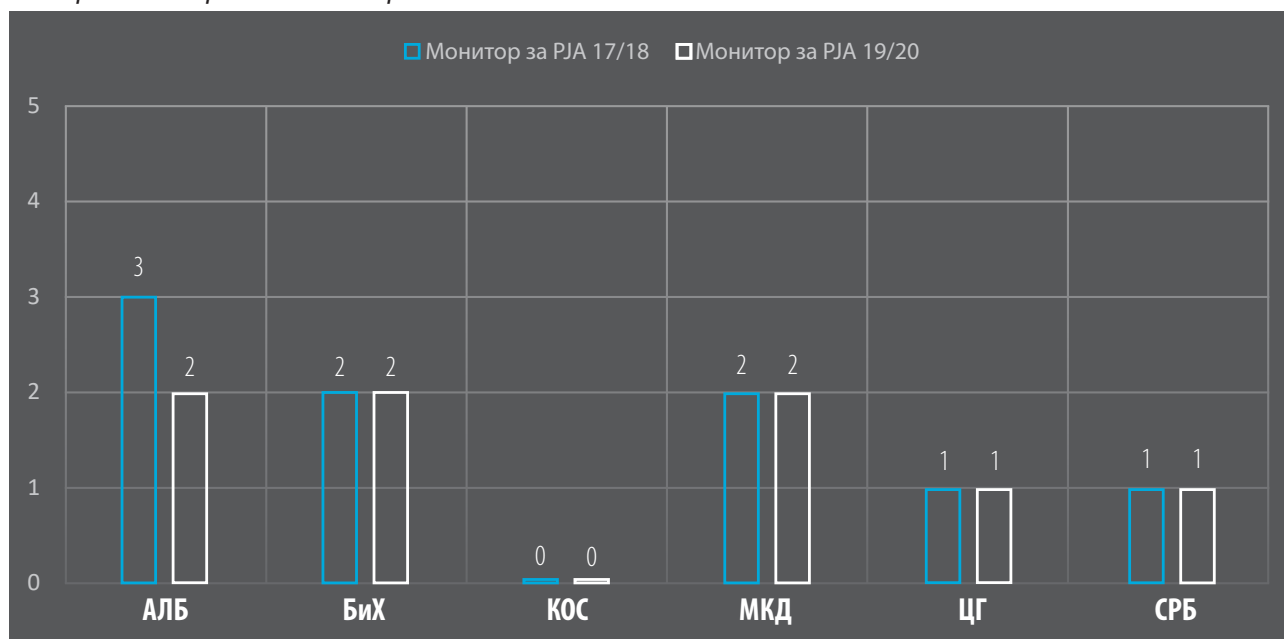
248 Изјава на заменик-министерката за финансии Ширет Елези <https://bit.ly/3hj2wiA>.

249 Фејсбук објава на Министерството за финансии <https://www.facebook.com/MinistryOfFinanceMK/posts/1692675764211266>.

250 Централна единица за хармонизација на системот на ЈВФК, секција Закони <https://www.finance.gov.mk/node/679>.

■ Каде е Северна Македонија во регионален контекст?

Индикатор PFM P6&P8 I1: Јавна достапност на информации за јавна внатрешна финансиска контрола и собраниски надзор.



НАЧЕЛО 11: ПОСТОИ ЦЕНТРАЛЕН ИНСТИТУЦИОНАЛЕН И АДМИНИСТРАТИВЕН КАПАЦИТЕТ ЗА ЕФЕКТИВНО И ЕФИКАСНО РАЗВИВАЊЕ, СПРОВЕДУВАЊЕ И СЛЕДЕЊЕ НА ПОЛИТИКАТА ЗА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ.

НАЧЕЛО 13: СПРОВЕДУВАЊЕТО НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ Е ВО СОГЛАСНОСТ СО ОСНОВНИТЕ НАЧЕЛА НА ЕДНАКОВ ТРЕТМАН, НЕДИСКРИМИНАЦИЈА, ПРОПОРЦИОНАЛНОСТ И ТРАНСПАРЕНТНОСТ, ПРИТОА СЕ ОБЕЗБЕДУВА НАЈЕФИКАСНО КОРИСТЕЊЕ НА ЈАВНИТЕ СРЕДСТВА И НАЈДОБРО ИСКОРИСТУВАЊЕ НА МОДЕРНИТЕ ТЕХНИКИ И МЕТОДИ ЗА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ.

ВеБЕР индикатор PFM P11&P13 I1: Достапност на информации за јавноста во врска со јавните набавки

Елементи на индикаторот	Оценки
E1. Централниот орган за јавни набавки редовно ја известува јавноста за спроведување на вкупната политика за јавни набавки	4/4
E2. Централниот надзорен орган редовно ја известува јавноста за постапките за заштита на правата на понудувачите во јавните набавки	2/4
E3. Централниот орган за јавни набавки ја информира јавноста на достапен и разбирлив начин	2/2
E4. Порталот за јавни набавки е лесен за користење	2/2
E5. Договорните органи на централно ниво редовно ги објавуваа своите годишни планови за јавни набавки	4/4
E6. Договорните органи на централно ниво редовно ги објавуваат нивните годишни извештаи за јавни набавки	0/4
E7. Централниот орган за јавни набавки објавува податоци за набавките во формат на отворени податоци	0/2
E8. Отворени и конкурентни постапки се главниот метод за спроведување јавни набавки	4/4
Вкупен резултат	18/26
Вредност на индикаторот (скала од 0 до 5)²⁵¹	4

Управувањето со јавните набавки во Северна Македонија се координира и врз нив се врши надзор на централно ниво, преку Бирото за јавни набавки (БЈН), како централен орган на јавната администрација во рамките на Министерството за финансии.²⁵² Во целите на анализата на транспарентноста на политиката за јавни набавки и со тоа и финансиската отчетност на Владата, анализата се фокусираше на достапноста и пристапноста на информациите за годишните постапки за јавни набавки. Бирото за јавни набавки редовно објавува Годишни извештаи за спроведувањето на вкупната политика за јавни набавки.²⁵³ Државната комисија за жалби по јавни набавки (ДКЖЈН)²⁵⁴ редовно објавува извештаи за постапките за заштита на правата на понудувачите во постапките за јавни набавки, со исклучок на Извештајот за 2019 г., кој сè уште не е објавен (Извештајот за 2018 г. се објави во март 2019 г.). ДКЖЈН исто така објави Годишен завршен извештај за буџетот за 2019 г., но не и годишен извештај за нејзината работа во 2019 г.

²⁵¹ Конверзија на поени: 0-5 поени = 0; 6-9 поени = 1; 10-13 поени = 2; 14-17 поени = 3; 18-21 поени = 4; 22-26 поени = 5.

²⁵² Биро за јавни набавки <https://www.bjn.gov.mk/>.

²⁵³ За целите на анализата, разгледувани се извештаи за вкупно три календарски години: 2019; 2018; 2017 г., достапно на: <https://www.bjn.gov.mk/category/godishni-izveshtai/>.

²⁵⁴ Државна комисија за жалби по јавни набавки <http://dkzjn.mk/>.

Годишните извештаи на Бирото за јавни набавки (БЈН) се формулирани на начин лесен за користење од страна на граѓаните и содржат резиме што лесно се следи со главните резултати во извештајниот период. Извештаите се поделени на два дела – во првиот дел се известува за работата на БЈН, а во вториот дел извештајот се фокусира врз „анализа на пазарот на јавни набавки“, која има резиме од „квалитативната и квантитативна анализа на пазарот на јавни набавки во Македонија“. Сепак, би било најдобро доколку во иднина ова резиме се постави на почетокот на извештајот за да можат читателите лесно и веднаш да пристапат кон овие информации, наместо да одат низ целиот документ. Годишните извештаи содржат графикони и табели, разместени низ текстот. Извештаите се објавуваат на јасно означена локација на интернет-страницата и се достапни со најмногу три клика од главната страница.

Иако БЈН има сопствена интернет-страница, има посебен портал за јавни набавки, односно Електронски систем за јавни набавки (ЕСЈН), кој овозможува спроведување на јавни набавки во Република Македонија во електронски формат.²⁵⁵ За да се користи ЕСЈН нема потреба да се биде регистриран за да се пребаруваат функционалностите и за да се разгледа документацијата. Секој посетител на интернет-страницата може да пристапи кон неа и да ги разгледува објавените објави за набавки, најновите одлуки за доделување на набавката, доделени договори, е-набавки, е-жалби итн. Кога ќе се кликне на табот, на пример, за тековни огласи, достапни се информации за бројот на огласот, договорниот орган, предмет на договорот, вид на постапка, датум на објавување, краен рок и документи што се достапни. Доколку сакате да ги прегледате документите, можете да кликнете на бројот на огласот каде што е достапен целиот оглас (тука исто така може лесно да се преземат релевантните документи за договорот). Пристапот до целосната тендерска документација е бесплатен. На пример, во делот „Огласи“, покрај бројот на огласот, договорниот орган, предмет на договорот, вид на постапка, датум на објавување и краен рок, има дел за документи, каде што се објавува тендерската документација на договорниот орган.

Во целите на подобро користење на порталот, ЕСЈН има насоки и прирачници за тоа како да се користат функционалностите на порталот. На интернет-страницата има делови што се однесуваат на договорниот орган и економските оператори, а можат да се најдат прирачници за тоа како да се користат овие функционалности. За овие два дела има два прирачника – 1. Упатства за договорните органи; и 2. Упатства за економските оператори.²⁵⁶ На интернет-страницата на ЕСЈН исто така има дел со често поставувани прашања (ЧПП).²⁵⁷

Во однос на можностите за пребарување на интернет-страницата на ЕСЈН, нема посебен „пребарај“ дел на главната интернет-страница на ЕСЈН, но функцијата пребарување може да се најде во различните делови на интернет-страницата, а функцијата пребарување има широк опфат, кој не е идентичен, туку е приспособен на секој посебен дел од страницата. Сепак, во секој од деловите има напредни пребарувачки функционалности. На пример, во делот „Известувања“ или во делот „Огласи“ функционалноста за пребарување ги нуди следниве опции; пребарување според договорен орган; предмет на договорот за јавна набавка; предмет на дел од договорот за јавна набавка; критериуми; број на оглас, вид на постапка; вид на договор; пребарување во период од-до. Следствено, иако нема посебен дел за слободно текстуално пребарување, можат да се искористат опциите за пребарување со клучни зборови, па на пример може да се внесе „Министерство“ како предмет на договорот/огласот и ќе се добијат сите резултати за овој клучен збор.

На националниот портал за електронски систем за јавни набавки нема поимник на термини од областа на јавни набавки. Сепак, на интернет-страницата на Бирото за јавни набавки има цел дел за поимник на клучни термини од областа на јавните набавки.²⁵⁸

Се разгледа дали договорните органи на централно ниво редовно објавуваат годишни планови за јавни набавки, извештаи и податоци за јавните набавки во отворен формат.²⁵⁹ Годишните планови за јавни набавки се достапни на националниот портал – Електронски систем за јавни набавки и за 2019 и за 2020 г. за сите министерства (и други државни институции),²⁶⁰ и најголем дел од плановите за јавни набавки се објавуваат на интернет-страниците на министерствата, со неколку исклучоци.²⁶¹

255 Електронски систем за јавни набавки <https://www.e-nabavki.gov.mk/PublicAccess/Home.aspx#/home>.

256 Биро за јавни набавки, Прирачници за „Начинот на користење на ЕСЈН за Договорни страни“ и „Начинот на користење на ЕСЈН за Економски оператори“ <https://e-nabavki.gov.mk/PublicAccess/home.aspx#/user-manual>.

257 Единствен систем за јавни набавки, секција за Често поставувани прашања <https://e-nabavki.gov.mk/PublicAccess/home.aspx#/faq>.

258 Единствен систем за јавни набавки, секција за Терминологија <https://bit.ly/3htTq2J>.

259 Објавување на отворени податоци за набавки значи објавување на податочни сетови кои: се во отворен формат, кои се машински читливи (CSV, XLS, XML, JSON, RDF, TXT); можат да бидат преземени од различни корисници; и се бесплатни.

260 Единствен систем за јавни набавки, Годишни планови за јавни набавки <https://bit.ly/3w5mO4I>.

261 Министерство за здравство; Министерство за образование и наука; Министерство за локална самоуправа; Министерство за политички систем и односи меѓу заедниците.

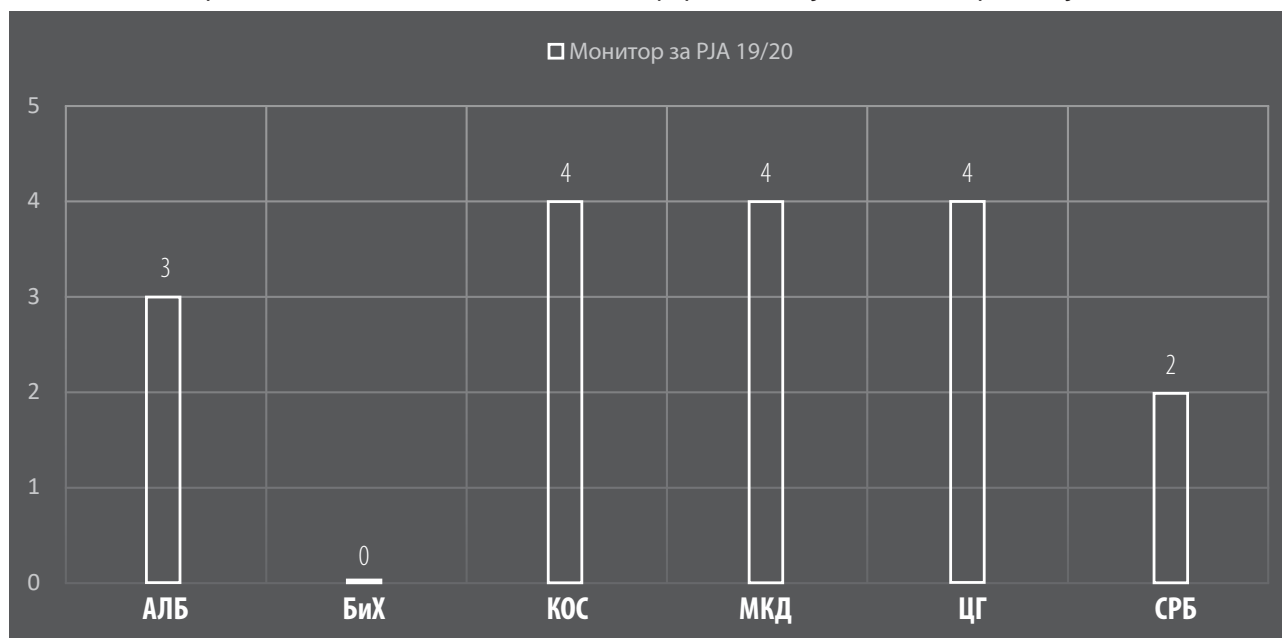
Во однос на извештаи за јавни набавки, не се најдени извештаи за јавни набавки за ниту една од договорните органи на централно ниво опфатени со примерокот за изминатите две календарски години (нити на нивните интернет-страници, ниту на интернет-страницата на Електронскиот систем за јавни набавки). Законот за јавни набавки не ја пропишува обврската министерствата да изготвуваат и да објавуваат извештаи за јавните набавки. Единствената обврска што ја наметнува Законот (член 129) за сите договорни органи е дека треба да водат посебна евиденција за постапките за јавни набавки, а ваквата евиденција се води во посебна евидентна книга во електронска форма на порталот ЕСЈН. Во евидентната книга се евидентираат сите документи што произлегуваат од соодветната постапка за јавна набавка. Иако сите министерства имаат обврска да водат евиденција за сите нивните постапки за јавни набавки и да поднесуваат извештаи за нив до Бирото за јавни набавки преку националниот портал ЕСЈН, нема консолидирани извештаи од нивната вкупна евиденција. Податоците што можат да се најдат на националниот портал на ЕСЈН и Бирото за јавни набавки не се во формат на отворени податоци, тие се дадени само во ворд-текст или ПДФ-формат.

На крајот, беше разгледано дали отворени и конкурентски постапки се главниот метод за јавни набавки. Член 47 од Законот за јавни набавки, кој е усогласен со Директивата 2004/18/ЕК, ги предвидува следниве постапки за јавни набавки: а) набавка од мала вредност; б) поедноставена отворена постапка; в) отворена постапка; („Отворена постапка“ значи постапка во која секој заинтересиран економски оператор може да поднесе понуда); г) ограничена постапка (значи постапка во која секој економски оператор може да побара да учествува и во која само оние економски оператори поканети од договорниот орган може да поднесат понуда); д) конкурентна постапка со преговарање; е) конкурентен дијалог; е) партнерство за иновации; ж) постапка со преговарање без објавување оглас и з) постапка со преговарање со објавување оглас.

Во целина, постапките се отворени и конкурентски/се објавуваат на електронскиот систем освен ж) постапка со преговарање без објавување оглас. Според Извештајот за 2019 г. на Бирото за јавни набавки, во 2019 г. биле склучени вкупно 32.065 договори. Најголемиот дел од договорите се склучени преку една од погоренаведените отворени и конкурентски постапки. Само 376 договори (1,17%) се склучени преку постапката за преговарање, без објавување оглас.

■ Каде е Северна Македонија во регионален контекст?

ВеБЕР индикатор PFM P11&P13 I1: Достапност на информации за јавноста во врска со јавните набавки



НАЧЕЛО 16: ВРХОВНАТА РЕВИЗОРСКА ИНСТИТУЦИЈА ГИ ПРИМЕНУВА СТАНДАРДНИТЕ НА НЕУТРАЛЕН И ОБЈЕКТИВЕН НАЧИН ЗА ДА ОБЕЗБЕДИ ВИСОКО КВАЛИТЕТНИ РЕВИЗИИ, КОИ ПОЗИТИВНО ВЛИЈААТ 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 индикаторот	Оценки
E1. ДЗР развива стратегија за комуникација со јавноста	4/4
E2. ДЗР има посветено најмалку една работна позиција за проактивна комуникација и обезбедување на повратни информации кон јавноста	2/4
E3. ДЗР користи разни начини на комуникација со јавноста	1/2
E4. ДЗР произведува резимеа на ревизорски извештаи за граѓаните кои се лесни за користење	0/4
E5. Се развиваат официјални канали за доставување жалби или иницијативи до ДЗР од надворешни засегнати страни (пошироката јавност, граѓанските организации)	2/2
E6. ДЗР се советува со ГО и ги зема предвид нивните активности за идентификување на ризиците во јавниот сектор	1/2
Вкупен резултат	10/18
Вредност на индикаторот 2019/2020 (скала од 0 до 5)²⁶²	3
Вредност на индикаторот 2017/2018 (скала од 0 до 5)	0

За разлика од претходниот циклус на мониторинг 2017/2018, во овој циклус податоците и наодите покажуваат дека Државниот завод за ревизија (ДЗР) ги подобрил стандардите и надворешната комуникација, главно со граѓанскиот сектор, во однос на надзорот врз резултатите од работењето и отчетноста на Владата.

Прв знак за подобрување е новата комуникациска стратегија на ДЗР за ангажман со јавноста. Државниот завод за ревизија има посебна Комуникациска стратегија за периодот од 2020 до 2023 г.²⁶³ Во стратегијата се наведува дека главниот комуникациски проблем што треба да се реши е наоѓање канали и вистински пораки за комуникација со природните сојузници – јавноста, медиумите и ГО. Стратегијата ги идентификува целните групи (медиумите, ГО, Собранието, Јавното обвинителство и Министерството за финансии) и дефинира целно насочени начини за комуникација со секој од вака определените сојузници. Изготвен е посебен Акциски план за комуникација за секоја година посебно (2020-2023), а дефинирани се и начините за оценка на комуникацијата со секоја целна група.

Потоа, се анализираше дали ДЗР определил барем едно работно место за проактивна комуникација и давање на повратни информации за јавноста. Во Правилникот за систематизација на работните места, предвиден е Сектор за поддршка на Главниот државен ревизор и во Одделението за односи со јавноста и информирање за резултатите од државната ревизија има работно место „независен ревизор за односи со јавноста и информирање за резултатите од државната ревизија“. Главните задачи на ова работно место вклучуваат: „Поддршка на помошник-раководителот за комуникација со јавноста; поднесување извештаи за активностите за односи со јавноста и спроведување на стратешките приоритети; изготвување и спроведување на истражувања на јавното мислење; надворешна комуникација и информирање на јавноста за активностите на ДЗР“. Врз основа на претходно опишаните работни задачи може да се заклучи дека ДЗР има назначено лице за проактивна комуникација со јавноста, што се потврдува со Акцискиот план, според Комуникациската стратегија 2020-2023, каде што се наведува дека се назначува еден службеник за комуникација со јавноста. Треба да се додаде дека врз основа на работата на ЕПИ и соработката со ДЗР, собрани се докази дека ваквиот службеник е назначен и спроведува активности за односи со јавноста и дека изминатата година, откако се назначи нов раководен тим на ДЗР, оваа институција постојано испраќа извештаи до граѓанските организации, вклучително и до ЕПИ.

Во однос на комуникацијата со јавноста, ДЗР не користи многу различни средства за комуникација.²⁶⁴ Во периодот од дванаесет месеци, ДЗР одржа многу конференции за печат особено во 2019 г., кога ДЗР беше без назначен директор,²⁶⁵ а продолжи да одржува конференции за печат и во периодот по назначување на директор.²⁶⁶

²⁶² Конверзија на поени: 0-3 поени = 0; 4-5 поени = 1; 6-7 поени = 2; 8-11 поени = 3; 12-15 поени = 4; 16-18 поени = 5.

²⁶³ Државен завод за ревизија, Комуникациска стратегија на Државниот завод за ревизија <https://bit.ly/3ydfLYZ>.

²⁶⁴ Периодот на мониторирање се одвиваше во ноември 2020, а се однесуваше на период од 12 месеци. Временскиот период на мониторирање се однесуваше на периодот од 24 ноември 2019 до 24 ноември 2020.

²⁶⁵ Прес конференција на државните ревизори <https://dzt.mk/mk/191126-pres-konferencija-na-drzhavnite-revizori>.

²⁶⁶ Прес конференција на Главниот државен ревизор и Вицепремиерот за европски прашања <https://dzt.mk/mk/200129-sredba-i-pres-konferencija-na-maksim-acevski-i-bujar-osmani>.

За жал, ДЗР нема активно присуство на социјалните мрежи, иако има поставено икони за „Фејсбук“, „Твитер“ и „Линкедин“ на неговата интернет-страница. Исто така, ДЗР не изготвува и не објавува онлајн-информации во вид на брошури, проспекти, видеоматеријали, мултимедијални презентации или слични промотивни материјали, освен ревизорските извештаи.²⁶⁷ Има само видеоматеријали од интервјуата на новиот директор на ДЗР.²⁶⁸ ДЗР исто така не користи интерактивни онлајн-презентации и визуализација на податоци.

Иако ДЗР не користи различни средства за комуникација со јавноста, ДЗР учествува во настани на кои се претставува надзорната работа на ДЗР и во последните два месеца од 2020 г.²⁶⁹ одржани се барем два настана на кои претставниците на ДЗР биле поканети како гости-говорници. Сепак, ДЗР не покренува иницијативи, ниту, пак, организира кампањи за промовирање на работата на ДЗР.

Со цел да се утврди дали ДЗР комуницира со јавноста на начин лесно разбирлив за граѓаните, анализирани се ревизорските извештаи на ДЗР и се разгледа дали ДЗР изготвува резимеа од ревизорските извештаи што се лесни за следење и користење од страна на граѓаните. На интернет-страницата на ДЗР, објавени се девет финализираните ревизорски извештаи.²⁷⁰ Секој од овие извештаи содржи резиме, што е напишано на едноставен и лесно разбирлив јазик. Сепак, овие резимеа не ги изнесуваат наодите на начин што е лесно разбирлив за граѓаните. Истовремено, ДЗР почнал да изготвува одделни „Апстракти на ревизорските извештаи“ што се лесни за користење од страна на граѓаните, што претставува новина воведена во информатичкиот систем на ДЗР.²⁷¹ ДЗР овие апстракти (краток преглед на наодите) од спроведените ревизии ги доставува по електронска пошта до ГО, медиумите и клучните засегнати страни. Во Годишниот извештај на ДЗР за 2019 г.,²⁷² ДЗР го истакнува следново: „Апстракт на ревизорски извештај“ во кои се содржат најважните информации што полесно се читаат и разбираат во контекст на содржината на ревизорските извештаи. Со самото објавување на нов конечен ревизорски извештај веднаш се информираат медиумите, новинските агенции, индивидуални истражувачки новинари и граѓанските организации, со прилог линк до објавениот извештај на интернет-страницата на ДЗР и апстракт од извештајот“. Овие апстракти содржат концизно објаснување на главните наоди, резултати и заклучоци од извршените ревизии. За жал, овие апстракти не се објавуваат на интернет-страницата на ДЗР, заедно со ревизорските извештаи.

Уште еден позитивен чекор кон надворешната комуникација е воспоставувањето на каналот за поднесување жалби или иницијативи до ДЗР од страна на надворешните засегнати страни. На почетната интернет-страница на ДЗР може да се најде дел со наслов „Барање за ревизија“,²⁷³ каде што секој може да поднесе барање. Има задолжителни полиња што треба да се пополнат, како што се контакт-лице, телефонски број, субјект/тема и објаснување, а исто така има можност за прикачување документи. Беше испратено пробно барање за да се провери функционалноста на овој канал и беше добиен одговор по електронска пошта од ДЗР дека ваквиот канал за комуникација е функционален и работи (на 22 декември). Директорот на ДЗР потврди дека овој канал за комуникација функционира, подвлекувајќи дека „интернет-страницата на ДЗР работи на начин на кој сите заинтересирани надворешни партнери можат електронски да поднесат барање/предлог за спроведување ревизија во одредена институција од страна на ДЗР“.²⁷⁴ Раководството на ДЗР соодветно го обработува секое барање/предлог поднесено од надворешните засегнати страни и барањето може да биде прифатено доколку е во согласност со Стратешкиот ревизорски план на ДЗР и е во согласност со достапните ресурси за предметната година. Имајќи на ум дека субјектите на ревизија од ДЗР можат да бидат повеќе од 1.300 јавни институции, изборот за определување на институциите што ќе бидат предмет на ревизија се прави во согласност со Правилник за начинот на спроведување на државна ревизија, Упатствата за стратешко и годишно планирање, Одлуката за определување на стратешките цели на ревизиите на ДЗР за периодот од 2021 до 2023 г. и другите стратешки и методолошки документи на оваа институција. Ползата од оваа интернет-страница и можноста да се испрати по електронски пат барање/предлог за ревизија се состои од тоа што постапката е навистина лесна, брза и едноставна и табот за поднесување на барањата за ревизија е лесно видлив и достапен на интернет-страницата на ДЗР.

267 Периодот на мониторирање се одвиваше во ноември 2020, а се однесуваше на период од 12 месеци. Временскиот период на мониторирање се однесуваше на периодот од 24 ноември 2019 до 24 ноември 2020.

268 Интервју на главниот државен ревизор Максим Ацевски на телевизија „Сител“, <https://dzt.mk/mk/video>.

269 <https://dzt.mk/mk/201119-indikator-za-rizici-od-korupcija-vo-javnite-nabavki>.

270 Државен завод за ревизија, Ревизорски извештаи <https://dzt.mk/mk/revizorski-izvestai>.

271 Службеникот за комуникации на ДЗР ги сподели информациите за овој ново применетиот приод во една од пораките од електронската пошта пратени до ГО, при што истиот ги сподели и првите извадоци од извршените ревизии.

272 Државен завод за ревизија на Република Северна Македонија, Годишен извештај за 2019 година https://dzt.mk/sites/default/files/2020-06/Godisen_izvestaj_2019_MKD.pdf.

273 Државен завод за ревизија, секција за Барање за ревизија https://dzt.mk/mk/contact/barane_za_revizija.

274 Интервју со Директорот на ДЗР (10 декември 2020 г.).

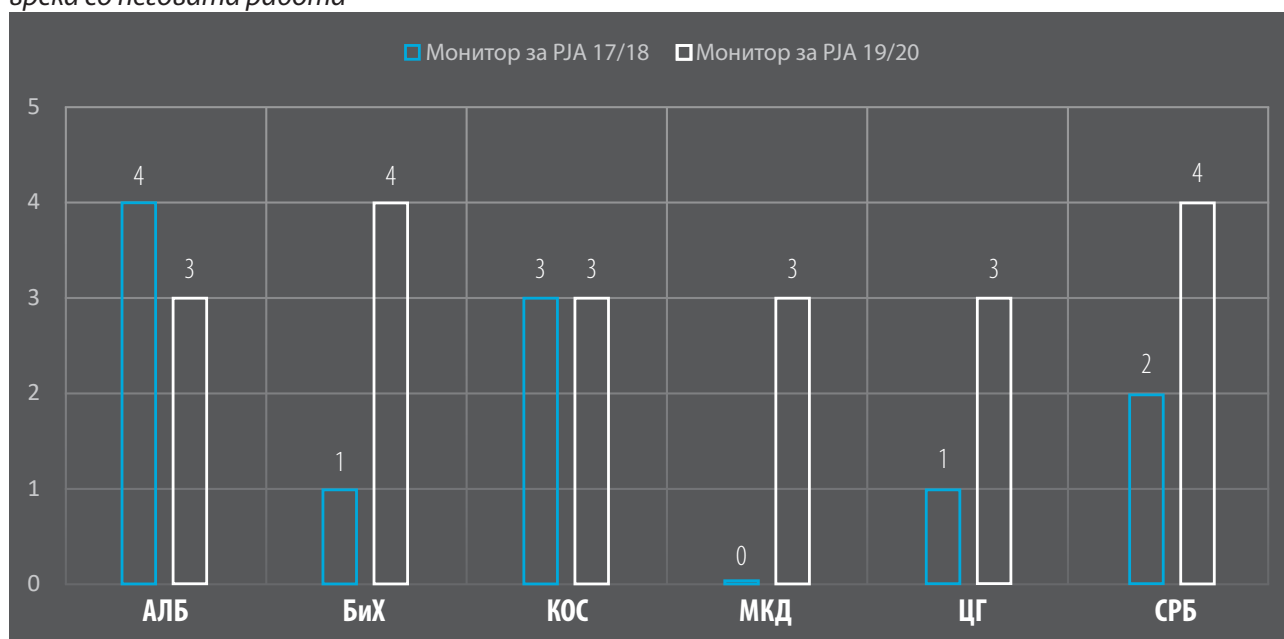
Конечно, во едно интервју²⁷⁵ директорот на ДЗР беше прашан дали се консултираат со ГО и дали ја земаат предвид нивната работа во целите на идентификување на ризиците во јавниот сектор, потоа дали имаат консултативни состаноци со ГО и дали ги земаат предвид анализите и публикациите на ГО за идентификација на ризиците. Според директорот на ДЗР, ДЗР негува добра соработка со ГО во своето работење, особено на полето на идентификување на ризиците во јавниот сектор. Во овој контекст, ДЗР одржал работни состаноци со ГО и учествувал во заеднички активности, настани, обуки и работилници. Во ноември 2020 г., претставниците (главниот и заменикот на главниот ревизор) учествувале во онлајн-работилница и тркалезни маси организирани од ГО, на кои ги изнеле нивните искуства и експертиза во процесот на спроведување на државна ревизија. Соработката меѓу ДЗР и ГО се зајакнува така што ДЗР континуирано и навремено ги информира ГО за денот на објавување на конечниот ревизорски извештај на интернет-страницата на ДЗР, покрај извештајот за ревизијата што ги содржи клучните наоди.

Во однос на консултациите за идентификација на ризиците, директорот на ДЗР истакнува дека ГО ги споделуваат и до ДЗР ги доставуваат нивните изготвени анализи и публикации, особено во однос на детектирање на можни ризици во врска со активностите на јавниот сектор и начинот на кој се трошат јавните средства. ДЗР, како врховна ревизорска институција, ги разгледува анализите и публикациите на ГО и често во овие документи наоѓа одредени индикации за незаконски активности од страна на јавните институции, државните органи и јавните претпријатија, кои, пак, од своја страна можат да бидат сериозен индикатор и аргумент во фазата на планирање на ревизиите и опфатот на институциите кои ќе бидат предмет на ревизија во текот на тековната или следната година. Истовремено, кога ДЗР организира настани и обуки често на нив поканува предавачи од одредени ГО, кои ги споделуваат нивните искуства во работата со граѓанскиот сектор.

Во Годишниот извештај за 2019 г. се подвлекува дека ДЗР организирал серија состаноци, работилници и разговори со ГО, со помош на кои биле дефинирани неколку важни документи, вклучително и Комуникациската стратегија на ДЗР; анализата и препораките за јакнење на процесот на ревизија и Стратегијата за претставување на поедноставени ревизорски извештаи. Во Годишниот извештај за 2018 г., се нагласува дека активностите на Мрежата на врховни ревизорски институции била фокусирана на поголема интеракција и соработка со граѓанскиот сектор, а исто така се нагласува дека во рамките на Твининг проектот, спроведен во соработка со Хрватска и Бугарија, била организирана тркалезна маса со ГО и други засегнати страни, со фокус врз соработката на врховните ревизорски институции и парламентите.

■ Каде е Северна Македонија во регионален контекст?

ВеБЕР Индикатор PFM P16 I1: Државниот завод за ревизија комуницира и соработува со јавноста во врска со неговата работа



²⁷⁵ Интервју со Директорот на ДЗР (10 декември 2020 г.)

VI.3 РЕЗИМЕ НА РЕЗУЛТАТИТЕ: УПРАВУВАЊЕ СО ЈАВНИ ФИНАНСИИ

Наодите од овој циклус на ВеБЕР мониторинг покажуваат дека се преземени значајни чекори за подобрување на УЈФ во земјата. Беа анализирани клучните буџетски документи, како и достапноста на информации за јавната внатрешна финансиска контрола и собранискиот надзор, како и комуникацијата и соработката со јавноста од страна на врховната ревизорска институција.

Годишниот извештај за извршување на буџетот, потоа извештаите за извршување на буџетот во тековната година и полугодишните извештаи за извршување на буџетот се достапни на интернет-страницата на Министерството за финансии. Најголем дел од документите се лесно достапни, но со оглед на тоа што Министерството за финансии има нова интернет-страница, дел од документите не се поставени, како што е случајот со полугодишниот извештај за 2020 г.

Со цел да се провери квалитетот на извештаите, се испита дали извештаите за извршување на буџетот содржат податоци за расходите според трите класификации: организациски, економски и функционални. Завршниот извештај за 2019 г.²⁷⁶ е единствениот извештај што содржи податоци за расходите според трите класификации, додека месечните извештаи и полугодишниот извештај за 2020 г. содржи податоци за два типа класификација: организациски и економски. Завршниот извештај не содржи достаточни нефинансиски информации за резултатите од работењето на Владата, но содржи информации за иницијативи за родово буџетирање, како и за владините програми и развојни потпрограми.

Најзначајната промена во споредба со претходниот циклус на мониторинг е новосозданиот Граѓански буџет. Апликацијата нуди преглед на буџетот преку интерактивен интерфејс создаден за граѓаните.

Новоотворениот портал Отворени финансии,²⁷⁷ интернет-страницата за јавен долг,²⁷⁸ и интернет-страницата за финансиска транспарентност во однос на кризата со КОВИД-19²⁷⁹ овозможуваат детален увид во информациите поврзани со буџетските трансакции, плаќањата, трендовите со јавниот долг и јавните набавки.

Министерството за финансии објави консолидирани годишни извештаи²⁸⁰ за ЈВФК за 2019²⁸¹ и за 2018 г.,²⁸² но не се најдени докази дека редовно се изготвуваат прегледи на квалитетот на внатрешните ревизорски извештаи. Загрижува што ЦЕХ не се ангажира проактивно со јавноста, исто како што загрижува и фактот што нема докази за брошури, проспекти и други информативни материјали наменети за јавноста.

Бирото за јавни набавки редовно објавува годишни извештаи што се лесни за користење од страна на граѓаните за спроведување на вкупната политика во однос на јавните набавки.²⁸³ Од друга страна, Државната комисија за жалби по јавни набавки нема издадено годишен извештај и извештај за постапките за заштита на правата на понудувачите во постапките за јавни набавки уште од 2018 г.

Електронскиот систем за јавни набавки (ЕСЈН) овозможува спроведување на јавни набавки во електронски формат²⁸⁴ и секој посетител на интернет-страницата на овој портал може да пристапи и бесплатно да пребара и да ги прегледа објавените огласи, последните одлуки за доделување договори, доделени договори, е-набавки и е-жалби. На оваа интернет-страница исто така можат да се најдат упатства и прирачници за корисниците. Годишните планови за јавни набавки се достапни на интернет-страницата на ЕСЈН за 2019 и за 2020 г. за министерствата (и другите државни институции)²⁸⁵ и најголем дел од плановите за јавни набавки се објавуваат на интернет-страниците на министерствата, со мал број исклучоци.²⁸⁶ Сепак, не се најдени извештаи за јавни набавки за кој било договорен орган на централно ниво опфатен со примерокот за изминатите две календарски години.

276 Завршна сметка на Буџетот на Република Македонија за 2019 г. <https://bit.ly/2NC6k3b>.

277 Отворени финансии портал <https://open.finance.gov.mk/mk/home>.

278 Јавен долг портал <https://javendolg.open.finance.gov.mk/>.

279 Финансиска транспарентност за КОВИД-19 <https://finansiskatransparentnost.koronavirus.gov.mk/#/payments-details>.

280 Не се најдени докази дека Собранието ги разгледува и дискутира за извештаите.

281 Министерство за финансии на Република Северна Македонија, Годишен извештај за функционирање на системот за јавна внатрешна финансиска контрола за 2019 година <https://bit.ly/2O1TzPC>.

282 Министерство за финансии на Република Северна Македонија, Годишен извештај за функционирање на системот за јавна внатрешна финансиска контрола за 2018 година <https://bit.ly/2LqsAfO>.

283 Во целите на анализата, разгледани се извештаи за вкупно три календарски години: 2019; 2018; 2017г., достапно на: <https://www.bjn.gov.mk/category/godishni-izveshtai/>.

284 Електронски систем за јавни набавки <https://www.e-nabavki.gov.mk/PublicAccess/Home.aspx#/home>.

285 Електронски систем за јавни набавки, Годишни планови за јавни набавки <https://e-nabavki.gov.mk/PublicAccess/home.aspx#/annual-plans>.

286 Министерство за здравство; Министерство за образование и наука; Министерство за локална самоуправа; Министерство за политички систем и односи меѓу заедниците.

Главниот метод за јавни набавки е отворениот и конкурентскиот модел. Според Извештајот на Бирото за јавни набавки за 2019 г., таа година биле склучени вкупно 32.065 договори. Најголем дел од договорите (99%) се склучени со примена на една од отворените и конкурентски постапки.

Наодите исто така покажуваат дека Државниот завод за ревизија (ДЗР), што исто така донел посебна Комуникациска стратегија за периодот од 2020 до 2023 г.,²⁸⁷ ги подобрил неговите стандарди и надворешната комуникација. Позитивна новина што ја вовел ДЗР е изготвувањето апстракти од ревизорските извештаи, кои се лесни за користење од страна на граѓаните и кои ДЗР ги испраќа до ГО, медиумите и клучните засегнати страни преку електронска пошта. Уште еден позитивен чекор во однос на надворешната комуникација е воспоставувањето канал за поднесување жалби или иницијативи до ДЗР од страна на надворешните засегнати страни..

²⁸⁷ Државен завод за ревизија, Комуникациска стратегија на Државниот завод за ревизија https://dzt.mk/sites/default/files/2020-09/Komunikaciska_strategija_2020_2023.pdf.

Препораки за управувањето со јавни финансии

Следење на препораките од РЈА Мониторот 2017/2018

Препораки	Статус	Коментар
Годишните буџетски извештаи треба да содржат информации за организациската, економска и функционалната класификација.	Спроведена	Завршниот извештај за 2019 г. содржи податоци за расходите според сите три класификации.
Годишните буџетски извештаи треба да содржат нефинансиски информации за резултатите од работењето на Владата, што ги опфаќаат сите буџетски корисници.	Неспроведена	Иако во извештајот има дел за иницијативи и активности за родово буџетирање, што ги презема секое министерство, ова не е достаточо за да може да се каже дека во завршниот годишен извештај за буџетот се вклучени нефинансиски информации за резултатите од работењето на Владата.
Извештаите за квалитетот на внатрешна ревизија треба да бидат подготвени и објавени.	Неспроведена	Прегледите на квалитетот на извештаите за внатрешна ревизија не се изготвуваат, ниту, пак, редовно се објавуваат онлајн.
Сите министерства треба да објавуваат регистри за ризик, процедури и информации за назначениот раководите на ВФК.	Делумно спроведена	Наодите упатуваат на опиплива разлика споредено со претходниот циклус на мониторинг (2017/2018), со оглед на тоа што министерствата се потранспарентни, но само во однос информации за раководители за ВФК, главно објавени во правилниците за внатрешната организација на министерствата.
ЦЕХ треба да се вклучи во односите со јавноста, информирајќи за активностите од значење за граѓаните.	Неспроведена	ЦЕХ не се ангажира проактивно со јавноста. Министерството за финансии нема соопштенија за јавност во однос на активностите на ЦЕХ во 2020 г. Не можат да се најдат соопштенија за јавност за 2020 г., туку само за 2019 г. Истото важи и за активностите на социјалните мрежи од страна на ЦЕХ: објавиле информации само за активностите во 2019 г. Исто така, претставниците на ЦЕХ не се појавуваат во медиумите за да објаснат и за да дискутираат за прашања поврзани со ЈВФК ниту, пак, организираат јавни настани со учество на недржавни засегнати страни.
Извештаите на ЦЕХ треба да бидат разгледани во Собранието.	Неспроведена	Извештаите на ЦЕХ сè уште не се разгледуваат, ниту, пак, за нив се расправа во Собранието и ова останува како препорака и во овој извештај.
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.	Неспроведена	ДЗР нема активно присуство на социјалните мрежи, а исто така, ДЗР не изготвува и не објавува какви било онлајн-информации во вид на брошури, проспекти, видеоматеријали, мултимедијални презентации или слични промотивни материјали, освен ревизорските извештаи.
ДЗР треба да соработува со ГО и да развие методологија за соработка со нив, за да се зајакнат обостраните капацитетите преку заедничка работа.	Спроведена	Државниот завод за ревизија (ДЗР) донел посебна Комуникациска стратегија за периодот од 2020 до 2023 г. Во Стратегијата се идентификувани целните групи (медиумите, ГО, Собранието, Јавното обвинителство и Министерството за финансии) и се определуваат целното дефинирани начини за комуникација со секоја од засегнатите страни поединечно. Изготвен е и посебен Акциски план за комуникација за секоја година (2020-2023) и наведени се средствата за оценка на комуникацијата со секоја целна група посебно.

- 1. Годишните буџетски извештаи треба да содржат нефинансиски информации за резултатите од работењето на Владата, кои ги опфаќаат сите буџетски корисници.*
- 2. Треба да се зајакнат административните капацитети на одделенијата за внатрешна ревизија на централно и на локално ниво и треба редовно да се изготвуваат и да се објавуваат прегледи на квалитетот на извештаите од внатрешната ревизија.*
- 3. Министерството за финансии и ЦЕХ треба да вложат напори за проактивно ангажирање во однос на јавноста и медиумите во врска со прашања поврзани со ЈВФК, преку организирање јавни настани со учество на различни засегнати страни, да објавуваат соопштенија за јавност и да имаат јавни настани, како и други форми на ангажман со јавноста..*
- 4. Покрај Владата која ги прегледува годишните извештаи за ЈВФК, Собранието исто така треба да има активна улога во овој процес и исто така треба да ги разгледува и да дискутира за консолидираните извештаи за ЈВФК.*
- 5. Иако е позитивен чекор што годишните извештаи на Бирото за јавни набавки содржат резиме на квалитативната и квантитативната анализа на пазарот на јавни набавки, кое граѓаните лесно може да го следат, за во иднина би било најдобро доколку ваквото резиме се постави на почетокот на извештајот со цел читателите лесно и веднаш да пристапат кон оваа информација, наместо да го прегледуваат целиот документ.*
- 6. Со оглед на тоа што не се најдени извештаи за јавните набавки за кој било од договорните органи на централно ниво, кои се дел од примерокот, сите договорни органи треба да вложат значителни напори за да изготват консолидирани извештаи врз основа на евиденцијата за сите нивни постапки за јавни набавки.*
- 7. ДЗР треба да почне да ја промовира својата работа преку различни иницијативи и јавни кампањи. Покрај ваков вид на активности, ДЗР исто така треба да ја разгледа можноста за активирање на социјалните мрежи и многу повеќе проактивно да се ангажира со граѓаните и медиумите изготвувајќи и објавувајќи информативни брошури, проспекти, видео материјали, мултимедијални презентации или слични промотивни материјали, освен што ги објавува ревизорските извештаи.*
- 8. Ново воведениот Апстракт од ревизорскиот извештај треба да се објавува на интернет страницата на ДЗР, заедно со ревизорските извештаи.*

МЕТОДОЛОГИЈА

Методологијата за следење на РЈА е изработена од истражувачкиот тим на ВеБЕР, а за неа стручните соработници на ВеБЕР имаа сеопфатни консултации. Согласно на методолошките измени опишани во овој извештај, методологијата се заснова на 22 начела на СИГМА (за разлика од 21 начело во мониторинг-циклусот во кој беа утврдени основните вредности), додека за мониторинг на овие начела во шесте клучни области на РЈА се применија 23 повеќестрани индикатори.

Методологијата за мониторинг на РЈА содржи подробности за вкупниот пристап применет во ВеБЕР мониторингот, процесот на развивање на методологијата, изборот на начелата што ги следи ВеБЕР проектот и формулацијата на индикаторите со опис на методолошките пристапи. Деталните информации потребни за мерење на секој индикатор се дадени во одделни детални табели со индикатори. Секоја детална табела за конкретниот индикатор го содржи следново: формулација, тежина, извори на податоци, методологија/опис што се мери со одреден елемент и правила за определување поени. На крајот, секоја детална табела со индикатор има и табела за конверзија на резултатите од сите елементи во конечни индикаторни вредности на скала од 0 до 5.

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

Користени и споредени се податоци за секоја поединечна земја. Податоците се собрани со примена на следниве методи:

- Фокус групи;
- Интервјуа со засегнати страни;
- Испитување на јавното мислење;
- Анкета на државни службеници;
- Анкета со граѓански организации;
- Анализа на службена документација, податоци и службени интернет-страници;
- Барања за слободен пристап до информации.

ФОКУС ГРУПИ

Фокус-групите се одржаа со цел добивање на квалитативен придонес од засегнатите страни за одредени индикатори. Податоците од фокус-групите најчесто се користат како дополнување или за поткрепа на податоците прибрани со други истражувачки алатки. Конкретно, методологијата за РЈА Мониторот предвиде фокус-групи за:

- Стратешката рамка за РЈА, со граѓански организации (за индикаторите SFPAR_P1_I1, SFPAR_P2&4_I1);
- Развој и координација на политиките, со граѓански организации (опфатени индикатори PDC_P5_I2, PDC_P6_I1, PDC_P10_I1, PDC_P11_I1);
- Јавна служба и управување со човечки ресурси, со поранешни кандидати кои претходно поднеле апликација за вработување во органите на централната администрација (за индикаторот PSHRM_P3_I1);
- Отчетност, со граѓански организации (за индикатор ACC_P2_I1), и
- Давање услуги, со граѓански организации кои конкретно работат на прашања поврзани со отчетност, ранливи групи и лица со попреченост (за индикатор SD_P4_I1).

Изборот на учесници се засноваше на целно определување примерок на неверојатност, со фокус врз ГО или други целни групи со стручни познавања за предметното прашање. Се одржаа следниве фокус-групи:

Табела 48: Фокус групи одржани на ниво на Западен Балкан

Држава	Група	Бр. на ФГ	Област на РЈА
АЛБ	Граѓански организации	3	Давање услуги; Развој и координација на политиките
БиХ	Граѓански организации	2	Развој и координација на политиките; Давање услуги
КОС	Граѓански организации	1	Стратешка рамка за РЈА; Развој и координација на политиките; Отчетност
МКД	Граѓански организации	1	Стратешка рамка за РЈА
	Поранешни кандидати за вработување во централната администрација	4	Јавна служба и управување со човечки ресурси
ЦГ	/	/	/
СРБ	Граѓански организации	3	Стратешка рамка за РЈА; Давање услуги; Развој и координација на политиките; Отчетност

ИНТЕРВЈУА СО ЗАСЕГНАТИ СТРАНИ

Интервјуата се спроведоа со цел добивање на квалитативен придонес од засегнатите страни за областите што се предмет на мониторинг. Слично како и фокус-групите, интервјуата главно беа искористени за да се соберат податоци како дополнување или за поткрепа на податоците прибрани со други истражувачки алатки. Заради ограничувањата што произлегоа од пандемијата на КОВИД-19, во одредени случаи интервјуата беа искористени како замена за фокус-групите, како извор на податоци.

Интервјуата беа полуструктурирани, составени од група на отворени прашања, овозможувајќи дискусија со интервјуираните лица и потпрашања на самото место. Изборот на интервјуираните лица се базираше на целно определување на примерок на неверојатност, со фокус врз експерти релевантни за дадената тематска област.

Беа спроведени вкупно 61 интервју во периодот на мониторинг. Интервјуираните лица имаа целосна анонимност во однос на личните информации, со цел да се обезбеди подобра стапка на давање одговори и да се олесни давањето информации.

Табела 49: Интервјуа спроведени на ниво на Западен Балкан

Администрација	Интервјуирани лица (број на интервјуа)	Област на РЈА
АЛБ	Претставник на Одделот за јавна администрација (3)	Јавна служба и управување со човечки ресурси
	Поранешен кандидат за позиција во државната администрација (4)	Јавна служба и управување со човечки ресурси
	Висок државен службеник (1)	Јавна служба и управување со човечки ресурси
	Претставник на врховната ревизорска институција (1)	Управување со јавни финансии
БиХ	Поранешен кандидат за служба во државната администрација (4)	Јавна служба и управување со човечки ресурси
	Претставник на Канцеларијата на координаторот за реформа на јавната администрација (1)	Стратешка рамка за РЈА
	Директор на Агенцијата за државни службеници (1)	Јавна служба и управување со човечки ресурси
	Експерт во областа на државната администрација (2)	Јавна служба и управување со човечки ресурси
	Поранешни и сегашни државни службеници (5)	Јавна служба и управување со човечки ресурси
	Претставник на врховната ревизорска институција (1)	Управување со јавни финансии
КОС	Висок државен службеник (1)	Стратешка рамка за РЈА
	Поранешни кандидати за позиција во државната администрација (2)	Јавна служба и управување со човечки ресурси
	Висок државен службеник (4)	Јавна служба и управување со човечки ресурси; Стратешка рамка за РЈА
МКД	Поранешни и сегашни високи државни службеници (6)	Стратешка рамка за РЈА; Јавна служба и управување со човечки ресурси
	Претставник на врховната ревизорска институција (1)	Управување со јавни финансии
	Претставник на МФ/ЦЕХ (1)	Управување со јавни финансии
ЦГ	Претставници на ГО (7)	Стратешка рамка за РЈА, Развој и координација на политиките, Давање услуги
	Високи државни службеници (5)	Стратешка рамка на РЈА, Јавна служба и управување со човечки ресурси, Управување со јавни финансии
	Поранешни кандидати за позиција во државна администрација (3)	Јавна служба и управување со човечки ресурси
СРБ	Претставници на ГО (1)	Стратешка рамка за РЈА
	Поранешни и сегашни државни службеници (6)	Јавна служба и управување со човечки ресурси, Стратешка рамка за РЈА
	Експерти (1)	Јавна служба и Управување со човечки ресурси
	Претставник на врховната ревизорска институција (1)	Управување со јавни финансии

ИСПИТУВАЊЕ НА ЈАВНОТО МИСЛЕЊЕ

Испитувањето на јавното мислење се спроведе преку прашалник наменет за општата јавност (постојани жители на земјите од Западниот Балкан на возраст од 18 години и постари). Анкетата беше спроведена преку компјутерско телефонско интервјуирање (CATI), во комбинација со компјутерско самоинтервјуирање (CAWI), при што се примени три-степен случаен репрезентативен стратифициран примерок (основни единици на примерокот: избирачки места; секундарни единици на примерокот: домаќинства; терцијарни единици на примерокот: членови на домаќинства).

Анкетата беше спроведена во периодот од 15 до 30 мај 2020 г. На ниво на Западниот Балкан, маргината на грешка за вкупниот примерок од 6.085 граѓани е $\pm 3,13\%$, на ниво на доверба од 95%.

Табела 50: Методолошка рамка за испитувањето на јавното мислење

Локација	Албанија, Босна и Херцеговина, Северна Македонија, Црна Гора и Србија
Период	15-30 мај 2020 г.
Метод на собирање податоци	CATI во комбинација со CAWI
Рамка на примерок	Вкупната популација на постојани жители на возраст од 18 години и постари
Определување примерок	Три-степен случаен репрезентативен стратифициран примерок (основни единици на примерокот: избирачки места; секундарни единици на примерокот: домаќинства; терцијарни единици на примерокот: членови на домаќинства)
Маргина на грешка	Просечната маргина на грешка е $\pm 3,13\%$ на ниво на доверба од 95%

АНКЕТА НА ДРЖАВНИ СЛУЖБЕНИЦИ

Анкетата на државниците службеници беше спроведена врз основа на унифициран прашалник наменет за државни службеници вработени во централната државна администрација во Албанија, Босна и Херцеговина, Косово, Северна Македонија, Црна Гора и Србија. Прашалникот беше преведен и адаптиран на локалните јазици. Тој воопштено опфаќа пет главни области: вработување на државни службеници, привремено вработување во администрацијата, статус на високи државни службеници, плата/надоместоци и интегритет и антикорупција. Податоците се прибираа преку самоанкетирање на платформата „SurveyMonkey“.

На ниво на Западниот Балкан, во анкетата учествуваа вкупно 3.827 државни службеници, во период од втората половина на јуни и почетокот на август 2020 г.

Табела 51: Структура на примерокот за анкета на државните службеници

	Бр.	% (на случаи)
ВКУПНО	3827	100%
Главни групи		
Позиција во државната служба		
Виш управен раководител – шеф на институција	67	2.32
Виш управен раководител – кој не е шеф на институција	210	7.27
Раководител на служба (извршно ниво)	705	24.42
Државен службеник со не-управувачка експертска позиција	1468	50.85
Државен службеник за административна поддршка	127	4.40
Државен службеник со договор на определено време или привремено вработен на друг начин	151	5.23
Политички назначено лице (кабинет на министерот или друго)	10	0.35
Друго	337	11.67
Институции на државната администрација		
Министерство	1279	44.30
Подредени органи	473	16.38
Централна владина институција (Кабинет на Премиерот, владин орган, владина служба)	441	15.28
Автономна институција во рамки на централната државна администрација	357	12.37
Друго	337	11.67
Род		
Машки	1067	36.96
Женски	1543	53.45
Друго	59	2.04
Не сака да одговори	218	7.55
Години на работа во државна администрација		
Средна вредност = 12,82 години; Опфат = 0-41 години		
Сектор на работење пред влегување во администрација		
Локална или регионална администрација	265	9.18
Друга државна институција	147	5.09
Јавни услуги	408	14.14
Меѓународни организации	85	2.94
Невладини организации	105	3.64
Медиуми	50	1.73
Приватен сектор	1061	36.75
Прво вработување	447	44.7
Друго	319	11.05

Табела 52: Маргина на грешка (МГ) по прашање на ниво на доверба од 95%

Прашање	Опфат на МГ (АЛБ)	Опфат на МГ (БиХ)	Опфат на МГ (КС)	Опфат на МГ (МКД)	Опфат на МГ (ЦГ)	Опфат на МГ (СРБ)
Државните службеници во мојата институција се вработуваат врз основа на квалификации и вештини	3.62-3.76	2.41-2.72	2.27-2.60	2.56-2.75	3.52-3.80	3.16-3.28
Во постапката за вработување на државни службеници во мојата институција со сите кандидати се постапува еднакво (без оглед на родот, етничката припадност или други лични карактеристики, кои можат да бидат основа за неправична дискриминација)	3.85-3.99	2.51-2.85	2.47-2.82	2.84-3.06	3.88-4.15	3.62-3.74
За вработување како државен службеник во мојата институција треба врски	2.62-2.79	3.57-3.87	3.69-3.99	3.17-3.37	2.51-2.79	3.08-3.20
Ангажирањето поединци на времена основа (договори за вработувања на одредено време или друг вид договори за привремено ангажирање) е исклучок во мојата институција	2.99-3.14	2.56-2.85	2.53-2.86	2.34-2.51	3.89-3.18	2.60-2.72
Поединците кои се вработуваат на привремена основа извршуваат задачи што вообичаено треба да ги извршуваат државните службеници	3.19-3.41	3.29-3.67	3.54-3.92	3.81-4.05	3.12-3.52	3.77-3.94
Таквите договори се продолжуваат за повеќе од една година	2.18-2.34	2.89-3.22	2.56-3.86	3.49-3.66	2.59-2.73	3.61-3.73
Кога се вработуваат на определено време, поединците се селектираат врз основа на квалификациите и вештините	3.53-3.71	2.84-3.19	1.97-2.26	2.70-2.91	3.58-3.91	3.39-3.53
Поединците вработени на определено време стануваат државни службеници по завршување на нивниот договор за вработување на определено време	2.77-2.92	3.37-3.57	3.01-3.32	3.12-3.28	3.37-3.64	3.18-3.29
Формалните правила за вработување на лица на определено време се применуваат во практиката	3.65-3.82	3.02-3.35	2.76-3.08	3.24-3.44	4.07-4.34	3.67-3.80
Постапките за назначување на високи државни службеници обезбедуваат дека се назначуваат најдобрите кандидати во мојата институција	3.41-3.57	2.02-2.33	2.17-2.49	2.31-2.49	3.32-3.62	2.88-3.01
Во мојата институција, високите државни службеници би извршиле незаконски дејства, доколку од нив тоа го побараат политички надредените лица	2.89-3.12	3.67-4.07	3.72-4.09	3.51-3.78	2.76-3.21	3.74-3.93
Високите државни службеници може да одбијат незаконска наредба издадена од министер или друго политички надредено лице, без да ја загрозат сопствената позиција	3.27-3.42	2.73-3.02	2.64-2.94	2.96-3.16	3.60-3.84	3.03-3.15
Позициите на високите државни службеници се предмет на политички договори и „поделба на колачот“ меѓу владејачките политички партии	2.51-2.67	3.94-4.20	3.56-3.86	3.52-3.72	2.95-3.25	3.36-3.49
Високите државни службеници барем делумно се назначуваат благодарение на политичката поддршка	2.74-2.93	3.89-4.18	3.71-3.99	3.81-3.99	3.05-3.82	3.53-3.66
Во мојата институција, високите државни службеници учествуваат во изборните кампањи на политичките партии во текот на изборите	2.02-2.21	2.58-2.92	3.31-3.61	3.23-3.45	2.01-2.33	2.45-2.60
Во мојата институција вишите државни службеници се отпуштаат заради политички мотиви	2.20-2.38	1.81-2.14	3.20-3.49	3.08-3.42	1.77-2.09	2.43-2.58
Формалните правила и критериуми за отпуштање на државни службеници соодветно се преминуваат во практиката	3.67-3.84	3.00-3.38	2.54-2.83	3.08-3.32	4.01-4.28	3.39-3.52
Во мојата институција, раководните лица ги користат бонусите или покачувањето на платата само за да стимулираат или наградат резултати во работењето	2.57-2.74	2.15-2.45	2.19-2.49	2.68-2.88	3.19-3.48	2.95-3.08
Во мојата институција, политичките и личните врски им помагаат на вработените да добијат бонуси или покачување на платата	1.90-2.08	3.25-3.61	3.09-3.46	3.18-3.41	2.16-2.51	2.76-2.90
Мерките за интегритет и против корупција во мојата институција постојат и се делотворни во постигнувањето на нивните цели	3.68-3.80	2.54-2.83	2.78-3.10	2.99-3.18	3.63-3.87	3.38-3.49
Мерките за интегритет и против корупција во мојата институција се непристрасни (односно се применуваат на ист начин за сите државни службеници)	3.59-3.73	2.57-2.88	2.48-2.78	2.86-3.06	3.73-3.97	3.37-3.49
Доколку би станал укажувач, би се чувствувал заштитено	2.67-2.82	1.85-2.12	2.12-2.43	2.00-2.18	2.40-2.72	2.23-2.35
Колку сметате дека е важно граѓанските организации (ГО) да спроведуваат мониторинг на реформата на јавната администрација	2.51-2.67	2.03-2.36	1.65-1.98	2.39-2.61	1.78-2.02	2.67-2.81
Колку сметате дека е важно јавноста (граѓаните) да ја перципираат јавната администрација како деполитизирана	1.30-1.41	1.23-1.42	1.19-1.41	1.15-1.26	1.26-1.44	1.37-1.46

АНКЕТА НА ГРАЃАНСКИ ОРГАНИЗАЦИИ

Резултатите од анкетата на ГО се засноваат на стандардизиран прашалник наменет за ГО кои работат во Албанија, Босна и Херцеговина, Косово, Северна Македонија, Црна Гора и Србија. Прашалникот вклучува девет делови што го опфаќаат следново:

1. Вклученост на ГО во креирање политики засновани на докази,
2. Учество во креирање на политиките и процесите на одлучување,
3. Користење на правото за слободен пристап до информации,
4. Транспарентност на процесите на носење одлуки,
5. Достапност и пристапност на законодавството и објаснувачките материјали,
6. Перцепцијата на ГО за владините планови, следење и известување за нејзината работа,
7. Делотворност 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 самоадминистриран прашалник на платформата „SurveyMonkey“. На ниво на Западен Балкан, во анкетата учествуваа вкупно 581 ГО, во периодот од 22 јуни до 4 август 2020 г.

Табела 53: Времетраење на анкетата

АЛБ	БиХ	КОС	МКД	ЦГ	СРБ
24/06 – 29/07	23/06 – 3/08	23/06 – 04/08	23/06 – 04/08	22/06 – 27/07	22/06 – 27/07

Табела 54: Разложување на примерокот на анкетата со ГО на ниво на Западен Балкан.²⁸⁸

	Бр.	% (на случаи)
ВКУПНО	3827	100%
Главни групи		
Вид на организација		
Истражување на политиките/аналитички центри	168	16.37
Мониторинг организации (Watchdog)	100	9.75
Застапување	228	22.22
Давател на услуги	203	19.79
Локална (Grassroot) организација	167	16.28
Друго	160	15.59

Област на делување		
Владеене и демократија	168	6.05
Владеене на правото	167	6.01
Човекови права	295	10.62
Реформа на јавната администрација	109	3.93
Европска интеграција	149	5.37
Родови прашања	156	5.62
Деца и млади	238	8.57
Животна средина и одржлив развој	229	8.25
Образование	225	8.10
Култура	143	5.15
Здравство	123	4.43
Медиуми	120	4.32
Економски развој	164	5.91
Развој на граѓанското општество	228	8.21
Социјални услуги	189	6.81
Друго	74	2.66

Година на регистрација на ГО		
Средна вредност= 2005; Опфат=1920-2020		

Позиција на испитаникот во организацијата*		
Висока раководна позиција	371	63.86
Средно ниво на раководна позиција	70	12.05
Висока не-раководна позиција	28	4.82
Средна не-раководна позиција	16	2.75
Друго	96	16.52

Години на работа во организацијата		
Средна вредност=9.89 години; Опфат=0-41 години		

288 Може да се избере од повеќе опции.

АНАЛИЗА НА СЛУЖБЕНА ДОКУМЕНТАЦИЈА; ПОДАТОЦИ И СЛУЖБЕНИ ИНТЕРНЕТ СТРАНИЦИ

Мониторингот во голема мера се заснова на анализа на јавно достапни службени документи на интернет-страниците на административните органи. Анализата на документацијата вклучи:

- Законодавство (закони и подзаконски акти);
- документи за политиките (стратегии, програми, планови, акциски планови, итн.);
- службени извештаи (извештаи за спроведувањето, извештаи од јавни консултации, итн.);
- аналитички документи (проценки на влијанието, објаснувачки меморандуми за законодавството, концепти на политиките, оценка на политиките, итн.);
- поединечни правни акти (одлуки, заклучоци, итн.);
- останати документи (дневен ред, записници и извештаи од состаноци, објави, насоки, упатства, меморандуми, итн.).

Дополнително, како извори на податоци беа користени службените интернет-страници на јавните власти и нивните документи за сите индикатори, освен за оние што целосно се засноваат на податоците од спроведените анкети. Во одредени случаи, интернет-страниците на јавните власти беа внимателно разгледувани, бидејќи беа клучни извори на информации и аналитички единици.

БАРАЊА ЗА СЛОБОДЕН ПРИСТАП ДО ИНФОРМАЦИИ ОД ЈАВЕН КАРАКТЕР (БПЈИ)

Методологијата на РЈА Мониторот се потпира на јавно достапни податоци. Истражувачите упатија БПЈИ само во оние случаи во кои методологијата бара информации за одредени институционални практики што не можат лесно да се најдат како достапни онлајн-податоци. Следствено, во оние случаи во кои индикаторот не бара достапни онлајн-информации, не беа упатени БПЈИ.

Со оглед на погоренаведеното, истражувачите во голема мера користеа БПЈИ како алатка за прибирање средства во следниве три области:

1. Развој и координација на политиките (индикатори PDC_P6_I1, PDC_P10_I1),
2. Јавна служба и управување со човечки ресурси (PSHRM_P3_I1, PSHRM_P2_I1),
3. Отчетност (ACC_P2_I2).

Во одредени случаи, беа упатени дополнителни БПЈИ за информации потребни во определени анализирани области на РЈА и соодветните индикатори, при што на ниво на Западен Балкан беа упатени вкупно 170 БПЈИ.

СПИСОК НА ИЗВОРИ НА ПОДАТОЦИ КОРИСТЕНИ ВО ОВОЈ ИЗВЕШТАЈ

СТУДИИ, ИЗВЕШТАИ, ДОКУМЕНТИ ЗА ПОЛИТИКИ, ЗАКОНОДАВСТВО

Агенција за заштита на правото на слободен пристап до информациите од јавен карактер, достапно на:
<https://bit.ly/3b9igSj>

Алатка за отчетност на носителите на јавни функции, достапно на:
<https://vlada.mk/node/18865?ln=en-gb>

Закон за изменување и дополнување на Законот за гранична контрола, достапен на:
<https://bit.ly/3dnyYx5>

Закон за изменување и дополнување на Законот за градење, достапен на:
<https://bit.ly/3gKlfkV>

Закон за изменување и дополнување на Законот за детективската дејност, достапен на:
<https://bit.ly/3eG0vKh>

Закон за изменување и дополнување на Законот за исплата на платите, достапен на:
https://ener.gov.mk/Default.aspx?item=pub_regulation&subitem=view_reg_detail&itemid=54275

Закон за изменување и дополнување на Законот за прекршоците против јавниот ред и мир, достапен на:
<https://bit.ly/2XVOJ86>

Закон за изменување и дополнување на Законот за патните исправи, достапен на:
<https://bit.ly/2SjjiFl>

Закон за изменување и дополнување на Законот за јавните собири, достапен на:
<https://bit.ly/2XMT4KF>

Закон за изменување и дополнување на Законот за прометот на експлозивни материјали, достапен на:
<https://bit.ly/3gOxHBs>

Закон за изменување и дополнување на Законот за метрологијата, достапен на:
<https://bit.ly/2XmIGKC>

Закон за изменување и дополнување на Законот за контрола на предметите од скапоцени метали,
достапен на:
<https://bit.ly/3gKkoNv>

Закон за изменување и дополнување на Законот за индустриската сопственост, достапен на:
<https://bit.ly/300YFjg>

Закон за изменување и дополнување на Законот за угостителска дејност, достапен на:
<https://bit.ly/3v0YEHw>

Закон за изменување и дополнување на Законот за таксата за привремен престој, достапен на:
<https://bit.ly/3dq2LoT>

Закон за изменување и дополнување на Законот за личната карта, достапен на:
<https://bit.ly/2TWLWKq>

Нацрт Стратегија за развој на енергетиката, 2019 г., достапна на:
<http://www.economy.gov.mk/doc/2705>

Предлог-законот за материјално обезбедување на невработените лица поради приватизација на претпријатијата во доминантна државна сопственост, достапен на:
<https://vlada.mk/node/19059>

Предлог Закон за субвенционирање на придонесите од задолжително социјално осигурување поради зголемување на плата, достапен на:
<https://bit.ly/2XMj20l>

Закон за изменување на Законот за државјанство на Република Македонија, достапен на:
<https://bit.ly/2XIMifD>

Програма на економски реформи 2019-2021, достапна на:
<https://bit.ly/3gilh59>

Европска комисија, Извештај за напредокот на Република Северна Македонија, 2020 г., достапно на:
<https://bit.ly/3xdgREf>

Институт за европска политика, Скопје, Монитор за реформата на јавната администрација 2017/2018, достапен на:
<https://bit.ly/2RCJ1sp>

Владата на Република Северна Македонија, План 18, достапен на:
<https://vlada.mk/plan18>

Влада на Република Северна Македонија, Стратегија за транспарентност 2019-2021, достапна на:
<https://bit.ly/3jPBsZa>

Влада на Република Северна Македонија, Стратегија за отворени податоци, 2018-2020, достапна на: <https://bit.ly/3b4KvkY>

Влада на Република Северна Македонија, Комуникациска стратегија, достапна на: <https://bit.ly/3ber6ho>
Упатство за користење на Алатка за отчетност за трошоците на носителите на јавни функции, достапно на:
<https://vlada.mk/node/14298>

Упатство за креирање профил и аплицирање на оглас за вработување, Агенција за администрација,
<https://bit.ly/3w8AFaX>

Закон за административни службеници, достапен на:
<https://bit.ly/3jQWMgN>

Закон за Агенциите за привремено вработување, достапен на:
<https://bit.ly/3u1cNVZ>

Закон за централен регистар на население, достапен на:
https://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/legislation/zcrn.pdf

Закон за електронско управување и електронски услуги, достапен на:
https://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/legislation/zeueu.pdf

Закон за електронски документи, електронска идентификација и доверливи услуги, достапен на:
https://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/legislation/zededu.pdf

Закон за шумите, достапен на:
<http://www.mzsv.gov.mk/cms/Upload/images/oglas02.2018.jpg>

Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер во Северна Македонија, достапен на:
<https://bit.ly/36DCMJ6>

Закон за воведување на систем за управување со квалитетот и заедничка рамка за процена на работењето и давањето на услуги во државната служба во Северна Македонија, достапен на: <https://bit.ly/3по0XIV>
Закон за вработените во јавниот сектор, достапен на:
<https://bit.ly/2VAX9Gав>

Закон за трансформација во редовен работен однос, достапен на:
<https://bit.ly/3zfPWbR>

Методологија за проценка на влијанието на регулативата, достапна на:
<https://bit.ly/3cr83BW>

Министерство за финансии на Република Северна Македонија, Годишен извештај за функционирање на системот на јавна внатрешна финансиска контрола за 2019 г., достапен на:
<https://bit.ly/2O1TzPC>

Министерство за финансии на Република Северна Македонија, Годишен извештај за функционирање на системот на јавна внатрешна финансиска контрола за 2018 г., достапен на:
<https://bit.ly/2LqsAfO>

Министерство за финансии на Република Северна Македонија, Прирачник за внатрешна ревизија (Дел 1), достапен на:
https://finance.gov.mk/wp-content/uploads/2009/03/PRV_DEL-REGULATIVA.pdf

Министерство за финансии на Република Северна Македонија, Прирачник за внатрешна ревизија (Дел 2), достапен на:
https://finance.gov.mk/wp-content/uploads/2009/03/2_DEL-Sistemski_bazirana_revizija.pdf

Министерство за финансии на Република Северна Македонија, Прирачник за внатрешна ревизија (Дел 3), достапен на:
https://finance.gov.mk/wp-content/uploads/2009/03/3DEL-Revizorski_vestini_i_tehniki.pdf

Министерство за финансии на Република Северна Македонија, Прирачник за внатрешна ревизија (Дел 4), достапен на:
https://finance.gov.mk/wp-content/uploads/2009/03/i_nasoki_za_specificni_oblasti_na_revizijata_0.pdf

Министерство за информатичко општество и администрација на Република Северна Македонија, Годишен извештај од Регистарот на вработените во јавниот сектор 2017 г., достапен на:
<https://bit.ly/2MKdqyR>

Министерство за информатичко општество и администрација на Република Северна Македонија, Годишен извештај од Регистарот на вработените во јавниот сектор 2018 г., достапен на:
<https://bit.ly/2MGMY9r>

Министерство за информатичко општество и администрација на Република Северна Македонија, Годишен извештај од Регистарот на вработените во јавниот сектор 2019 г., достапен на:
<https://bit.ly/2BRWNPT>

Министерство за информатичко општество и администрација на Република Северна Македонија, Годишен извештај за спроведување на акцискиот план на Стратегијата за реформа на јавната администрација 2018-2022, достапен на:
<https://bit.ly/3w74k4x>

Министерство за информатичко општество и администрација на Република Северна Македонија, „Предлог стандарди за испорака на услуги“, 13 јануари 2020 г., достапен на:
<https://bit.ly/3oJr5H6>

Министерство за информатичко општество и администрација на Република Северна Македонија, Нацрт-Методологија за вклучување на крајните корисници во процесот на подобрување на јавните услуги, 13 јануари 2020 г., достапна на:
<https://bit.ly/3dmSM6y>

Министерство за информатичко општество и администрација на Република Северна Македонија, Нацрт – Насоки за оптимизација на услугите, 13 јануари 2020 г., достапни на:
<https://ener.gov.mk/Default.aspx?item=newdocumentdetails&detailid=20>

Национална програма за усвојувањето на правото на Европската унија, достапна на:
<https://www.sep.gov.mk/post/?id=13#.XnNiz2hKiUk>

Национална стратегија за биолошка разновидност, 2018-2023, достапна на:
<https://bit.ly/3x7fdDi>

Национална стратегија за развој на концептот за едно општество и интеркултурализмот, 2020-2022, достапна на:
<https://bit.ly/3g0P3ws>

Национална стратегија за води, 2012-2041, достапна на:
<https://bit.ly/3w8aEc2>

Национална стратегија (2020-2025) и Акциски план (2020-2022) за спречување и заштита од семејно насилство, достапна на:
<https://bit.ly/3csLi0K>

Биро за јавни набавки, Упатства за договорните органи за користење на Електронскиот систем за јавни набавки, достапни на:
<https://e-nabavki.gov.mk/PublicAccess/home.aspx#/user-manual>

Биро за јавни набавки, Упатства за економските оператори за користење на Електронскиот систем за јавни набавки, достапни на:
<https://e-nabavki.gov.mk/PublicAccess/home.aspx#/user-manual>

Правилник за систематизација на работните места во Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство:
<https://bit.ly/2U9pTzW>

Правилник за задолжителните елементи на јавниот оглас за пополнување на работно место во јавниот сектор, достапен на:
<https://bit.ly/3l4mKNe>

Стратегија за развој на енергетиката во Република Северна Македонија до 2040 г.
<https://bit.ly/351u5av>

Стратегија за формализација на неформалната економија во Република Македонија, 2018-2020, достапна на:
<https://bit.ly/2X4k0WD>

Стратегија за Ромите во Република Македонија, 2014-2020, достапна на:
<https://bit.ly/3g86nxc>

Државен завод за ревизија, Годишен извештај за 2019 г., достапен на:
<https://bit.ly/3q8elG8>

СИГМА Мониторинг извештај, Начелата на јавната администрација, Северна Македонија, 2019 г., достапен на:
<https://bit.ly/3v6MBIX>

Извештај за остварувањето на Државната програма за превенција и репресија на корупција и превенција и намалување на појавата на судир на интереси со Акционен план, 2016-2019, достапен на:
<http://bitly.ws/e6GR>

ИНТЕРНЕТ СТРАНИЦИ

Единствен национален електронски регистар на прописи на Република Северна Македонија
<https://ener.gov.mk/Default.aspx>

Електронски систем за јавни набавки
<https://www.e-nabavki.gov.mk/PublicAccess/Home.aspx#/home>

Национален портал за е-услуги
<https://uslugi.gov.mk>

Портал за капитални расходи
<https://kapitalni-rashodi.finance.gov.mk/>

Портал за финансиска транспарентност за КОВИД-19
<https://finansiskatransparentnost.koronavirus.gov.mk/#/payments-details>

Влада на Република Северна Македонија
<https://vlada.mk/?ln=en-gb>

Министерство за одбрана
<http://www.mod.gov.mk/>

Министерство за внатрешни работи
<http://www.mvr.gov.mk/>

Министерство за надворешни работи
<http://www.mfa.gov.mk/>

Министерство за финансии
<https://finance.gov.mk/>

Министерство за информатичко општество и администрација
<https://www.mioa.gov.mk/>

Министерство за здравство
<http://www.zdravstvo.gov.mk/>

Министерство за правда
<http://www.pravda.gov.mk/>

Министерство за транспорт и врски
<http://www.mtc.gov.mk/>

Министерство за економија
<http://www.economy.gov.mk/>

Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство
<http://www.mzsv.gov.mk/>

Министерство за образование и наука
<https://www.mon.gov.mk/>

Министерство за труд и социјална политика
<http://www.mtsp.gov.mk/>

Министерство за локална самоуправа
<http://www.mls.gov.mk/>

Министерство за култура
<http://www.kultura.gov.mk/>

Министерство за животна средина и просторно планирање
<http://www.moepp.gov.mk/>

Портал за отворени податоци
<https://data.gov.mk/en/>

Портал - Отворени финансии
<https://open.finance.gov.mk/en/home>

Портал- Отворено владино партнерство, Северна Македонија
<https://www.opengovpartnership.org/members/north-macedonia/>

Портал за јавен долг
<https://javendolg.open.finance.gov.mk/en>

Државна комисија за жалби по јавни набавки
<http://dkzjn.mk/>

Државен завод за ревизија
<https://dzt.mk/>

