

Институт
за
европска
политика.
Скопје



SMART
Balkans
Civil Society for Shared Society
in the Western Balkans



This Project is funded by the EU

НАЦИОНАЛЕН МОНИТОР ЗА РЕФОРМИ ВО ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

2021/2022



НАЦИОНАЛЕН
МОНИТОР ЗА РЕФОРМИ
ВО ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА
СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

2021/2022



НАЦИОНАЛЕН МОНИТОР ЗА РЕФОРМИ ВО ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА 2021/2022

Оригинален наслов на публикацијата:

National PAR Monitor North Macedonia 2021/2022

Издавач:

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

Уредник:

Д-р Симонида Кацарска

Автори:

М-р Јулијана Караи
Ангел Мојсовски

Лектор:

Дејан Василевски

Превод:

Даниела Брајковска, превод од англиски на македонски јазик

Графички дизајн:

Релатив

Скопје, 2023

CIP - Каталогизација во публикација

Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје

35.07:332.021.8]:005.584.1(497.7)"2021/2022"(047.31)

МОЈСОВСКИ, Ангел

Национален монитор за реформи во јавната администрација Северна Македонија [Електронски извор] : 2021/2022 / [автори Ангел Мојсовски, Јулијана Караи ; Даниела Брајковска, превод од англиски на македонски јазик ; уредник Симонида Кацарска]. - Скопје : Институт за европска политика, 2023

Начин на пристапување (URL):

https://epi.org.mk/wp-content/uploads/NATIONAL-PAR-MONITOR-NORTH-MACEDONIA-_-2021_2022_MK-1.pdf
(Слободен пристап). - Текст во PDF формат, содржи 139 стр. - Наслов преземен од екранот. - Опис на изворот на ден 14.08.2023. - Фусноти кон текстот. - Библиографија: стр. 132-137

ISBN 978-608-4702-74-0

1. Караи, Јулијана [автор]

а) Јавна администрација -- Реформи -- Мониторинг -- Македонија -- 2021/2022 -- Извештаи

COBISS.MK-ID 61248005

Овој извештај е изработен со поддршка на ЕУ и регионалниот проект „SMART Balkans – Civil Society for Shared Society in the Western Balkans“. Проектот SMART Balkans е спроведен од Центарот за промоција на граѓанското општество (ЦПДЦ), Центарот за истражување и креирање политики (ЦРПМ) и Институтот за демократија и медијација (ИДМ) и финансиски поддржан од норвешкото Министерство за надворешни работи (НМФА). Содржината на овој извештај е единствена одговорност на Институтот за европска политика (ЕПИ) - Скопје и не мора да ги одразува ставовите на ЕУ или на норвешкото Министерство за надворешни работи (НМФА).

СОДРЖИНА

ПРЕДГОВОР.....	6
ЗА ВЕБЕР 2.0.....	7
ИЗВРШНО РЕЗИМЕ.....	9
ЛИСТА НА КРАТЕНКИ И АКРОНИМИ.....	14
I. ВОВЕД.....	17
I.1 Мониторинг на РЈА во три циклуси – континуирана релевантност на мониторингот на реформите во јавната администрација за интеграцијата на Западниот Балкан во ЕУ.....	18
II. СТРАТЕШКА РАМКА ЗА РЕФОРМА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА (РЈА).....	21
II.1 ВеБЕР индикатори применети во Стратешката рамка за РЈА и поединечни вредности за Република Северна Македонија.....	22
II.2 Резултати од ВеБЕР мониторингот.....	24
II.3 Резиме на резултатите: Стратешка рамка за РЈА.....	28
III. РАЗВОЈ И КООРДИНАЦИЈА НА ПОЛИТИКИТЕ.....	31
III.1 ВеБЕР индикатори применети во однос на Развојот и координацијата на политиките и поединечни вредности за Република Северна Македонија.....	32
III.2 Резултати од ВеБЕР мониторингот.....	35
III.3 Резиме на резултатите: Развој и координација на политиките.....	47
IV. ЈАВНА СЛУЖБА И УПРАВУВАЊЕ СО ЧОВЕЧКИ РЕСУРСИ.....	51
IV.1 ВеБЕР индикатори применети во областа на Јавната служба и управување со човечки ресурси и поединечни вредности за Република Северна Македонија.....	52
IV.2 Резултати од ВеБЕР мониторингот.....	56
IV.3 Резиме на резултатите: Јавна служба и управување со човечките ресурси.....	75
V. ОТЧЕТНОСТ.....	79
V.1 ВеБЕР индикатори за отчетност и поединечни вредности за Република Северна Македонија.....	80
V.2 Резултати од ВеБЕР мониторингот.....	85
V.3 Резиме на резултатите: Отчетност.....	87
VI. ДАВАЊЕ УСЛУГИ.....	89
VI.1 ВеБЕР индикатори применети во областа на Давање услуги и поединечни вредности за Република Северна Македонија.....	90
VI.2 Резултати од ВеБЕР мониторингот.....	93
VI.3 Резиме на резултатите: Давање услуги.....	101
VII. УПРАВУВАЊЕ СО ЈАВНИ ФИНАНСИИ.....	103
VII.1 ВеБЕР индикатори применети во областа на Управување со јавни финансии и поединечни вредности за Република Северна Македонија.....	104
VII.2 Резултати од ВеБЕР мониторингот.....	107
VII.3 Резиме на резултатите: Управување со јавни финансии.....	116
ПРИЛОГ ЗА МЕТОДОЛОГИЈАТА.....	119
ЛИСТА НА КОРИСТЕНИ ИЗВОРИ ВО ОВОЈ ИЗВЕШТАЈ.....	132

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 Државниот завод за ревизија, Агенцијата за администрација и Министерството за финансии.

ЗА ВЕБЕР 2.0

Проектот за креирање на овозможувачка околина во земјите од Западниот Балкан за мониторинг на реформите на јавната администрација од страна на граѓанското општество – ВЕБЕР 2.0 е три и полугодишен проект, во најголема мера финансиран од Европската унија, што се спроведуваше од декември 2019 до јуни 2023 година.

Активностите во врска со развојот, подготовката, печатењето и издавањето на Мониторот за РЈА 2021/2022 беа спроведени со поддршка на регионалниот проект „SMART Balkans – Civil Society for Shared Society in the Western Balkans“, спроведен од страна на Центарот за промоција на граѓанското општество (ЦПЦД), Центарот за истражување и креирање политики (ЦРПМ) и Институтот за демократија и медијација (ИДМ) финансиски поддржани од Министерството за надворешни работи на Норвешка (НМФА). Другите активности на ВЕБЕР 2.0 беа кофинансирани 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), Амбасадата на кралството Норвешка во Белград и Германскиот фонд „Маршал“ на САД преку Балканскиот труст за демократија, Фондацијата „Отворено општество“ – Србија, Шведската меѓународна развојна агенција во Албанија, Министерството за јавна администрација на Црна Гора, Германското друштво за меѓународна соработка (ГИЗ) во Босна и Херцеговина.

WeBER 2.0 претставува директно продолжение на Проектот за креирање на овозможувачка околина во земјите од Западниот Балкан 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. Третиот циклус на финансирање на ВЕБЕР за негово продолжување беше одобрен од Европската комисија во декември 2022 година и проектот „Овозможувачи на Западниот Балкан за реформирање на јавната администрација – ВЕБЕР 3.0“ почна во февруари 2023 година.

Почетниот проект ВЕБЕР одигра значајна улога во зголемувањето на релевантноста, учеството и капацитетите на ГО и медиумите во Западниот Балкан да се залагаат и да влијаат на создавањето 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 мониторинг врз основа на докази на РЈА во согласност со барањата на ЕУ. Исто така, има цел да го промовира дијалогот меѓу ГО и владата на регионално, национално и локално ниво, да ја зајакнува партиципативната демократија и да врши притисок врз владите да продолжат да ги спроведуваат административните реформи и да ги приближат администрациите до граѓаните. ВЕБЕР 2.0 опфаќа разновиден опсег на активности што колективно придонеле за исполнување на целта на проектот:

ВЕБЕР 2.0 опфаќа разновиден опсег на активности што колективно придонеле за исполнување на целта на проектот:

- Преку Регионалната платформа ВЕБЕР и нејзините национални работни групи за РЈА, кои се состојат од повеќе од 170 граѓански организации, ВЕБЕР 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 мониторинг и производство на извештаи за Мониторот за РЈА, ВЕБЕР 2.0 создаде и собра докази за значаен дијалог.
- 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, ВЕБЕР 2.0 ја подобри вграденоста на РЈА низ административните системи во регионот, со што се зголемува одржливоста на овие реформи.
- Преку шема за мали грантови, ВЕБЕР 2.0 го зајакна капацитетот на 31 граѓанска организација од Западниот Балкан за учество во РЈА.
- Преку Центарот на ГО за знаење за РЈА, ВЕБЕР 2.0 обезбедува база на анализи и извештаи за РЈА што може да се пребарува, произведени од граѓанското општество во регионот.

Производите на ВЕБЕР 2.0 и дополнителните информации за нив се достапни на интернет-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 Западниот 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?

Надградувајќи се на основите на оригиналниот проект, ВЕБЕР 2.0 поттикна и одржа успешна соработка со клучните регионални и национални чинители, обезбедувајќи долгорочна одржливост на РЈА на Западниот Балкан. Во секоја од земјите во регионот, нашите проектни партнери имаа активна соработка со министерствата и канцелариите на РЈА, кои претставуваа вредни проектни соработници. Преку платформата ВЕБЕР, регионалниот форум и националните работни групи за РЈА, ја проширивме нашата соработка со преку 170 локални и регионални ГО. На регионално ниво, нашето партнерство со Регионалната школа за јавна администрација (ReSPA) опстојува, овозможувајќи ни размена на знаење и експертиза.

Понатаму, ги зајакнавме нашите врски со коалицијата Лидерство за развој и интегритет во Југоисточна Европа (СЕЛДИ), зајакнувајќи ги нашите колективни напори за промовирање на добро владеење и интегритет. Со гордост ја споменуваме нашата континуирана соработка со Иницијативата Поддршка за подобрување на управувањето и раководењето (СИГМА – заедничка иницијатива на ЕУ и ОЕЦД). Преку своите редовни процени, СИГМА дава непроценливи сознанија и повратни информации за напредокот на земјите од Западниот Балкан во спроведувањето на принципите на јавната администрација. Овие оценки играат клучна улога во периодот пред пристапувањето во ЕУ, информирајќи ги креаторите на политиките и насочувајќи го регионот кон ефективни практики на управување.

ИЗВРШНО РЕЗИМЕ

Националниот монитор за РЈА за Северна Македонија 2021/2022 е резултат на мониторингот извршен во 2021 и 2022 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 трет 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 мониторингот на РЈА од 2017/2018 година и 2019/2020 година.

Извештаите на мониторингот 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

Ревизијата за Акцискиот план за Стратегијата за РЈА за 2018-2022 е извршена во 2020 година. Консултациите со ГО за време на ревизијата се одвиваа во подоцнежните фази. Последователно, овој процес е оценет како помалку транспарентен и отворен отколку процесот за изготвување стратегија за РЈА и претходниот АП. Освен тоа, не постои практика на подготвување записници за консултативните процеси и на засегнатите страни не им се даваат повратни информации за тоа дали нивните коментари и забелешки се земени предвид. Истиот заклучок се однесува и на Акцискиот план за 2020 година за Програмата за управување со јавни финансии (УЈФ) 2018-2021.

Тековната стратегија 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.

Во април 2022 година, МИОА објави повик за заинтересираните ГО за вклучување во тематски работни групи за подготовка на нова стратегија за РЈА 2023-2030. Сеопфатни и широки консултации почнаа со ГО во почетните фази на процесот, што претходно недостигаше во процесот на ревизија на претходната стратегија за РЈА. Подготовките за оваа активност почнаа во мај 2022 година, кога, во соработка со СИГМА, МИОА организираше подготвителна работилница за новата стратегија за РЈА. Оваа подготвителната работилница беше најава за отворање на сеопфатен и транспарентен процес, инклузивен дијалог и соработка меѓу МИОА и засегнатите страни во однос на визијата, приоритетните области, целите и вкупниот план за реформи на јавната администрација. Предлог-стратегијата е документ што е комплементарен на преостанатите релевантни стратешки документи. Неговите предвидени цели и мерки се одраз на секторскиот пристап кон креирањето политики, планирањето финансии, зајакнување на административните капацитети и заложбите за усогласување на националното со европското законодавство.

РАЗВОЈ И КООРДИНАЦИЈА НА ПОЛИТИКИТЕ

Има значајно уназадување споредено со претходниот циклус на мониторинг во однос на редовното објавување информации од страна на Владата во врска со нејзините активности, бидејќи Владата не објавила годишни извештаи за нејзината работата за 2020 и 2021 година, па истражувачите не можеа да оценат дали тие извештаи се разбирливи, доволно детални и во однос на квантитативни податоци и во однос на квалитативни информации и оценки, како и дали таквите извештаи вклучуваат оценка на постигнувањето на конкретни резултати и податоци поделени по род. Последователно, нема достапни извештаи во формат на отворени податоци. Исто така, има најмалку четири национални стратегии објавени од Владата, за кои нема објавен извештај целата измината година на мониторинг. Исто така, има уште три тековни плана објавени од Владата, а нема извештаи во врска со нив.

Ситуацијата останува иста како и во минатиот циклус на мониторинг во врска со владиното објавување документи поврзани со нејзините седници. Владата продолжува да објавува дневен ред, соопштенија за медиуми и записници од седниците, но не ги објавува сите документи што се донесени во текот на седниците. Владата и понатаму ги пренесува своите одлуки на начин близок за граѓаните.

Перцепцијата на ГО за владиното известување е слична како во претходниот циклус на мониторинг. Имено, ГО не се согласуваат дека Владата редовно ја известува јавноста за напредокот во врска со поставените цели и ГО не се убедени дека официјалните стратегии ги одредуваат активностите во областите на конкретните политики и дека вклучуваат соодветни ажурирани податоци за напредокот во врска со приоритетите во контекст на пристапувањето во ЕУ.

Документите што ги носи Владата редовно содржат упатување на наоди засновани на докази дадени од ГО. Ова е значајно подобрување споредено со циклусот на мониторинг во 2019/2020, кога можеше да се најде само повремено упатување на вакви наоди.

Како и во текот на последниот циклус, Владата сè уште спроведува јавни консултации во врска со политики во централната администрација и за законодавството во централната администрација. Сепак, ситуацијата сè уште загрижува во однос на известување за јавни консултации, со оглед на тоа што не се објавуваат никакви извештаи за јавните консултации. Националниот е-портал за консултации, кој содржи напредна функционалност, работи соодветно. Сè уште недостига проактивност во информирањето за јавните консултации, а нема и јавни консултации во почетните фази на носење на документите и креирањето на политиките.

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

Има мало подобрување во споредба со претходните години во областа на отчетноста и во смисла на перцепција од ГО и во проактивното информирање од страна на јавните власти. Процентот на ГО што сметаат дека властите прибираат доволно информации за да ѝ овозможат на јавноста да го применува правото на слободен пристап до информации од јавен значење во вршењето на своите активности речиси тројно се зголеми од минатиот мониторинг (32,89%). Повеќето испитани ГО (67,65%) исто така се согласуваат дека информациите што ги бараат вообичаено се даваат во бараниот формат и во законски пропишаните рокови. Освен тоа, поголемото мнозинство се согласува дека се доставени бесплатно (88,23%). Перцепцијата е малку понегативна кога се работи за прашањето дали исклучоците од јавниот карактер на информациите дадени од јавните власти се соодветно применети во практиката (17,11%). Дополнително, третина од испитаните ГО изјавија дека веруваат дека понекогаш, кога се даваат делови од бараните материјали, тоа се прави за да се доведе барателот во заблуда само со делумна информација. Воедно, има и зголемување на процентот на ГО што сметаат дека Министерството за правда како надзорно тело преку своите практики воспоставува доволно високи стандарди за правото на пристап до информации од јавен карактер. Сепак, само 26,47% од испитаните ГО се согласуваат дека надлежноста на надзорната власт да изрече санкции доведува до доволно тешки последици за одговорното лице во органот кој не ги исполнува законските обврски.

Сите институции имаат информации за нивниот опсег на работа на своите интернет-страници, како и контактни информации и графикони на организациските структури. Слично на тоа, сите институции имаат важечки законски документи и политики, но ова не е прикажано на начин достапен до граѓаните. Истовремено, загрижува што ниту една од институциите не нуди информации за начините на кои можат да соработуваат со граѓанското општество или други надворешни засегнати страни, вклучувајќи ги тука процесите на јавни консултации. Само две институции објавија годишни извештаи за 2020 година и само една го објави буџетот за 2022 година. Општо земено, мнозинството од институциите на нивните интернет-страници не ги објавија финансиските извештаи или буџети. Кога се работи за политиката за отворени податоци, забележливо е дека само половина од институциите предмет на мониторинг ја почитуваат политиката за отворени податоци.

ДАВАЊЕ УСЛУГИ

Најдобри резултати во областа на давањето услуги беа забележани во врска со достапноста на информации за давање на административни услуги на интернет-страниците на давателите на услуги. Најниските резултати беа забележани, како и во претходните години, во однос на перцепцијата на граѓанското општество за пристапноста до административните услуги.

Јавната перцепција за ориентацијата на јавната администрација кон граѓаните останува иста како и во претходните циклуси за мониторинг. 44,44% од македонските граѓани сметаат дека во текот на изминатите две години има постојани напори или иницијативи на Владата да ги поедностави административните постапки за граѓаните и за фирмите, што е пониско од регионалниот просек (53,16%). Понатаму, помалку граѓани мислат дека справувањето со администрацијата станало полесно во изминатите две години (36,50%). Позитивно е што процентот на граѓани свесни дека во Република Северна Македонија се нудат е-услуги е повисок (80,30%) споредено со претходниот период на набљудување (60,37% во 2019/2020) и повисок отколку регионалниот просек (66,70%). Исто така, позитивно е дека мнозинството граѓани кои користат е-услуги нив ги сметаат за лесни за употреба (79,32%).

Јавната перцепција и достапноста на податоци за повратните информации од граѓаните во врска со квалитетот на административните услуги и понатаму е иста како и во претходниот циклус на мониторинг. Помалку од половина (47,85%) од македонските граѓани се согласуваат дека како корисници на административни услуги, тие имаат можност да го дадат своето мислење за квалитетот на поединечните услуги што ги добиваат. Општи информации за повратните информации од граѓаните, како и при претходниот циклус на мониторинг, не можеше да се најдат за три од петте испитани административни услуги одбрани за оценка.

Што се однесува до перцепцијата на граѓанското општество за достапност на административните услуги, загрижува дека само 13,04% од испитаните ГО се согласуваат дека давателите на административни услуги се соодветно распределени на територијата на државата на начин што сите граѓани ќе имаат лесен пристап. Слично, само 8,70% од испитаните ГО се согласуваат дека давањето на административни услуги е приспособено кон потребите на ранливите групи. Кога се работи за давање услуги на ранливи групи, само 10,14% од испитаните ГО се согласуваат дека, вообичаено, персоналот кој работи на давање на административните услуги е обучен за тоа како да постапува со ранливите групи. Речиси половината (49,27%) од испитаните ГО не се согласуваат дека јавната администрација обезбедува различни канали за избор (со лично присуство, електронски) за добивање на административна услуга и само 10,14% од испитаните ГО се согласуваат дека е-каналите за добивање на административна услуга се лесно достапни за ранливите групи.

Во однос на достапноста на информации за давањето услуги на интернет-страниците на давателите на услуги, што се однесува на сите испитани услуги, постојат основни информации за контакт-лицето или единицата задолжена за давање на услугата. Интернет-страниците на испитаните даватели на административните услуги исто така содржат општи информации за постапката за пристап до административните услуги. Од друга страна, како насоки за пристап кон административните услуги разбирливи за граѓаните се достапни само за две услуги. Сите институции објавуваат информации за цените на услугите, додека само две институции даваат посебни податоци за цените на е-услугите и цените на услугите со лично присуство.

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 новосозданиот 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
АЗСПИЈК	Агенција за заштита на правото на слободен пристап кон информациите од јавен карактер
ЦЕХ	Централна единица за хармонизација
ГО	Граѓански организации
ЕСЈН	Електронски систем за јавни набавки
ЕК	Европска комисија
ФУК	Финансиско управување и контрола
ФГ	Фокус група
БПИИ	Барање за пристап до информации од јавен карактер
ГПРВ	Годишна програма за работа на Владата
ИСУЧР	Информациски 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
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
ДКЖН	Државна комисија за жалби по јавни набавки

I. ВОВЕД



I.1. Мониторинг на РЈА во три циклуси – континуирана релевантност на мониторингот на реформите во јавната администрација за интеграцијата на Западниот Балкан во ЕУ

Иницијативата ВЕБЕР почна со мониторинг на реформите во јавната администрација (РЈА) во Западниот Балкан во 2016 година, објавувајќи го првиот, основен Монитор за РЈА во 2018 година. Оттогаш, Мониторот за РЈА стана сè поважен извор на веродостојни наоди базирани на докази, врз основа на успехите и предизвиците на администрациите во регионот, особено во однос на нивната отвореност, транспарентност и отчетност пред граѓаните. Така, Мониторот за РЈА помогна да зајакне улогата на граѓанското општество во следењето и информирањето на политиките на РЈА во регионот, како и годишните извештаи на Европската комисија (ЕК) за секоја земја-кандидат и потенцијален кандидат во Западниот Балкан. Ова ново издание на Мониторот за РЈА 2021/2022 е резултат на третиот последователен двегодишен циклус на мониторинг имплементиран од истражувачкиот тим на ВЕБЕР, користејќи ја најсовремената методологија развиена од граѓанското општество за граѓанското општество, потпирајќи се на „Принципите на ЕУ за добра администрација“.

Со секој нов чекор во политиката на проширување, ЕК ја реafirмираше РЈА како суштинска област за постигнување членство во ЕУ. Во својата комуникација „Подобрување на процесот на пристапување – кредибилна перспектива на ЕУ за Западен Балкан“ од февруари 2020 година, која повикува на поголем кредибилитет, политичко управување и предвидливост на процесот на проширување, предложи групирање на преговарачките поглавја и реформските области, ставајќи ја РЈА во Кластер 1 – Основи, заедно со владеењето на правото, економското управување и функционирањето на демократските институции.¹ Така, РЈА го најде своето место во клучната група реформски области, чија оценка го одредува севкупниот напредок во процесот на интеграција во ЕУ.

Рамката на ЕУ за дефинирање, насочување и оценување на административните реформи во контекст на проширувањето останува вградена во „Принципите на јавната администрација“, првпат објавени во 2014 година, исто така познати како „принципи на СИГМА“ (бидејќи тие редовно се оценуваат од програмата СИГМА на ОЕЦД).² Тие нудат патоказ за кандидатите за ЕУ и потенцијалните кандидати што треба да го следат и да се усогласат со РЈА додека работат на тоа да станат успешни земји-членки на ЕУ. ЕК и СИГМА работеа заеднички за да го дефинираат опсегот на овие принципи на јавната администрација,³ структурирани околу шест клучни области:

1. стратешка рамка за реформа на јавната администрација,
2. развој и координација на политиките,
3. управување со јавните служби и човечките ресурси,
4. отчетност,
5. давање услуги,
6. управување со јавните финансии.

¹ Кластерот „Основи“ ги вклучува Поголвјето 23 – Судство и основни права, 24 – Правда, слобода и безбедност, Економски критериуми, Функционирање на демократските институции, Реформа на јавната администрација, како и Поголвјето 5 – Јавни набавки, 18 – Статистика и 32 – Финансиска контрола. Во: Европска комисија, Подобрување на процесот на пристапување – кредибилна перспектива на ЕУ за Западен Балкан, февруари 2020, достапно на: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_181.

² СИГМА (Поддршка за подобрување во управувањето) е заедничка иницијатива на ОЕЦД и ЕУ, главно финансирана од ЕУ. Нејзина клучна цел е да ги зајакне основите за подобро јавно владеење, со што ќе го поддржи социоекономскиот развој во регионите блиски до ЕУ преку градење на капацитетите на јавниот сектор, зајакнување на хоризонталното управување и подобрување на дизајнот и спроведувањето на реформите во јавната администрација, вклучително и соодветна приоритизација, секвенционирање и буџетирање. Повеќе информации се достапни на: <http://www.sigmaweb.org/>.

³ Принципи на јавната администрација за кандидатите за членство во ЕУ и потенцијалните кандидати: <https://bit.ly/395diWq> Посебен документ насловен: „Принципите за јавна администрација за земјите од европската соседска политика“ <http://bit.ly/2fsCaZM>.

Девет години од објавувањето на принципите, СИГМА и Директоратот за проширување (DG NEAR) ја почнаа својата процена, анализирајќи ги повратните информации за спроведувањето и воведувајќи значајни новини. На пример, воведени се принципи што се однесуваат на елементите на управување на повеќе нивоа, додека во минатото рамката главно се однесуваше на управувањето на централно ниво. Во моментот на завршувањето на овој извештај, ревидираните принципи сè уште беа во подготовка, по онлајн-консултациите со надворешни засегнати страни што беа завршени во февруари 2023 година. Мониторот за РЈА 2021/2022 целосно се потпира на рамката на принципите од 2014 година, исто така валидни за време на минатите циклуси на мониторингот.⁴

Од своето основање, ВЕБЕР ги усвои „Принципите на јавна администрација“, како основа на својот монитор за РЈА. Главните причини за ваквата одлука остануваат исти до денес. Прво, принципите се заеднички именител за РЈА во регионот, овозможувајќи регионални споредби, учење од колеги и притисок од колегите меѓу администрациите на Западниот Балкан. Второ, тие ги насочуваат реформите во регионот кон исполнување на условите за членство во ЕУ, со што помагаат во нивната трансформација во способни идни земји-членки на ЕУ.

Мониторинг-пристапот на ВЕБЕР од почетокот се заснова на разбирањето дека до пристапувањето на Западниот Балкан во ЕУ, СИГМА/ОЕЦД ќе биде ангажирана во регионот, потпирајќи се и на тешката условеност од страна на ЕУ како надворешна движечка сила на реформите. Дотогаш, локалното граѓанско општество може да испорача комплементарни наоди во нивните области, но и постепено да го прошири опсегот на своето следење и да бара начини да продолжи со овој сеопфатен пристап и во периодот по пристапувањето, кога СИГМА веќе нема да има мандат да вршат надворешни процени на РЈА. Дотогаш, локалните чинители од граѓанското општество треба да имаат развиен пристап во идентификувањето на критичните области на интервенција на кои ќе ги фокусираат своите напори за следење. Како што покажаа претходните рунди на проширување, без условеноста на ЕУ и редовното надворешно следење и процена на реформите, земјите лесно можат да отстапат од своите реформи по пристапувањето и да се оддалечат од стандардите за добро владеење.

За таа цел, суштината на ВЕБЕР⁵ останува исто релевантна како и кога беше почнат ВЕБЕР, имајќи предвид дека само со зајакнување на локалните невладини учесници и зајакнување на партиципативната демократија на национално и локално ниво може да се изврши притисок врз владите да спроведат често болни и непријатни административни реформи во периодот по пристапувањето. Тимот на ВЕБЕР во текот на годините континуирано работеше на подготовките за такво сценарио, во кое локалните граѓански организации, како домашни баратели на отчетност, ја водат и ја иницираат побарувачката за РЈА и внимателно и веродостојно ја набљудуваат РЈА во Западниот Балкан. Опсегот на поддршка на ВЕБЕР за регионалното граѓанско општество во претходниот период е широк и вклучуваше повеќекратни иницијативи за подигање на свеста и градење на капацитетите. Дополнително, оваа поддршка значеше вклучување на ГО во процесот на мониторинг на РЈА и креирање извештаи за мониторинг на РЈА, менторство на локалните ГО кои ги следат локалните самоуправи и редовни консултации со ГО за спроведувањето на Мониторингот на РЈА и националните и регионалните случувања на РЈА. Исто така, воведовме нови пристапи на ГО кон РЈА, како што е пилот-мониторинг на вклучувањето на РЈА во различни политички сектори⁶ и создавање онлајн-портали преку кои граѓаните се поканети да ги споделат своите искуства од интеракцијата со јавната администрација.⁷

Почетокот на пандемијата со КОВИД-19 во 2020 година, која сè уште траеше во текот на третиот циклус на мониторинг, повторно беше дополнителен потсетник за важноста на доброто функционирање на јавната администрација и нејзината способност да ги извршува своите основни функции и да им служи на потребите на граѓаните. Оваа глобална, вонредна околност го изнесе на виделина прашањето за способноста на јавната администрација да се приспособи и да оди подалеку во обезбедувањето услуги дигитално, овозможувајќи бесконтактна, а сепак непречена комуникација со граѓаните и обезбедување можности за далечинско работење за вработените во државните служби.

4 За повеќе информации за процесот на ревизија на Принципите за јавна администрација СИГМА, ве молиме посетете ја: <https://www.sigmaxweb.org/publications/principles-public-administration-consultation.htm>.

5 Од декември 2019 година, ВЕБЕР се спроведува под името „ВЕБЕР 2.0 – Зајакнување на граѓанското општество на Западен Балкан за реформирана јавна администрација“.

6 Регионалните и националните извештаи за вклучување на Принципите на јавната администрација во политичките сектори се достапни на: <https://www.par-monitor.org/mainstreaming-principles-of-public-administration-into-policy-sectors/>.

7 Граѓанските портали за администрациите на шесте земји од регионот се достапни на: <https://citizens.par-monitor.org/>.

Сепак, за разлика од претходниот круг на мониторинг за 2019/2020 година, работата на мониторингот на РЈА за 2021/2022 година беше помалку погодена од мерките за ублажување на ширењето на коронавирусот во регионот, што значи дека комуникацијата и координацијата во рамките на истражувачкиот тим на ВЕБЕР, како и истражувачката работа (состаноци на тимот, фокус-групи, интервјуа) беа спроведени и виртуелно и лично. Ефектите што пандемијата ги имаше врз работењето на јавната администрација, на подобро или на полошо, се истакнати соодветно во наодите од истражувањето.

Методолошкиот пристап на Мониторот за РЈА е даден во прилогот за методологијата на овој извештај, кој дава детали за: „Принципите за РЈА“ на ОЕЦД/СИГМА како регионална рамка за мониторинг; образложение на избраните принципи; дизајнот на индикаторите на ВЕБЕР; пакетот за Мониторот за РЈА; применетите постапки за обезбедување квалитет; следењето на временската рамка и ограничувањата на опсегот и пристапот на ВЕБЕР. Тимот на ВЕБЕР не направи методолошки промени во циклусот на мониторинг 2021/2022 година, а последните, забележливи ревизии на методологијата беа од Монитор за РЈА за 2019/2020 (за детали види: „Прилог за методологија“). Мониторингот за 2021/2022 година беше спроведен помеѓу јануари и ноември 2022 година и во најголем дел беше фокусиран на практиките на администрациите во регионот спроведени во 2021 година и првата половина на 2022 година.

Овој извештај го следи стандардниот преглед воспоставен во двата претходни монитора на РЈА и е поделен во шест поглавја: 1) стратешка рамка за реформа на јавната администрација, 2) развој и координација на политиките, 3) управување со јавните служби и човечките ресурси, 4) отчетност, 5) давање услуги, и 6) управување со јавните финансии. Секое поглавје има идентична структура.

Во секој вовед на поглавјето, читателот накратко се запознава со индикаторите на ВЕБЕР, кои се користат во набљудуваната област и нивните вредности на скала од 0 до 5. Веднаш потоа, дадена е кратката состојба во Република Северна Македонија за да се контекстуализира анализата за набљудуваната област, врз основа на постојни секундарни извори. Деловите за состојбата во голема мера се потпираат на последниот извештај на Европската комисија за 2022 година и процената на СИГМА од 2021 година, но се повикуваат и на други релевантни извори. Состојбата е проследена со фокусот за следење на ВЕБЕР, опишувајќи ги подетално методолошките чекори, илустрирајќи ја структурата на секој принцип и индикатор, вклучително и методите за собирање податоци и анализа.

Клучниот дел од секое поглавје е презентацијата на резултатите од мониторингот на ВЕБЕР, кои произлегуваат од темелно и методолошки робусно истражување спроведено во Република Северна Македонија. За секоја област на РЈА, вредностите на индикаторите и резултатите од нивните елементи се претставени за сите завршени циклуси на мониторинг на ВЕБЕР до денес, што овозможува лесен увид и споредба на резултатите од трите вежби за следење на РЈА. Резимето на резултатите, што следува за секоја област, на една страница ги претставува клучните и прецизни наоди и трендови.

Конечно, делот за препораки се состои од статусот на имплементација на препораките предложени во мониторинзите на РЈА за 2019/2020 и 2017/2018 година. За секоја препорака се доделуваат шифри за боја и се даваат објаснувања зошто препораката е оценета на одреден начин (на пример, целосно или делумно спроведена или неспроведена). Второ, врз основа на деталното образложување на наодите за Република Северна Македонија во овој циклус на мониторинг, извештајот или ги повторува минатите препораки што беа оценети како неспроведени или предлага нови за одговорните државни органи. Затоа што одредени препораки од претходните монитори на РЈА сè уште се релевантни, неколку од нив се повторуваат, а некои се малку изменети.

II.

СТРАТЕШКА РАМКА ЗА РЕФОРМА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА (РЈА)



II.1 ВеБЕР индикатори применети во Стратешката рамка за РЈА и поединечни вредности за Република Северна Македонија

SFPAR P1 I1: Примена на партиципативни приоди 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 со Стратешката рамка за РЈА и најважни измени од 2020 година

Стратешката рамка во Република Северна Македонија се состои од 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 нив да ги разгледа Советот за РЈА, се одржуваат консултации со претставници на граѓанското општество. Стратегијата исто така предвидува двапати годишно засегнатите страни да бидат поканети на јавни дебати и извештаите за спроведувањето на Стратегијата да бидат јавно објавени. Во 2020 година, извршена е Ревизија на Акцискиот план за Стратегијата за РЈА за 2018-2022.

Тековната стратегија за РЈА не предвидува вклученост на граѓанскиот сектор во структурите за координација и надзор на РЈА. Освен тоа, Програмата за реформа на УЈФ не предвидува вклученост на граѓанското општество и не дефинира рамка според која ќе се одвива соработката со ГО.

Во април 2022 година, МИОА објави повик за заинтересираните ГО да се вклучат во тематски работни групи за изготвување на нова стратегија за РЈА 2023-2030.⁸ Подготовките за оваа активност почнаа во мај 2022 година, кога, во соработка со СИГМА, МИОА организираше подготвителна работилница за новата предлог стратегија за РЈА, при што беше претставен Извештајот од Мониторингот на СИГМА за 2021 година. Оваа подготвителна работилница беше најава за отворање на сеопфатен и транспарентен процес, инклузивен дијалог и соработка меѓу МИОА и засегнатите страни во врска со визијата, приоритетните области, целите и сеопфатниот план за реформи на јавната администрација. Предлог-стратегијата се наоѓа во владина постапка.

Што е предмет на ВеБЕР мониторингот и како се спроведува?

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

Начело 1: Владата има дефинирана делотворна агенда за реформа на јавната администрација и ја спроведува, а ги зема предвид клучните предизвици.

Начело 2: Реформата на јавната администрација се спроведува целисходно; дефинирани се целните резултати на реформата и тие се следат редовно.

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.

⁸Повик за учество во тематски работни групи, https://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/rja/povik.pdf

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 индикатора. Првиот се сосредоточува на 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 преостанатите 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. Понатаму, анализата на документите е потврдена со резултатите од полуструктурирани интервјуа со претставници на институциите одговорни за РЈА и фокус-групи составени од претставници на граѓанското општество, кои учествуваат во процесот на консултации (во случаите во кои не беше можно 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 пренесени се наодите што се однесуваат на стратешки документи што не биле ревидирани и не биле ажурирани во периодот на ВеБЕР мониторингот.

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

- Ревизија на Акцискиот план за Стратегијата за реформа на јавната администрација 2018-2022⁹ и
- Акциски план за 2020 година според Програмата за реформа на управувањето со јавни финансии 2018-2021.

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

⁹ Во периодот на известување почна дефинирањето на новата стратегија за РЈ 2023-2030.

II.2 Резултати од ВеБЕР мониторингот

НАЧЕЛО 1: ВЛАДАТА ИМА ДЕФИНИРАНА ДЕЛОТВОРНА АГЕНДА ЗА РЕФОРМА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА И ЈА СПРОВЕДУВА, А СЕ ОДНЕСУВА НА КЛУЧНИТЕ ПРЕДИЗВИЦИ.

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

Индикативни елементи	Оценки 2021/2022	Оценки 2019/2020	Оценки 2017/2018
При изготвувањето на документите се одржуваат консултации со граѓанското општество	0/4	0/4	2/4
Консултациите со граѓанското општество се одржуваат во раните фази на изготвувањето на документите	2/4	2/4	2/4
Поканите за учество на граѓанското општество во консултациите се отворени	2/4	2/4	4/4
Надлежните владини тела проактивно обезбедуваат дека во процесот учествуваат најразлични надворешни засегнати страни	0/2	0/2	2/2
На граѓанското општество му се даваат целосни информации потребни за подготовка за консултациите	4/4	4/4	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	0/4	0/4
Надлежните владини тела јавно ги објавуваат повратните информации за статусот на добиените коментари	0/2	0/2	0/2
Надлежните владини тела одржуваат отворен дијалог со граѓанското општество за спорните прашања	0/2	0/2	0/2
Консултациите при изготвување на стратешките документи за РЈА се отворени за јавноста	2/4	2/4	0/4
Вкупен резултат	10/30	10/30	15/30
Вредност на индикаторот 2020/2021 (скала 0 – 5) ¹⁰	1		
Вредност на индикаторот 2019/2020 (скала 0 – 5) ¹¹		1	
Вредност на индикаторот 2017/2018 (скала 0 – 5) ¹²			2

Како и кај претходниот РЈА монитор, истражувачите ги анализираа истите документи, имајќи предвид дека тоа се тековните релевантни стратешки документи за РЈА. Оттука, ситуацијата во однос на Ревизијата на Акцискиот план за Стратегијата за реформа на јавната администрација 2018-2022 и Акцискиот план за 2020 година според Програмата за управување со јавни финансии (УЈФ) е следнава. Јавните консултации за Ревизијата траеја 15 дена и на 21 декември 2019 година на ЕНЕР (Единствен национален електронски регистар на прописи) беше објавен отворен повик за коментари и предлози. Сепак, иако документот беше објавен на ЕНЕР, претставниците во фокус-групата изјавија дека овој конкретен документ бил подготвен со неинклузивен процес, за разлика од процесот на подготовка на Стратегијата за РЈА и АП (Акцискиот план). Се смета дека ова претставува отстапување од претходно воспоставената добра практика. Во однос на Акцискиот план за 2020 година за Управување со јавни финансии (УЈФ), истражувачите не можеа да најдат информации за консултативниот процес и на поднесено барање за пристап до информации од јавен карактер (БПЈИ) добија одговор дека консултациите се случиле на 27 март 2020 година на онлајн-состанок на Секторската група за УЈФ со краен рок за поднесување коментари на втори април 2020 година. По процена од соодветните институции, коментарите од две ГО се внесени во конечниот документ. Ова е потврдено од претставници во фокус-групата, но исто така е споменато дека учеството било само формално, а нивните коментари обично не биле земани предвид.

¹⁰ 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.

¹¹ Исто.

¹² Исто.

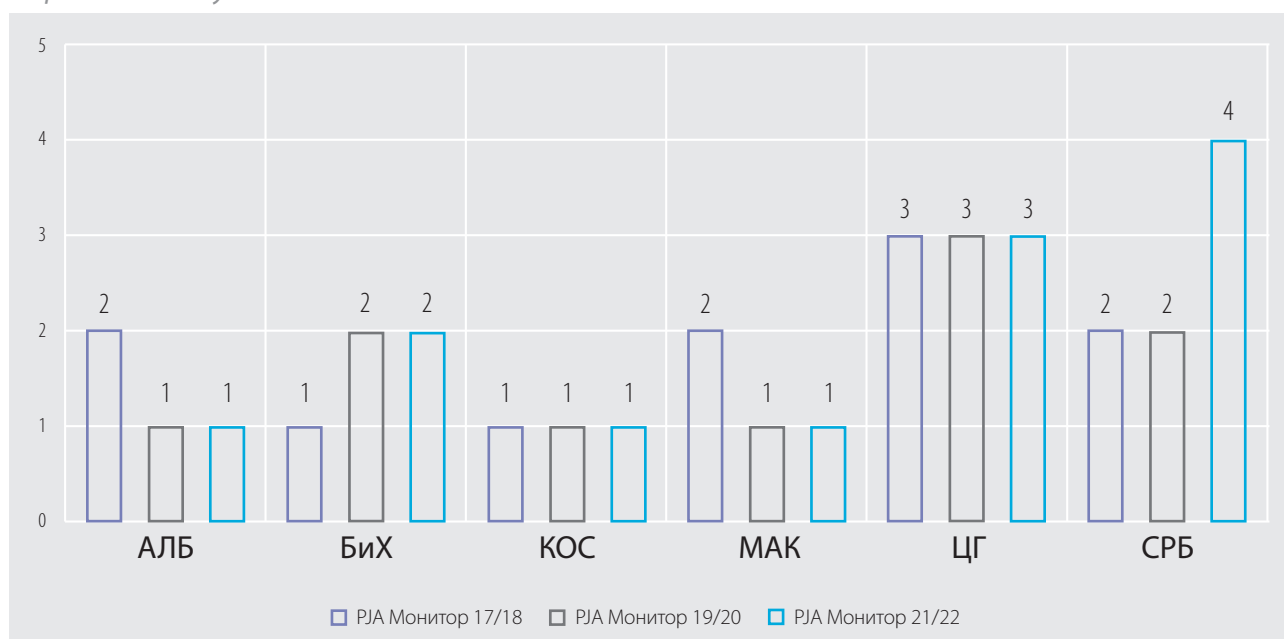
Што се однесува до поканите за граѓанското општество за учество во консултации, постои отворена покана само за Ревизијата на Акцискиот план според Стратегијата за реформи на јавната администрација 2018-2022. Освен тоа, на ГО им се обезбедени целосни информации потребни за подготовката за консултативниот процес.

Како општ коментар за консултациите во целост беше подвлечено дека вообичаено консултациите се одржуваат во многу задоцнета фаза, кога документите всушност се веќе изготвени, а одговорните владини тела не биле проактивни при обезбедување на поширок обем на надворешни засегнати страни, кои би биле вклучени во процесот. Понатаму, не се најдени докази (записници или извештаи) што го потврдуваат земањето предвид на индивидуалните коментари на претставниците на граѓанските организации за стратешките документи или дека имало отворен дијалог за спорни прашања.

И покрај фактот дека документот е објавен на ЕНЕР што се смета за консултативен процес, Ревизијата на Акцискиот план според Стратегијата за реформи на јавната администрација 2018-2022 беше изготвена во неинклузивен процес, за разлика од подготовката на Стратегијата за РЈА и АП. Ова се смета за отстапка од претходно воспоставената добра практика. Освен тоа, што се однесува до Акцискиот план за 2020 година за Програмата за управување со јавни финансии 2018-2021 учеството на ГО се смета само како формалност, а нивните коментари вообичаено не се земаат предвид.

■ Каде е Република Северна Македонија во регионалниот контекст?

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



Регионалните извештаи од РЈА мониторингот со резултати за сите земји од Западниот Балкан се достапни на: www.par-monitor.org

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

НАЧЕЛО 4: РЕФОРМАТА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА ИМА СЕОФАТНИ И ФУНКЦИОНАЛНИ СТРУКТУРИ ЗА КООРДИНАЦИЈА НА ПОЛИТИЧКО И НА АДМИНИСТРАТИВНО НИВО, ЗА УПРАВУВАЊЕ СО 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

Индикативни елементи	Оценка 2021/2022	Оценка 2019/2020	Оценка 2017/2018
Административните структури за координација и мониторинг на РЈА предвидуваат учество на ГО	0/2	0/2	0/2
Структурите на политичко ниво за координација на РЈА предвидуваат учество на ГО	0/2	0/2	0/2
Форматот на учество на ГО во административните структури за координација и мониторинг на РЈА	0/4	0/4	0/4
Форматот на учество на ГО во политичките структури за координација и мониторинг на РЈА	0/4	0/4	0/4
Учеството на ГО се постигнува врз основа на отворен конкурентски процес	0/4	0/4	0/4
Состаноците на структурите за координација и мониторинг на РЈА редовно се одржуваат со учество на ГО	0/4	0/4	0/4
Форматот на состаноците овозможува дискусии, придонес и повратни информации од ГО	0/4	0/4	0/4
ГО се консултирани за конкретни мерки за финансирање на РЈА	0/4	0/4	0/2
Вкупна оценка	0/28	0/28	0/26
Вредност на индикаторот 2020/2021 (скала 0 – 5) ¹³	0		
Вредност на индикаторот 2019/2020 (скала 0 – 5) ¹⁴		0	
Вредност на индикаторот 2017/2018 (скала 0 – 5) ¹⁵			0

Како и во претходниот мониторинг-циклус 2019/2020, ситуацијата во Република Северна Македонија е истата во однос на прашањето за вклучување на ГО во административните структури за координација и мониторинг на РЈА. Сепак, треба да се нагласи дека во 2022 година почна подготовката на нова стратегија за РЈА и во соработка со СИГМА, МИОА почна со сеопфатен консултативен процес, со покана и учество на ГО уште од почетокот на процесот.

Во МИОА е формиран тим за координација и мониторинг на РЈА. 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 Советот за РЈА да дискутира 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 понатаму предвидува дека секоја втора година независни експерти ќе направат оценка на спроведувањето. Во

¹³ 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.

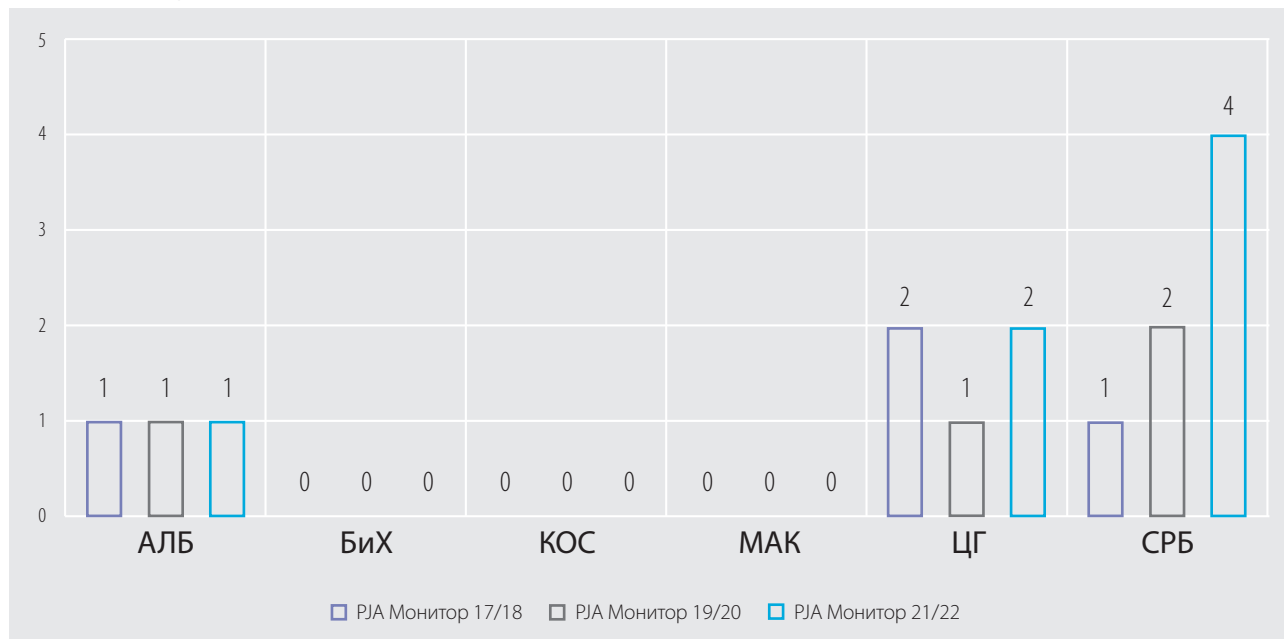
¹⁴ Исто.

¹⁵ Исто.

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. Сепак, во процесот на изготвување на нова стратегија за РЈА 2023-2030, ГО се консултирани за сеопфатните мерки, активности, индикатори и финансирањето на вкупно предвидените активности.

■ Каде е Република Северна Македонија во регионалниот контекст?

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



Регионалните извештаи од РЈА мониторингот со резултати за сите земји од Западниот Балкан се достапни на: www.par-monitor.org

II.3 Резиме на резултатите: Стратешка рамка за РЈА

Ревизијата за Акцискиот план за Стратегијата за РЈА за 2018-2022 е извршена во 2020 година. Консултациите со ГО за време на ревизијата се одвиваа во подоцнежните фази. Последователно, овој процес е оценет како помалку транспарентен и отворен отколку процесот за изготвување стратегија за РЈА и претходниот АП. Освен тоа, не постои практика на подготвување записници за консултативните процеси и на засегнатите страни не им се даваат повратни информации за тоа дали нивните коментари и забелешки се земени предвид. Истиот заклучок се однесува и на Акцискиот план за 2020 година за Програмата за управување со јавни финансии (УЈФ) 2018-2021.

Тековната стратегија 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.

Во април 2022 година, МИОА објави повик за заинтересираните ГО за вклучување во тематски работни групи за подготовка на нова стратегија за РЈА 2023-2030. Сеопфатни и широки консултации почнаа со ГО во почетните фази на процесот, што претходно недостигаше во процесот на ревизија на претходната стратегија за РЈА. Подготовките за оваа активност почнаа во мај 2022 година, кога, во соработка со СИГМА, МИОА организираше подготвителна работилница за новата стратегија за РЈА. Оваа подготвителната работилница беше најава за отворање на сеопфатен и транспарентен процес, инклузивен дијалог и соработка меѓу МИОА и засегнатите страни во однос на визијата, приоритетните области, целите и вкупниот план за реформи најавната администрација. Предлог-стратегијата е документ што е комплементарен на преостанатите релевантни стратешки документи. Неговите предвидени цели и мерки се одраз на секторскиот пристап кон креирањето политики, планирањето финансии, зајакнување на административните капацитети и заложбите за усогласување на националното со европското законодавство.

■ Препораки за Стратешката рамка за РЈА

Следење на препораките од РЈА мониторинг 2019/2020

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.	Не е спроведена	Иако националните власти се посветени на континуирано обезбедување на координирана рамка за мониторинг и известување и за подобрување на административните капацитети за подобро спроведување на РЈА, нема резултати или заеднички напори за оваа цел.
2. МИОА треба да истражи можности и начини за вклучување на јавноста како дел од почетните фази на консултациите за Стратегијата за РЈА, покрај вклучувањето на ГО.	Спроведена	Во април 2022 година, МИОА објави јавен повик за заинтересираните ГО да се вклучат во тематски работни групи за подготовка на нова стратегија за РЈА 2023-2030 и ова треба да прерасне во постојана практика. ¹⁶
3. МИОА треба да води детална евиденција и документација за консултациите за Стратегијата за РЈА и нив навреме да ги објави на својата интернет-страница, со цел да ја информира јавноста за прашањата за кои се дискутирало, кои предлози биле изнесени и кои од нив биле прифатени.	Не е спроведена	Не можат да се најдат докази (записници или извештаи) во врска со поединечните коментари и предлози од ГО или за отворен дијалог за спорните прашања.

¹⁶ https://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/rja/povik.pdf

4. ГО треба да бидат информирани и да добијат повратни информации за нивниот придонес и коментари што ги дале во текот на консултациите.	Не е спроведена	Не можат да се најдат докази (записници или извештаи) во врска со 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, кои ќе бидат сопственост на сите засегнати страни вклучени во процесот.	Не е спроведена	Не можат да се најдат докази (записници или извештаи) во врска со 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. Понатаму, МФ треба навреме да ги покани граѓанските организации и навреме да им ги обезбеди сите релевантни документи од важност за процесот на консултации.	Делумно спроведена	Во врска со Акцискиот план за РЈА за 2020 година, истражувачите не можеа да најдат онлајн-информации за консултативниот процес за документот. Следствено, во одговор на БПЈИ тие беа информирани дека консултациите се извршени на 27 март 2020 година, на онлајн-состанок на Секторската група за УЈФ, со краен рок за поднесување коментари до втори април 2020 година. Според одговорот на БПЈИ, две ГО испратиле коментар, кои по оценка на надлежните институции биле вклучени во конечниот документ.
7. Граѓанските организации треба да се вклучат во координативните тела за РЈА и на политичко и на административно ниво.	Не е спроведена	Стратегијата за РЈА не предвидува вклучување на ГО во административните и политичките структури за координација и мониторинг.
8. Треба да се создаде јасен систематски приод, со кој ќе се дефинира форматот на консултациите во рамките на секторските групи, кои се формирани според Стратегијата за РЈА.	Делумно спроведена	Во однос на Акцискиот план за УЈФ за 2020 година, истражувачите не можеа да најдат онлајн-податоци за консултативниот процес во врска со овој документ. Следствено, во одговор на БПЈИ тие беа информирани дека консултациите се одржани на 27 март 2020 година, на онлајн-состанок на Секторската група за УЈФ, со краен рок за поднесување коментари до втори април 2020 година. Во одговорот на БПЈИ се наведува дека две ГО испратиле свои коментари, кои по оценка на надлежните институции биле вклучени во конечниот документ. Ова е потврдено од претставниците во фокус-групата, но споменато е и дека учеството во Секторската група е формално, а дека нивните коментари вообичаено не се земаат предвид.

1. МИОА и МФ треба да одржат заеднички консултации за прашања што се релевантни за делотворното спроведување на Стратешката рамка, како што е прашањето на процена на трошоците/фискалните импликации.
2. МИОА треба да води детална евиденција и документација за консултациите за Стратегијата за РЈА и нив навреме да ги објави на својата интернет-страница, а со цел да ја информира јавноста за прашањата за кои се дискутирало, понудените предлози и забелешки и за тоа дали тие биле прифатени или не, како и да даде образложение за основите на таквите одлуки.
3. Треба да се негува отворен дијалог со граѓанските организации за спорните прашања и проблеми, а со цел заеднички да се дефинираат заклучоци и решенија, кои ќе бидат сопственост на сите засегнати страни вклучени во процесот.
4. Граѓанските организации треба да бидат информирани и да им се дадат повратни информации за нивниот придонес и коментарите дадени во текот на консултативниот процес.
5. МФ треба да ги вклучи сите релевантни засегнати страни во раните фази на процесот на консултации, при дефинирање на стратешките приоритети и правци. Понатаму, МФ треба навреме да ги покани граѓанските организации и навреме да им ги даде сите релевантни документи од важност за процесот на консултации.
6. Граѓанските организации треба да се вклучат во координативните тела за РЈА и на политичко и на административно ниво.
7. Треба да се дефинира јасен систематски приод, со кој ќе се дефинира форматот на консултациите во рамките на секторските групи, кои се формирани според Стратегијата за РЈА.

III.

РАЗВОЈ И КООРДИНАЦИЈА НА ПОЛИТИКИТЕ



III.1 ВеБЕР индикатори применети во однос на Развојот и координацијата на политиките и поединечни вредности за Република 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 активностите на Владата насочени кон постигнување на планираните цели					
0	1	2	3	4	5
2PDC P6 I1: Транспарентност на процесот на носење одлуки на Владата					
0	1	2	3	4	5
2PDC P10 I1: Користење 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 Развојот и координацијата на политики и најважни измени од 2020 година

Споредено со 2017 година, Република Северна Македонија покажува напредок во областа на развојот и координацијата на политиките.¹⁷ Напредокот главно се должи на поконзистентна примена на суштинските алатки за партиципативно креирање на политиките засновани на докази и до одредена мера и на унапредувањето на транспарентноста на процесот на одлучување на Владата. Сепак, постојат големи слабости и празнини во регулаторната и методолошката рамка за развој на владини политики и планирањето и надзорот на спроведувањето на политиките, вклучувајќи го и планирањето на политиките поврзани со интеграцијата во ЕУ, како и во спроведувањето и примената на клучни постапки и функции потребни за ефикасно работење на централната влада.¹⁸

Европската комисија (ЕК) подвлекува дека: „Правната рамка и институционалните структури обезбедуваат кохерентен систем за креирање политики и опфаќаат електронски систем за стратеско планирање и подготовка на годишниот план за работа на Владата. Продолжија напорите за разјаснување на одговорностите на одредени институции за креирање политики и обезбедување на нивно правилно функционирање и рационализирање на нивоата за известување“¹⁹ Исто така, улогата на Генералниот секретаријат останува недоволна.²⁰

Има напредок во однос на транспарентноста и исполнувањата на законските барања во процесот на одлучување на Владата, што во голема мера е резултат на фактот што дневниот ред и записниците од владините седници сега се јавно достапни на централна интернет-страница.²¹ Исто така, постигнато е и одредено подобрување во консултативното креирање политики базирано на докази во споредба со претходните циклуси на мониторинг, благодарение на поконзистентната примена на Процената на влијанието на регулативата (ПВР) и правилата за јавни консултации.²²

17 Извештај на СИГМА/ОЕЦД мониторингот за 2021, Република Северна Македонија, <https://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2021-Republic-of-North-Macedonia.pdf>

18 Исто.

19 Извештај за Република Северна Македонија, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/north-macedonia-report-2022_en

20 Исто.

21 Извештај на СИГМА/ОЕЦД мониторингот за 2021, Република Северна Македонија, <https://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2021-Republic-of-North-Macedonia.pdf>

22 Исто.

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

Во областа на Развојот и координацијата на политиките, ВеБЕР мониторингот се врши според четири начела СИГМА:

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

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

Начело 10: Процесот на креирање политики и изготвување нацрт-закони се заснова врз докази, а процената на влијание еднакво се користи од сите министерства.

Начело 11: Политиките и законодавството се креирани на инклузивен начин, што овозможува активно учество на општеството и овозможува координација на различни аспекти во рамките на Владата.

Во третото издание на РЈА монитор, се применуваат пет индикатори на ВеБЕР за анализа на Развојот и координацијата на политиките. 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). Преостанатите 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 пред јавноста дека ќе ги постигне. 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 април до јуни 2022 година.²³ Еднообразниот 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 податоци за контакт-информации, како и преку централизиран контакт-точки, како што се владини органи надлежни за соработка со граѓанското општество. Со цел да се обезбеди дека анкетата опфатила 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 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.²⁴

Со третиот индикатор се мери транспарентноста на носењето одлуки од Владата, 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

²³ Анкетата со ГО беше спроведена преку анонимен онлајн-прашалник. Во Република Северна Македонија, анкетата беше спроведена во периодот од 04.04. до 01.06.2022 година. Методот на собирање податоци вклучува CASI (computer-assisted self-inter-viewing – компјутерско самоанкетирање). Примеркот на анкетата беше N = 94.

²⁴ ФГ беше спроведена во септември со шест учесници.

конзистентни. Се изврши мониторинг на секоја седница на Владата во периодот од шест месеци – трите последни месеци од календарската година пред мониторингот (2021 година) и првите три месеци од годината за која се спроведува мониторинг (2022 година), 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 февруари до почетокот на мај 2022 година).

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 политики. 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 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.²⁵

Конечно, петтиот индикатор, кој се сосредоточува 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 мониторингот, 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 2022 година), достапноста и квалитетот на извештаите за јавните консултации, функционалноста на порталите за јавни консултации и проактивноста на надлежните институции во однос на информирањето.

²⁵ Области на политиките каде што активно работат значаен број на ГО. За Република Северна Македонија трите одбрани области беа животната средина, антидискриминација и социјална заштита.

III.2 Резултати од ВеБЕР мониторингот

НАЧЕЛО 5: РЕДОВНИОТ МОНИТОРИНГ НА РАБОТЕЊЕТО НА ВЛАДАТА ОВОЗМОЖУВА НАДЗОР ОД ЈАВНОСТА И ДАВА ПОДДРШКА НА ВЛАДАТА ВО ПОСТИГНУВАЊЕТО НА НЕЈЗИНИТЕ ЦЕЛИ.

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

Индикативни елементи	Оценка 2021/2022	Оценка 2019/2020	Оценка 2017/2018
Владата редовно објавува писмени информации за нејзините активности	0/4	4/4	0/4
Информациите што ги објавува Владата за нејзините активности се формулирани на начин што ги прави лесно разбирливи	0/2	2/2	0/2
Информациите што ги објавува Владата се доволно подробни, вклучуваат и квантитативни податоци и квалитативни информации и оценки	0/2	2/2	0/2
Информациите што ги објавува Владата вклучуваат оценка на постигнувањето на конкретни резултати	0/4	2/4	0/4
Информациите што ги објавува Владата за нејзините активности и резултати се достапни во отворен формат на податоци	0/2	0/2	0/2
Информациите што ги објавува Владата за нејзините активности и резултати содржат податоци разделени по род	0/2	0/2	0/2
Број на извештаите за владините стратегии и планови, кои се достапни онлајн	0/2	1/2	0/2
Вкупен резултат	0/18	11/18	0/18
Вредност на индикаторот 2021/2022 (скала 0 – 5) ²⁶	0		
Вредност на индикаторот 2019/2020 (скала 0 – 5) ²⁷		2	
Вредност на индикаторот 2017/2018 (скала 0 – 5) ²⁸			0

Владата објавува соопштенија за јавноста секојдневно (во некои случаи и повеќепати на ден) и неделно. Соопштенијата за јавноста се објавуваат во делот на интернет-страницата на Владата наречен Медиумски центар (Media centre). Во овој дел, има додаден филтер, кој помага да се селектира каков вид објави и соопштенија за јавноста би сакал да прочита корисникот (на пример, филтер за интеграцијата во ЕУ или информации за услугите). Соопштенијата за јавноста на Владата се напишани на разбирлив и едноставен начин (формулирани со новинарски стил, без бирократски или формален јазик).

Нема достапни годишни извештаи за работата на Владата за 2020 и 2021 година. Следствено, истражувачите не можеа да оценат дали тие извештаи се разбирливи, доволно детални и во однос на квантитативни податоци и во однос на квалитативни информации и оценки, како и дали таквите извештаи вклучуваат оценка на постигнувањето на конкретни резултати и податоци поделени по род. Последователно, нема достапни извештаи во формат на отворени податоци.

Кога се работи за извештаи за владините стратегии и планови, постојат најмалку четири национални стратегии со акциски планови.²⁹ што се објавени од Владата, за кои нема објавени извештаи за целата последна извештајна година. Исто така, има три тековни плана објавени од Владата и нема извештаи ниту за овие планови.³⁰

²⁶ 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.

²⁷ Исто.

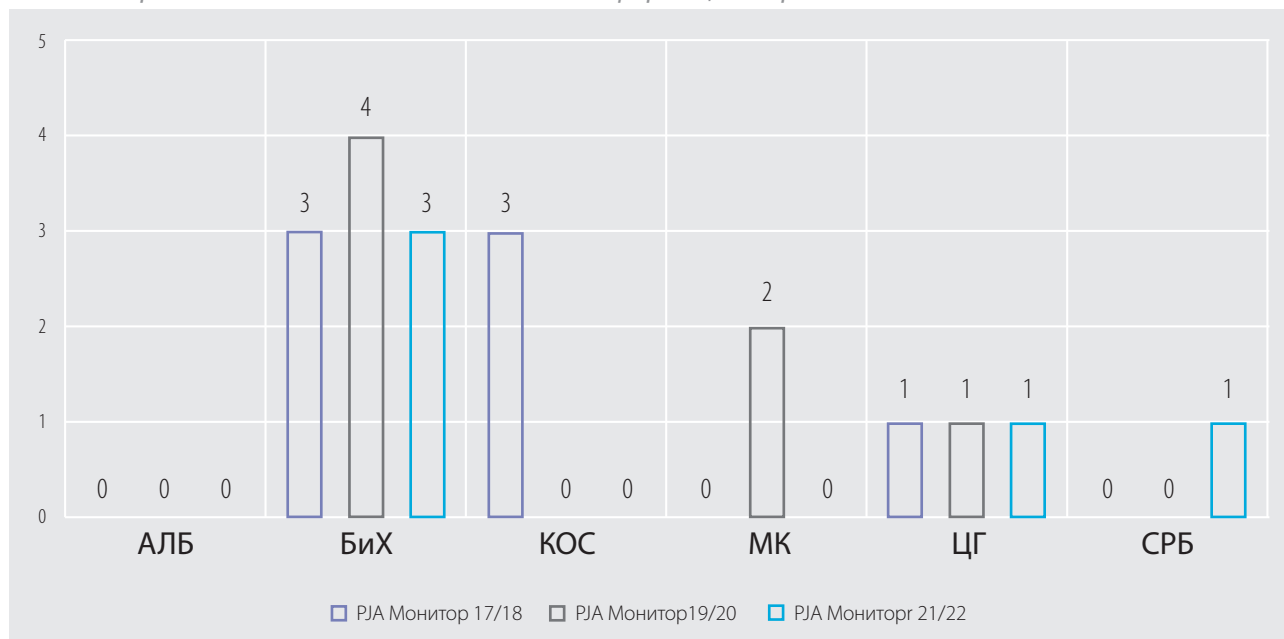
²⁸ Исто.

²⁹ Стратегија за едно општество и интеркултурализам – Едно општество за сите; Национална стратегија за соработка со дијаспората; Стратегија за транспарентност и Стратегија за јакнење на капацитетите за водење на финансиски истраги и конфискација на имот за периодот 2021-2023 година со Акциски план.

³⁰ Plan for accelerated economic growth (2022-2026)/ План за забрзан економски раст (2022-2026); Investment intervention plan (IPI 2021-2027)/ Интервентен план за инвестиции (ИПИ 2021-2027) and Clean Air Plan/План за чист воздух

■ Каде е Република Северна Македонија во регионалниот контекст?

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



Регионалните извештаи од РЈА мониторингот со резултати за сите земји од Западниот Балкан се достапни на: www.par-monitor.org/.

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

Индикативни елементи	Оценка 2021/2022	Оценка 2019/2020	Оценка 2017/2018
ГО сметаат дека формалните плански документи на Владата се релевантни за состојбите во поединечните области на политиките	0/2	0/2	0/2
ГО сметаат дека Владата редовно ја известува јавноста за напредокот во постигнувањето на поставените цели	0/4	0/4	2/4
ГО сметаат дека официјалните стратегии ги дефинираат активностите на Владата или на министерствата во конкретни области на политиките	1/2	0/2	1/2
ГО сметаат дека министерствата редовно објавуваат извештаи од мониторингот на нивните секторски стратегии	0/4	0/4	0/4
ГО сметаат дека приоритетите поврзани со пристапувањето во ЕУ соодветно се интегрирани во планските документи на Владата	1/2	0/2	1/2
ГО сметаат дека извештаите на Владата содржат соодветни нивелирани податоци за напредокот постигнат во исполнувањето на поставените приоритети за пристапување во ЕУ	0/2	0/2	0/2
Вкупен резултат	2/16	0/16	4/16
Вредност на индикаторот 2021/2022 (скала 0 – 5) ³¹	0		
Вредност на индикаторот 2019/2020 (скала 0 – 5) ³²		0	
Вредност на индикаторот 2017/2018 (скала 0 – 5) ³³			1

³¹ 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.

³² Исто.

³³ Исто.

Што се однесува до перцепцијата на ГО за владините плански документи, односно на нивната релевантност за конкретните активности во поединечните области на политиките, 27,14% од анкетираниите ГО (слично како во 2019/2020 со 27,94%) „се согласуваат“ со изјавата „Во областа во која работи мојата организација, владините извештаи вклучуваат соодветни ажурирани податоци за напредокот во однос определените приоритети за влез во ЕУ“. Од друга страна, 34,29% „ниту се согласуваат, ниту не се согласуваат“ со истата изјава.

Само 25,72% од анкетираниите ГО „се согласуваат“ со изјавата: „Владата редовно ја известува јавноста за напредокот во постигнувањето на целите зацртани во владиниот работен план“. Од друга страна, најголемиот број испитаници (40%) „не се согласуваат“ со оваа изјава.

31,43% (25,00% во 2019/2020) од анкетираниите ГО или се „согласуваат“ (30%) или „силно се согласуваат“ (1,43%) со изјавата „Официјалните стратегии ги одредуваат активностите на владините министерства во одредени области“. Процентот е ист (31,3%) кога се работи за испитаници кои не се согласуваат. 18,57% од анкетираниите ГО или „се согласуваат“ (30%) или „силно се согласуваат“ (1,43%) со изјавата „министерствата редовно објавуваат извештаи за надзор на спроведувањето на нивните секторски стратегии“.

30% од анкетираниите ГО „се согласуваат“ со изјавата: „Во областа на политики со кои се занимава мојата организација, приоритетите во однос на процесот на пристапување кон ЕУ соодветно се интегрирани во владините планови“. Нема „силно се согласувам“ одговори, а најголемиот број испитаници (35,71%) „не се согласуваат“ со оваа изјава.

Повторно, нема одговори „силно се согласувам“, а 21,43% од анкетираниите ГО „се согласуваат“ со изјавата: „Во областа во која работи мојата организација, владините извештаи вклучуваат соодветни ажурирани податоци за напредокот во однос определените приоритети за влез во ЕУ“, при што вкупно 35,71% не се согласуваат.

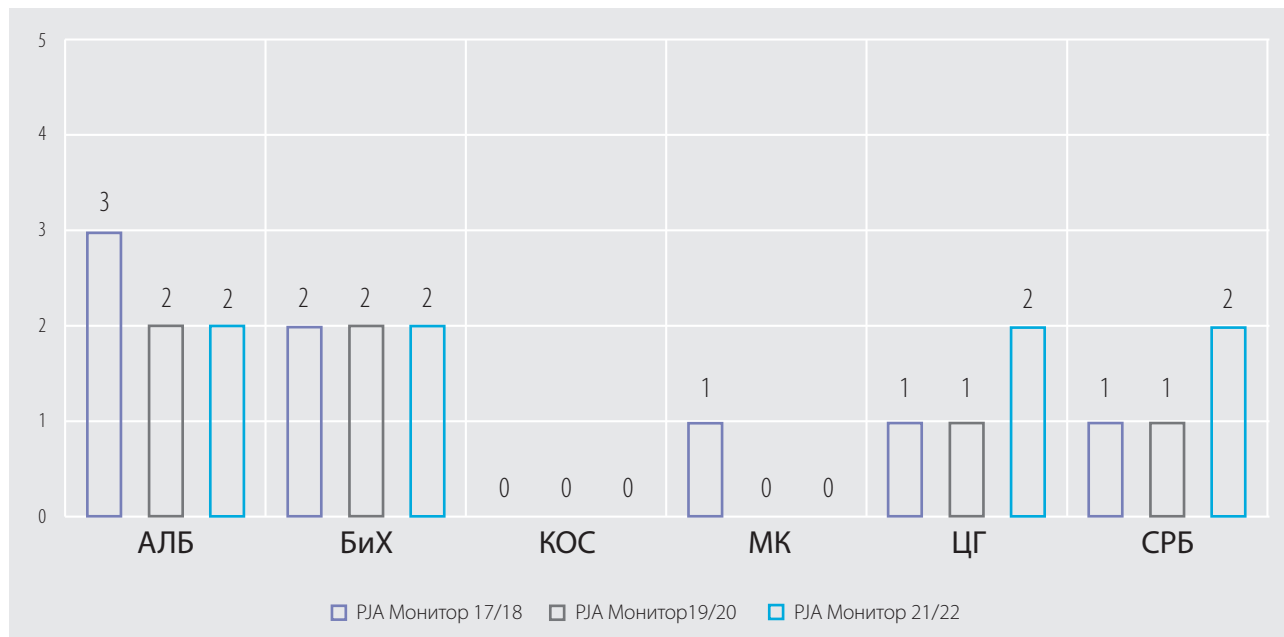
Еден учесник во фокус-групата (ФГ) нагласува дека некои од планските документи се релевантни, но не сите (на пример, планските документи во областа на образованието не се релевантни и не се соодветни од повеќе аспекти). Вториот претставник во ФГ подвлече дека Владата ретко известува за резултатите од спроведените активности. Другите двајца учесници посочија дека планските документи не се доволно релевантни. Тројца учесници во ФГ подвлекоа дека, вообичаено, владините институции не известуваат за напредокот во постигнувањето на целите дефинирани во нивните работни планови. МИОА се споменува како позитивен пример. Еден од учесниците во ФГ напомена дека, во последниве години, транспарентноста на Владата во однос на спроведувањето планови и програми е на повисоко ниво.

Учесниците во ФГ веруваат дека официјалните стратегии ги дефинираат активностите на владините министерства во конкретните области на политиките. Еден учесник во ФГ истакна дека сите официјални стратегии не ги дефинираат активностите на министерствата и дека тоа зависи од тоа во чија надлежност е конкретното прашање.

Понатаму, Секторската комисија за надзор на демократијата и владеењето (со фокус врз РЈА и УЈФ) не одржува редовни состаноци или состаноците се одржуваат само формално и не е јасно дали, на крајот, се земаат предвид интервенциите на ГО. Генерално, Владата се грижи документите да бидат усогласени со правилата на ЕУ, но отсуствува нивното спроведување во практиката. Преостанатите претставници во ФГ наведоа дека приоритетите на ЕУ се вклучени во планските документи на Владата, но слаба страна е нивното ажурирање.

■ Каде е Република Северна Македонија во регионалниот контекст?

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



Регионалните извештаи од РЈА мониторингот со резултати за сите земји од Западниот Балкан се достапни на: www.par-monitor.org/.

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 носењето одлуки на Владата

Индикативни елементи	Оценка 2021/2022	Оценка 2019/2020	Оценка 2017/2018
ГО сметаат дека, генерално, Владата носи одлуки транспарентно	0/2	0/2	0/2
ГО сметаат дека исклучоците од правилата за објавување на одлуките на Владата се соодветни	0/2	0/2	0/2
Владата ги прави документите за нејзините одржани седници јавно достапни	2/4	2/4	2/4
Владата ги објавува нејзините одлуки на начин приспособен кон граѓаните	4/4	4/4	4/4
Владата навремено ги објавува донесените документи	0/4	0/4	0/4
Вкупен резултат	6/16	6/16	6/16
Вредност на индикаторот 2021/2022 (скала 0 – 5) ³⁴	2		
Вредност на индикаторот 2019/2020 (скала 0 – 5) ³⁵		2	
Вредност на индикаторот 2017/2018 (скала 0 – 5) ³⁶			2

23,61% од испитаниците од ГО се согласуваат, додека 39% силно се согласуваат со изјавата дека Владата носи одлуки транспарентно. 37,50% од анкетираниите ГО се неутрални, велејќи дека „ниту се согласуваат, ниту не се согласуваат“ со оваа изјава.

³⁴ 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.

³⁵ Исто.

³⁶ Исто.

19,44% од ГО испитаниците се согласуваат со изјавата дека исклучоците од правилото за објавување одлуки на Владата се соодветни. Ова е забележлива промена (речиси двојно) во однос на перцепцијата од минатиот извештај за мониторингот за 2019/2020, кога само 8,45% од испитаниците се согласија со оваа изјава.

Дневниот ред, записниците и соопштенијата за медиуми од владините седници (од 1 август до 31 јануари 2021 година) се јавно достапни во целиот период на мониторингот (август, септември и октомври 2021 година) и за првите три месеци на годината на мониторинг (ноември-декември 2021 и јануари 2022 година). Во истиот период, документите донесени на овие седници не се достапни на интернет-страницата на Владата, за која било владина седница во периодот на мониторинг. Овие документи се објавуваат во Службен весник на Република Северна Македонија, што не е бесплатно, односно потребна е претплата. Оттука, може да се заклучи дека само дневниот ред и записниците од седниците се навремено објавени.

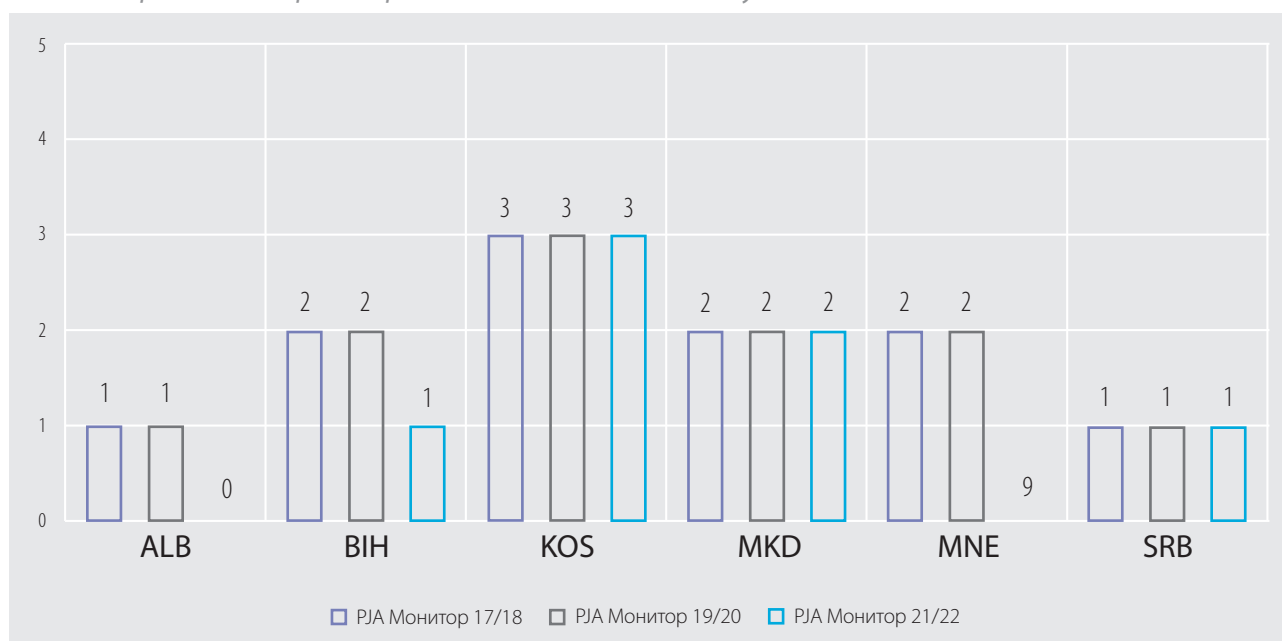
Објавените соопштенија за медиуми се напишани на начин близок до граѓанинот. На пример, во соопштението за медиуми од Третата седница во 2022 година, се вели: „Владата на Република Северна Македонија на денешната трета седница, одржана преку видеолинк, ја донесе Одлуката за одредување на бројот на наставни денови во училишната 2021/2022 година во основните училишта поради вонредни околности. Со оваа одлука, бројот на наставни денови во училишната 2021/2022 година во основните училишта поради вонредни околности се намалува на 172 наставни денови, што значи дека зимскиот распуст на учениците ќе трае до први февруари 2022 година, а училишната година ќе заврши на десетти јуни 2022 година“.

Учесниците во ФГ потврдија дека во повеќето случаи Владата носи одлуки транспарентно и исклучоците од правилата за објавување на владините одлуки се соодветни.

Исто како и во двата претходни циклуса на РЈА мониторинг, Владата ја одржува транспарентноста на процесот на носење одлуки во однос на објавување на дневен ред, записници и изјави за медиуми од владините седници за целиот период на мониторинг, правејќи ги нив достапни за јавноста. Сепак, документите донесени на овие седници не се достапни на интернет-страницата на Владата.

■ Каде е Република Северна Македонија во регионалниот контекст?

Индикатор PDC P6 I1: Транспарентност на носењето одлуки на Владата



Регионалните извештаи од РЈА мониторингот со резултати за сите земји од Западниот Балкан се достапни на: www.par-monitor.org/.

НАЧЕЛО 10: ПРОЦЕСОТ НА КРЕИРАЊЕ ПОЛИТИКИ И НА ИЗГОТВУВАЊЕ НАЦРТ-ЗАКОНИ СЕ ЗАСНОВА НА ДОКАЗИ И СИТЕ МИНИСТЕРСТВА КОНЗИСТЕНТНО ЈА ПРИМЕНУВААТ ОЦЕНКАТА НА ВЛИЈАНИЕТО.

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

Индикативни елементи	Оценка 2021/2022	Оценка 2019/2020	Оценка 2017/2018
Колку често се упатува на наодите засновани на докази изнесени од ГО во донесените документи за политиките на Владата	4/4	2/4	0/4
Колку често се упатува на наоди засновани на докази изнесени од ГО во документи за политиките и во ex-ante оценките на влијанието	2/4	0/4	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	0/2	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 однос на политиките или предлозите	1/2	1/2	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	1/2	1/2
Претставници на широк опсег на ГО, како што се аналитички центри, независни институти, локални организации се поканети да учествуваат во работни групи за изготвување на нацрт-политики или законски предлози, кога имаат конкретни предлози и препораки засновани на докази	2/4	2/4	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, кои се прифатени или одбиени, со образложение за прифаќањето или одбивањето	0/2	0/2	0/2
Министерствата прифаќаат предлози за политики на ГО во работата на работните групи што дефинираат политики и закони	0/4	0/4	0/4
Вкупен резултат	10/24	6/24	4/24
Вредност на индикаторот 2021/2022 (скала 0 – 5) ³⁷	2		
Вредност на индикаторот 2019/2020 (скала 0 – 5) ³⁸		1	
Вредност на индикаторот 2017/2018 (скала 0 – 5) ³⁹			0

³⁷ 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.

³⁸ Исто.

³⁹ Исто.

Истражувачите анализираа 19 документи што се спроведуваат во овој период во три области: антидискриминација, животна средина и социјална политика.⁴⁰ Седум од нив⁴¹ беа анализирани во претходниот циклус на мониторинг и сè уште се важечки. Во преку 50% од анализираниите документи се упатува на наоди изнесени од ГО. Само десет документи содржат упатување на наодите изнесени од ГО. Во контекст на упатување на наоди засновани на докази, а обезбедени од ГО, во документите за политиките и ex-ante оценките на влијанието, беа анализирани 23 документи и само еден документ содржеше упатување на наоди засновани на докази обезбедени од ГО, додека ниту еден документ не содржеше ex-ante оценка на влијанието.

Не се пронајдени ниту ex-post анализи на интернет-страниците на министерствата задолжени за спроведување на овие стратегии, акциски планови, закони или програми и тимот на истражувачи не доби никаква ex-post анализа преку испратените БПЈИ.

Што се однесува до мислењето на граѓанското општество во Северна Македонија за употребата на докази во креирањето политики, 40,91% од анкетираниите ГО (44,12% во 2019/2020) или „се согласуваат“ (37,88%) или „силно се согласуваат“ (0,03%) со изјавата „При справување со проблеми во политиките или развојот на предлог-политики, владините институции ја покануваат мојата организација да подготви или да поднесе документи за политиката, студии или оценка на влијанието“. Процентот на оние што не се согласуваат со оваа изјава е 23,53% (9,09% силно не се согласуваат; 24,24% не се согласуваат).

Понатаму, 46,97% од анкетираниите ГО (57,35% во 2019/2020 година) изјавија дека поканите за државните институции да учествуваат на нивни настани, често (36,36%) или секогаш (10,61%) се прифатени, додека 28,79% од ГО одговорија дека оваа практика се случува ретко – 18,18% или никогаш – 10,61%.

31,82% од ГО (35,29% во 2019/2020) одговорија дека се поканувани „често“ (27,27%) или „секогаш“ (4,55%) да учествуваат во работните групи за креирање политики или составување на законски предлози кога имаат конкретни предлози засновани на докази и препораки. Процентот на испитаници кои сметаат дека оваа практика се случува ретко или никогаш е 36,37% (ретко 16,67%; никогаш 19,70%).

Вкупно 13,64% од ГО (20,59% во 2019/2020) одговорија дека им се даваат повратни информации „често“ (10,61%) или „секогаш“ (3,03%), за прифаќањето или одбивањето предлози и препораки засновани на докази предложени од нивните организации во текот на учеството во работни групи. Процентот на испитаници кои мислат дека оваа практика се случува ретко или никогаш е 57,57% (ретко 30,30%; никогаш 27,27%).

16,67% од ГО учесниците (17,65% во 2019/2020) одговорија дека релевантните министерства вообичаено ги земаат предвид предлог-политиките поднесени од нивните организации (13,64% – „често“ и „секогаш“ – 3,03%). Процентот на испитаници кои мислат дека оваа практика се случува ретко или никогаш е 42,42% (ретко 24,24%; никогаш 18,18%).

Учесниците во ФГ потврдија дека Владата вообичаено не упатува на наодите дадени од ГО. Еден претставник во ФГ посочи дека соработката со ГО е зајакната и наодите и препораките од нивните истражувања често се вклучени во владините политики и планови.

40 1. Национална стратегија за развој на концептот на едно општество и интеркултурализам 2020-2022; 2. Стратегија за инклузија на Ромите 2022-2030; 3. Национална програма за трансформација на непријавен труд меѓу Ромите во Република Северна Македонија; животна средина 4. Национална стратегија за заштита на природата 2017-2027; 5. Национална стратегија за биодиверзитет 2018-2023; 6. Национална стратегија за води 2012-2042; 7. Национална стратегија за одржлив развој 2009-2030; 8. Национална стратегија за апроксимација во животната средина; 9. Нацрт-стратегија за развој на енергетиката до 2040 година; и социјални прашања 10. Национална стратегија (2020-2025) и Акциски план (2020-2022) за превенција и заштита на децата од насилство; 11. Национална стратегија за деинституционализација во Република Македонија 2018-2027; 12. Стратегија за формализирање на неформалната економија во Република Македонија 2018-2022; 13. Стратегија за демографски политики на Република Македонија 2015-2024; 14. Стратегија за промовирање и развој на волонтерството 2021-2025 и План за спроведување (Акциски план); 15. Национална стратегија за развој на социјални претпријатија во Република Северна Македонија; 16. Стратегија за безбедност и здравје при работа 2021-2025; 17. Национална стратегија за вработување 2021-2027 со Акциски план за вработување 2021-2023; 18. Среднорочна стратегија за општествена одговорност на Република Северна Македонија; 19. Стратегија за развој на женско претприемаштво во Република Македонија 2019-2023.

41 Под броевите: 4; 5; 6; 7; 8; 10 и 11.

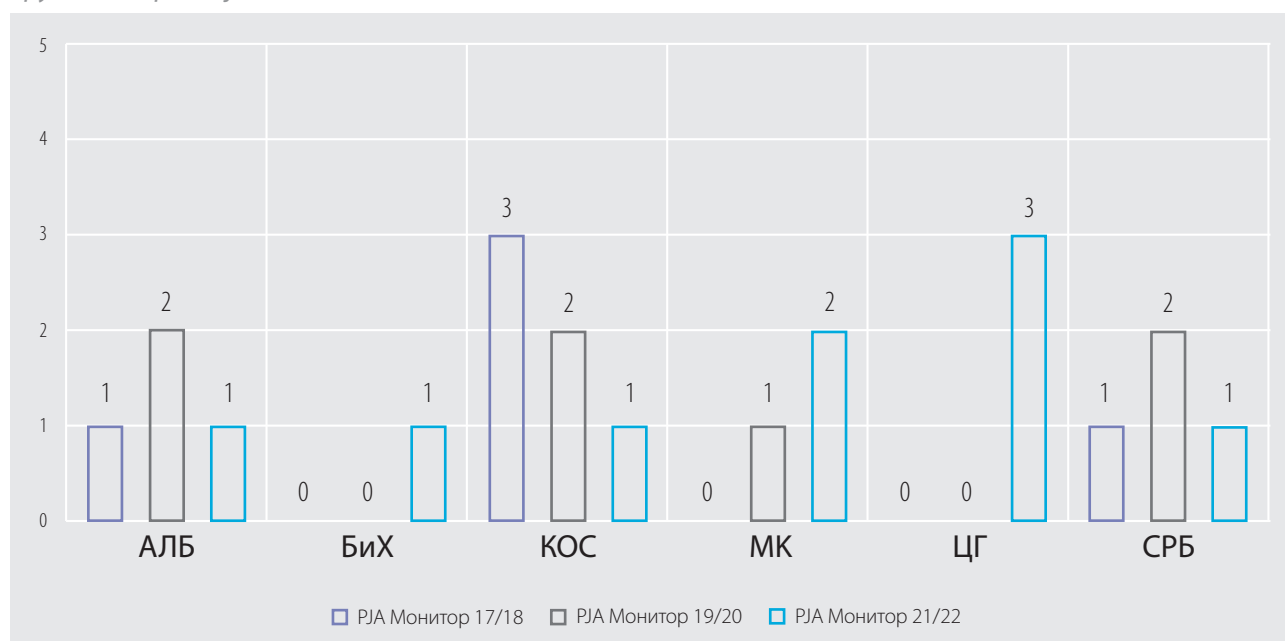
Друг претставник во ФГ истакна дека како ГО активно придонесуваат во подготовката на Национална стратегија за земјоделство и рурален развој, но дека нема упатување на нивното истражување, иако во лични интервјуа или кога претставниците на соодветните институции гостуваат на нивните настани, нивниот придонес е пофален. Од друга страна, како позитивен пример беше споменато партнерството Отворена влада, во рамките на кое видливи се заложбите на секоја организација, се вклучуваат истражувањата на организациите и се упатува на нив итн.

Учесниците во ФГ потврдија дека релевантните министерства или други владини институции покануваат широк опсег на ГО, но оценуваат дека тие покани не се транспарентни, туку напротив, тие се селективни или понекогаш некои релевантни ГО не се консултирани/поканети. Повторно, МИОА беше посочено како позитивен пример за спроведување на сеопфатни и транспарентни консултации со ГО. Тие потврдија дека претставници на релевантните министерства учествуваат во дијалог за политиките (дискусии, тркалезни маси, состаноци зад затворени врати итн.) што се однесуваат на продукти од истражувања за конкретни политики. Еден учесник посочи дека ова се случува делумно или селективно, во зависност од тоа кој го спроведува истражувањето. Учесниците во ФГ потврдија дека Владата вообичаено не дава повратни информации за предлозите и препораките засновани на докази на широк спектар на ГО, а повратни информации се даваат само повремено.

Учесниците во ФГ исто така потврдија дека министерствата до одредена мера ги прифаќаат предлог-политиките.

■ Каде е Република Северна Македонија во регионалниот контекст?

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



Регионалните извештаи од PJA мониторингот со резултати за сите земји од Западниот Балкан се достапни на: www.par-monitor.org/.

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

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

Елементи на индикаторот	Оценка 2021/2022	Оценка 2019/2020	Оценка 2017/2018 ⁴²
Опфат на јавните консултации со централната администрација за политиките	4/4	4/4	
Опфат на јавните консултации со централната администрација за законодавството	4/4	4/4	
Достапност на извештаи за јавните консултации за документите за политиките од централната администрација	0/4	0/4	
Достапност на извештаи за јавните консултации за законодавството од централната администрација	0/4	0/4	
Основна функционалност на националниот портал за јавни консултации	2/4	2/4	
Напредна функционалност на националниот портал за јавни консултации	1/2	2/2	
Проактивност во информирањето за јавните консултации	0/2	0/2	
Интегрираност на раните јавни консултации во практиката	0/2	0/2	
Квалитет на извештаите за јавни консултации	0/2	0/2	
Влијание на резултатите од јавните консултации врз креирањето на политиките	0/2	1/2	
ГО сметаат дека формалните постапки за консултации создаваат предуслови за делотворно вклучување на јавноста во процесите на креирање политики	0/2	0/2	2/4
ГО сметаат дека формалните постапки за консултации се применуваат конзистентно	0/2	0/2	0/4
ГО сметаат дека се консултирани во раните фази на процесот на креирање политики	0/2	0/2	0/4
ГО сметаат дека навремено им се даваат информации за содржината на законодавните предлози или предлозите за политики	0/2	0/2	0/2
ГО сметаат дека им се даваат адекватни информации за содржината на законодавните предлози или предлозите за политиките	0/2	0/2	0/2
ГО сметаат дека министерствата-предлагачи на законски предлози 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	0/2	0/2
ГО сметаат дека министерствата (предлагачи на законски предлози или предлози за политиките) доставуваат писмени повратни информации за придонесот/коментарите поднесени од ГО	0/2	0/2	0/4
ГО сметаат дека министерствата (предлагачи на предлог-закони и политики) ги прифаќаат придонесот/коментарите поднесени од ГО	0/2	0/2	0/4
ГО сметаат дека министерствата (предлагачи на предлог-закони и политики) одржуваат конструктивни дискусии за тоа како мислењата на ГО ги насочуваат или влијаат врз политиките и конечните одлуки на Владата	0/2	0/2	0/2
Вкупен резултат	11/50	13/50	2/30
Вредност на индикаторот 2021/2022 (скала 0 – 5)⁴³	1		
Вредност на индикаторот 2019/2020 (скала 0 – 5)⁴⁴		1	
Вредност на индикаторот 2017/2018 (скала 0 – 5)⁴⁵			0

42 Со оглед на тоа што овој индикатор е изменет од циклусот на мониторинг 2017/2018, резултатите од овие три циклуси не се целосно споредливи. Со други зборови, во циклусот на мониторинг за 2017/2018, доделувањето поени се заснова целосно на анкетата за перцепција на ГО, додека во последните два циклуса се заснова на комбинација на податоци што произлегуваат од анкетите, од една страна и достапни податоци за спроведени консултации, комуникација со надворешни засегнати страни и функционирањето на порталот за е-консултации, од друга.

43 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.

44 Исто.

45 Исто.

Во период на мерење на перцепцијата, донесени се два документа за политиките за кои беше отворен консултативен процес – Стратегијата за инклузија на Ромите 2022-2023 и Методологијата за мерење на испораката на е-услуги. Сепак, нема објавени извештаи за консултативниот процес. Во периодот на мерење Владата донесе шест правни уредби. За сите нив беа отворени јавни консултации, но нема објавен извештај за јавните консултации.

Нема јавно достапни извештаи за предлог-законите и политиките, па следствено нема оценка за квалитетот на известување за јавните консултации и влијанието на јавните консултации не може да биде измерено, бидејќи такви извештаи не се идентификувани.

Националниот портал за е-консултации (ЕНЕР) има база на податоци, која може да се пребарува и опфаќа податоци од 2008 година, нудејќи информации за тоа: кој е надлежниот (одговорниот) орган; 72 области на политиките, вид на документ, датум на објавување; статус на документот (дали е отворен или затворен за консултации); и краток опис. Покрај тоа, корисниците можат 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 и, следствено, не е исполнет третиот критериум за методологијата.

ЕНЕР 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.

Единствениот критериум што недостига е известувањето дека е доставена повратна информација за поднесените коментари. Насоките гласат дека „Институциите не се обврзани да одговорат на сите коментари поднесени во ЕНЕР. Сепак, акциските насоки за корисниците на ЕНЕР од државните институции, како и карактеристиките на системот, се поставени со цел да се даде поддршка секој прикачен коментар да го добие заслуженото внимание“. Во однос на проактивноста во информирањето за јавни консултации, истражувачите немаат дадено оценка, со оглед на тоа што во периодот на мониторинг не беа отворени консултации.

Формално, за секој законодавен документ, процесот на консултации почнува во раната фаза со објавување на известување на порталот на ЕНЕР за почнување на подготовките на односниот предлог-закон. Сепак, известувањето за почеток на процесот не се објавува заедно со концептуалниот/почетен документ или некој подготвен текст, а не постојат докази за оваа почетна консултација во форма на записници или извештаи. Известувањата содржат 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.); најава за јавни дебати; адресата на електронската пошта на одговорното лице. Фазите/верзиите на законодавните документи се следниве; предлог-текст на законот, придружен со предлог-текст на ПВР и нацрт на законот придружен со нацрт ПВР. (Нацрт-законот е верзијата што влегува во владина постапка.)

28,2% од испитаните ГО или „се согласуваат“ (21,79%) или „силно се согласуваат“ (6,41%) со изјавата: „Формалните постапки и консултации обезбедуваат ефикасна инволвираност на јавноста во процесите за креирање политики“. Околу третина се неутрални со 37,18%. 10,25% од испитаните ГО „се согласуваат“ (7,69%) или „силно се согласуваат“ (2,56%), со изјавата: „Владините институции постојано применуваат формални постапки за консултации при развојот на политиките во рамките на нивните надлежности“, а испитаниците „силно се согласуваат“. Повеќе од третина се неутрални (37,18%), додека 43,59% искажаа несогласување или силно несогласување. 12,82% од испитаните ГО изјавија дека „често“ (11,54%) или „секогаш“ (1,28%) релевантните владини институции ги консултираат ГО во раните фази на креирање на политиките и законите (пред да се објават какви било предлог-документи). „Понекогаш“ брои 29,49% од одговорите, при што мнозинството смета дека ова се случува ретко или никогаш (51,28%).

21,8% од испитаните ГО „се согласуваат“ (17,95%) или „силно се согласуваат“ (3,85%), со изјавата: „Во постапката за јавни консултации, владините институции навремено обезбедуваат информации за содржината на предложените политики или закони“. 24,35% од испитаните ГО или „се согласуваат“ (21,79%) или „силно се

согласуваат“ (2,56%), со изјавата: „Во постапката за јавни консултации, владините институции обезбедуваат соодветни информации за содржината на предложените закони или политики“.

12,82% од испитаните ГО изјавуваат дека „често“ (11,54%) или „секогаш“ (1,28%) надлежните министерства се грижат разновидни интересни групи да бидат застапени во процесот на јавни консултации (на пример, жени, малцинства, синдикати, работодавци).

29,49% веруваат дека ова се случува „некогаш“, додека 51,29% сметаат дека ова се случува „ретко“ (47,44%) или „никогаш“ (3,85%). 7,69% од испитаните ГО изјавуваат дека се случува или често (6,41%) или секогаш (1,28%) надлежните министерства да дадат повратни информации на консултираните засегнати страни за тоа дали нивниот предлог е прифатен или одбиен. Мнозинството верува дека ова се случува ретко (35,90%) или никогаш (21,79%) – 57,69%.

11,53% од испитаните ГО одговорија или често (8,97%) или секогаш (2,56%) на прашањето „Во постапката за консултации, надлежните министерства ги прифаќаат повратните информации дадени од мојата организација“. 25,64% веруваат дека ова се случува понекогаш, а 44,87% веруваат дека оваа практика се случува ретко или никогаш.

6,41% од испитаните ГО изјавија дека надлежните министерства честопати спроведуваат дополнителни консултации со ГО надвор од формалниот опсег на јавни консултации, додека ниту еден испитаник не верува дека ова се случува „секогаш“. На ова прашање повеќе од половина од испитаниците одговорија „ретко“ или „никогаш“ – 52,56%.

Учесниците во ФГ посочија дека, во најголемиот број случаи, формалната постапка за консултации не создава предуслови за целисходна вклученост на јавноста во процесот на креирање политики. Има позитивни примери: МИОА, Министерството за правда (во процесот за подготовка на амандмани за Законот за здруженија и фондации) и Генералниот секретаријат (при креирање стратегија за соработка на Владата со ГО). Сепак, учесниците во ФГ нагласија дека е важно да се истакне дека најчесто се работи за постапки за консултации што се целосно или делумно финансирани од донаторската заедница, па институциите немаат избор и мораат соодветно да го изведат консултативниот процес, бидејќи донаторот спроведува мониторинг врз постапката. ГО не се вклучени навремено и не ги добиваат сите неопходни документи и информации.

Учесниците во ФГ сметаат дека ГО не се консултирани во почетните фази на постапката и дека не се вклучени на навремен начин и честопати им недостигаат неопходните документи и податоци. Сепак, треба да се нагласи дека пред почеток на подготовките за новата стратегија за РЈА, МИОА почна со сеопфатни широки консултации со ГО, преку објавување повик за вклучување на сите заинтересирани ГО.

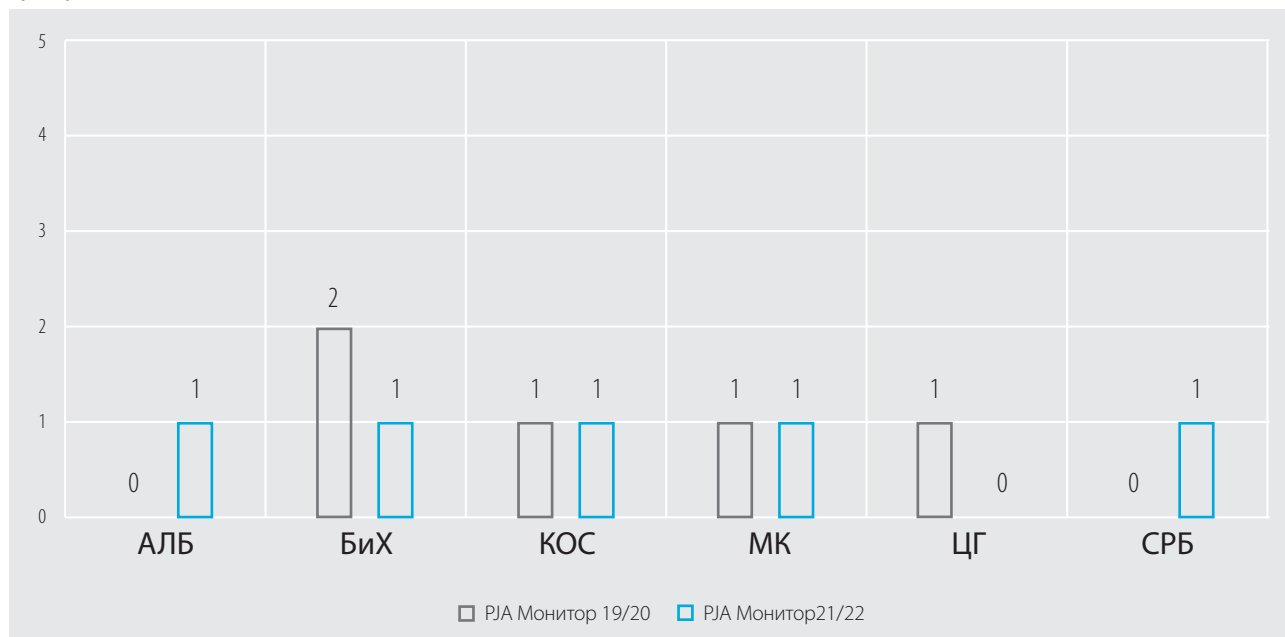
Учесниците во ФГ се согласуваат дека или ги добиваат материјалите предочна или материјалите вообичаено се премногу обемни за читање или се консултирани во фаза кога предлог-документите се веќе финализирани.

Што се однесува до прашањето дали институциите обезбедуваат вклученост на групи со различни интереси во консултативниот процес (групи за женски права, групи за малцински права, синдикати, здруженија на работодавачи итн.) некои од претставниците на ГО сметаат дека ова вообичаено не е така, односно дека различни засегнати страни или засегнатите страни врз кои конкретниот документ или законско решение има најголемо влијание не се поканети. Следствено, се оценува дека не постои сеопфатност во консултативниот процес.

Учесниците во ФГ се согласија дека министерствата (носителите на предлог-политиките и законите) вообичаено не обезбедуваат писмени повратни информации за придонесите/коментарите на консултираните засегнати страни и дека министерствата до одреден степен ги прифаќаат придонесите/коментарите на консултираните страни. Во повеќето случаи, министерствата не одржуваат конструктивни разговори за тоа како ставовите на консултираните засегнати страни придонесуваат кон дефинирањето и како тие влијаат врз предметните политики и конечните одлуки на Владата.

■ Каде е Република Северна Македонија во регионалниот контекст?

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



Регионалните извештаи од РЈА мониторот со резултати за сите земји од Западниот Балкан се достапни на: www.par-monitor.org/.

III.3 Резиме на резултатите: Развој и координација на политиките

Има значајно уназадување споредено со претходниот циклус на мониторинг во однос на редовното објавување информации од страна на Владата во врска со нејзините активности, бидејќи Владата не објавила годишни извештаи за нејзината работата за 2020 и 2021 година, па истражувачите не можеа да оценат дали тие извештаи се разбирливи, доволно детални и во однос на квантитативни податоци и во однос на квалитативни информации и оценки, како и дали таквите извештаи вклучуваат оценка на постигнувањето на конкретни резултати и податоци поделени по род. Последователно, нема достапни извештаи во формат на отворени податоци. Исто така, има најмалку четири национални стратегии објавени од Владата, за кои нема објавен извештај целата измината година на мониторинг. Исто така, има уште три тековни плана објавени од Владата, а нема извештаи во врска со нив.

Ситуацијата останува иста како и во минатиот циклус на мониторинг во врска со владиното објавување документи поврзани со нејзините седници. Владата продолжува да објавува дневен ред, соопштенија за медиуми и записници од седниците, но не ги објавува сите документи што се донесени во текот на седниците. Владата и понатаму ги пренесува своите одлуки на начин близок за граѓаните.

Перцепцијата на ГО за владиното известување е слична како во претходниот циклус на мониторинг. Имено, ГО не се согласуваат дека Владата редовно ја известува јавноста за напредокот во врска со поставените цели и ГО не се убедени дека официјалните стратегии ги одредуваат активностите во областите на конкретните политики и дека вклучуваат соодветни ажурирани податоци за напредокот во врска со приоритетите во контекст на пристапувањето во ЕУ.

Документите што ги носи Владата редовно содржат упатување на наоди засновани на докази дадени од ГО. Ова е значајно подобрување споредено со циклусот на мониторинг во 2019/2020, кога можеше да се најде само повремено упатување на вакви наоди.

Како и во текот на последниот циклус, Владата сè уште спроведува јавни консултации во врска со политики во централната администрација и за законодавството во централната администрација. Сепак, ситуацијата сè уште загрижува во однос на известување за јавни консултации, со оглед на тоа што не се објавуваат никакви извештаи за јавните консултации. Националниот е-портал за консултации, кој содржи напредна функционалност, работи соодветно. Сè уште недостига проактивност во информирањето за јавните консултации, а нема и јавни консултации во почетните фази на носење на документите и креирањето на политиките.

■ Препораки за развој и координација на политиките

Следење на препораките од РЈА мониторинг 2019/2020

Препорака	Статус	Коментар
1. Државните институции треба да подготват и соодветно да објават извештаи за стратешките документи и планови.	Не е спроведена	Само кога се работи за извештаи за владините стратегии и планови, истражувачите открија дека има најмалку четири национални стратегии со акциски планови објавени од Владата, за кои нема објавени извештаи за целата последна извештајна година. Исто така, во тек се три тековни плана објавени од Владата за кои исто така нема извештаи.

2. Извештаите на Владата треба да содржат релевантни ажурирани податоци во врска со напредокот во исполнувањето на приоритетите за членство во ЕУ и тие треба соодветно да се интегрираат во сите идни стратегии. Овие стратегии и документи треба да содржат соодветни индикатори, рокови и цели, што сега не е случај.	Не е спроведена	
3. Пристапот до Службениот весник на Република Северна Македонија треба да биде бесплатен за сите граѓани.	Не е спроведена	Само старите изданија се бесплатни.
4. Државните институции треба соодветно да упатуваат на наоди од ГО засновани на докази во донесените документи за политиките, ex-ante процените на влијание, ex-post анализите на политиките итн.	Делумно спроведена	Во врска со упатување на наоди на ГО засновани на докази во документите за политиките и ex-ante процените на влијание, анализирани се 23 документи и само во еден документ има упатување на наоди засновани на докази дадени од ГО.
5. ПБР треба да бидат објавени на соодветното јазиче на ЕНЕР, како и на интернет-страниците на соодветните министерства.	Не е спроведена	
6. При подготовка на ПБР, Владата треба да ги земе предвид наодите на ГО и соодветно да се повика на нив во документите.	Делумно спроведена	Документите донесени од Владата редовно содржат упатување на наоди од ГО засновани на докази. Ова е значајно подобрување споредено со циклусот на мониторинг во 2019/2020, кога можеше да се најде само повремено упатување. Имено, од вкупно 19 документи, во само десет документи има упатување на наоди засновани на докази дадени од ГО, што претставува 52%, па според методологијата, ова се смета за редовно упатување. Сепак, со оглед на тоа што преостануваат уште 48%, оценката е дека оваа препорака е делумно спроведена и се одлучи таа да биде наведена како препорака и во РЈА мониторингот за 2021/2022.
7. Државните институции треба проактивно и систематски да даваат повратни информации за предлозите и препораките дадени од ГО засновани на докази, во текот на процесот на креирање политики.	Делумно спроведена	Нема докази дека се спроведени консултации во почетните фази, во форма на записници или извештаи, што би содржеле повратни информации (коментари, предлози и/или препораки и дали тие се прифатени или не). Не може да се измери влијанието на јавните консултации, бидејќи не се идентификувани такви извештаи.

8. Државните институции треба да се консултираат со ГО во почетните фази на процесот на креирање политики за да се дефинираат приоритетите и целите во партнерство со нив, наместо да ги поканат ГО да дебатираат и да коментираат за веќе завршени документи.	Делумно спроведена	12,82% од испитаните ГО изјавуваат дека „често“ (11,54%) или „секогаш“ (1,28%) релевантните владини институции се консултираат со ГО во раните фази на постапката за носење политики и закони (преддасе објават или да завршат предлог-документите). 29,49% од испитаните ГО сметаат дека ова се случува понекогаш, додека мнозинството смета дека ова се случува ретко или никогаш (51,28%).
9. Државните институции треба да обезбедат соодветни и навремени информации за ГО во врска со содржината на предлог-законите и политиките. Релевантните податоци треба да им бидат обезбедени на ГО најмалку 20 дена однапред.	Не е спроведена	ЕНЕР не содржи такви податоци.
10. Државните институции треба да воспостават систематска база на податоци за контакт со што ќе обезбеди дека во консултативниот процес се застапени најразлични интереси (групи за женски права, групи за малцински права, синдикати, здруженија на работодавачи итн.) и ваквите групи треба соодветно да ги повикаат да учествуваат во консултациите, истовремено соодветно разбирајќи ја нивната сфера на интерес.	Делумно спроведена	Вообичаено, само ЕНЕР содржи такви информации, но понекогаш таквите информации можат да се најдат и на интернет-страниците на министерствата.
11. Објаснувачките материјали релевантни за законодавните акти треба секогаш да бидат видливо поставени и достапни на порталот на ЕНЕР и на интернет-страниците на соодветните институции. Овие материјали треба да бидат изготвени на начин лесно разбирлив за граѓаните.	Делумно спроведена	

1. Државните институции треба да подготват и да објават извештаи на ниво на спроведување/реализација на нивните стратешки документи и планови.
2. Владините извештаи треба да содржат релевантни ажурирани информации за напредокот во постигнувањето на приоритетите за членство во ЕУ и тие треба соодветно да се интегрираат во сите идни стратегии. Стратегиите и документите треба да содржат индикатори, рокови и фискални импликации.
3. Владата треба да ги објавува материјалите донесени на нејзините седници.
4. Пристапот до Службен весник на Република Северна Македонија треба да биде бесплатен за сите граѓани.
5. Државните институции треба соодветно и темелно да се повикуваат, односно да упатуваат на наодите на ГО засновани на докази во донесените документи за политиките, ex-ante процените на влијанието, ex-post анализите на политиките итн.
6. Објаснувачките материјали (изготвени на начин достапен за граѓаните) релевантни за законодавството, треба да бидат видливо достапни на ЕНЕР и на интернет-страниците на соодветните институции.
7. ПВР треба да бидат објавени на соодветното јазиче на ЕНЕР, како и на интернет-страниците на надлежните министерства.
8. Владата треба да ги земе предвид наодите на ГО и соодветно да упатува на нив во документите.
9. Државните институции треба проактивно и систематски да даваат повратни информации за предлозите и препораките дадени од ГО засновани на докази.
10. Државните институции треба да се консултираат со ГО во почетните фази на процесот на креирање политики за да се дефинираат приоритети и цели во партнерство со нив, наместо да ги повикуваат ГО да дебатираат и да коментираат за веќе завршени документи.
11. Државните институции треба да обезбедат соодветни и навремени информации за ГО (најмалку 20 дена однапред) во врска со содржината на предложените политики и закони.
12. Државните институции треба да дефинираат критериуми за учество на ГО во процесот на консултации и соодветно да создадат база на податоци со контакти за да обезбедат застапеност на различните интереси при консултациите (групи за женски права, групи за малцински права, синдикати, здруженија на работодавачи и сл.) и треба уредно да ги поканат да учествуваат во консултациите соодветно на нивната област на интерес.

IV.

ЈАВНА СЛУЖБА И УПРАВУВАЊЕ СО ЧОВЕЧКИ РЕСУРСИ



IV.1 ВеБЕР индикатори применети во областа на Јавната служба и управување со човечки ресурси и поединечни вредности за Република 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 задачи карактеристични за државните службеници надвор од 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 корупција во јавната служба					
0	1	2	3	4	5

Состојба во областа на Јавната служба и управување со човечки ресурси и најважни измени од 2020 година

Законот за административни службеници (ЗАС) и Законот за вработените во јавниот сектор (ЗВЈС), специјалните закони во различни области, Законот за работни односи и колективните договори ги регулираат правата, обврските и должностите на државните службеници (вработување, унапредување, мобилност, плати и надоместоци, одговорност, професионален развој, оценување и отпуштање од службата), како и класификацијата и статусот на вработените во јавниот сектор

Информацискиот систем за управување со човечки ресурси (ИСУЧР) се користи сè повеќе.⁴⁹ Иако системот нуди повеќе функционалности/модули, институциите од вкупниот административен систем не ги внесуваат, ниту ги ажурираат податоците редовно. Процесот за професионален развој не е систематски, а Владата сè уште нема воспоставено централизирана база на податоци за сите обуки што ги нудат различните институции.⁵⁰

Прашањето на интегритет во јавната служба е разработено во солидно поставена законодавна рамка. Политиката за интегритет ја опфаќа целата јавна служба, при што политиката во оваа област дефинира јасни цели. ДКСК главно ги насочува активностите кон избраните и назначени носители на политички функции и не обрнува многу внимание на државните службеници (со евидентниот исклучок на вишите раководни државни службеници, кои се опфатени со слична регулатива). Следствено, се чини дека управувањето со интегритетот на државните службеници е дел од надлежностите, односно е одговорност на МИОА (што, пак, од друга страна, не е добро позиционирано да се справува со ова прашање), но од друга страна во ова министерство нема посебно назначена работна позиција за ова прашање.⁵¹

И покрај фактот што е донесена законодавната рамка за заштитата на укажувачите, нема податоци за тоа дали и како се заштитуваат укажувачите од одмазднички акти.⁵²

Сè уште преостанува да се направи ревизија на системот на надоместоци предвиден со ЗАС. Неколку институции сè уште ја применуваат практиката да исплаќаат надоместоци на плата, иако во помал износ, а согласно Законот за извршување на Буџетот за 2022 година.⁵³

Иако Агенцијата за администрација (АА) и Министерството за информатичко општество и администрација (МИОА) редовно поднесуваат извештаи за јавната служба, во извештајниот период, годишните извештаи на АА за 2020 и 2021 година сè уште не беа јавно достапни, со оглед на тоа што сè уште се во собраниска постапка. Извештаите на АА и МИОА содржат податоци за вработувањата, дисциплинските постапки, оценките и обуките. Сепак, извештаите, главно, се од статистичка природа и не содржат аналитички податоци за квалитетот и/или за резултатите од работењето на јавната служба.

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

ВеБЕР мониторингот во областа на ЈСУЧР опфаќа пет начела на СИГМА и се однесува исклуч

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

Начело 2: Политичката и законската 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.

Покрај тоа, мониторингот се заснова на експертскиот преглед на ВеБЕР на законодавството, документите и интернет-страниците, вклучително и прибирањето и анализата на податоците на Владата за администрацијата, извештаите и другите документи побарани онлајн или добиени преку барања за пристап до информации од јавен карактер (БПЈИ). 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 лични 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.

Анкетите со државните службеници и ГО во шесте земји од Западниот Балкан беа спроведени со примена на онлајн-алатка за анкета, во периодот од април до август 2021 година.⁵⁴ Во најголем број земји, анкетата за државни службеници беше дистрибуирана преку централни контакт-лица во националните институции задолжени за вкупниот систем на државна служба.⁵⁵ Анкетата за ГО беше дистрибуирана преку постојните мрежи и платформи на организациите од граѓанското општество, кои имаат бази на под

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 широкораспространетата 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 сосредоточува 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 истражува прашањето за промовирање на интегритетот и спречувањето на корупцијата во државната служба.

IV.2 Резултати од ВеБЕР Мониторингот

НАЧЕЛО 2: ПОЛИТИЧКАТА И ЗАКОНСКАТА 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 3PSHRM P2 I1: Јавна достапност на статистички податоци и извештаи за државната служба и вработените во централната државна администрација

Елементи на индикаторот	Оценка 2021/2022	Оценка 2019/2020	Оценка 2017/2018
E1. Владата води евиденција со сигурни податоци за државната служба	2/4	2/4	2/4
E2. Владата редовно објавува основни статистички податоци за државната служба	4/4	4/4	4/4
E3. Објавените статистички податоци вклучуваат податоци и за сите други вработени, покрај редовно вработените во централната државна администрација	0/4	2/4	2/4
E4. Објавените официјални статистички податоци за државната служба се поделени според родот и етничката структура	1/2	1/2	1/2
E5. Објавените официјални податоци се достапни во отворен(и) формат(и)	0/1	0/1	0/1
E6. Владата сеопфатно известува за политиката во однос на државната служба	0/4	0/4	0/4
E7. Владата редовно известува за политиката во однос на државната служба	0/2	0/2	0/2
E8. Извештаите за јавната администрација вклучуваат аргументирани информации во однос на квалитетот и/или резултатите од работата на јавната администрација	0/2	0/2	0/2
E9. Податоците и информациите за јавната администрација активно се промовираат во јавноста	2/2	2/2	2/2
Вкупен резултат	9/25	11/25	11/25
Вредност на индикаторот 2021/2022 (скала 0 – 5) ⁵⁸	1		
Вредност на индикаторот 2019/2020 (скала 0 – 5) ⁵⁹		2	
Вредност на индикаторот 2017/2018 (скала 0 – 5) ⁶⁰			2

Овие извештаи се објавуваат редовно, односно на годишна основа на интернет-страницата на МИОА, во делот „Документи“ и до нив се стигнува со три клика.

ЗВЈС ја воведува надлежноста МИОА да воспостави и да одржува единствен регистар на сите вработени во институциите од јавниот сектор.⁶³ Регистарот на вработените во јавниот сектор е дел од ИСУЧР. Податоците содржани во Годишниот извештај се резултат на размена на податоци од евиденцијата на МИОА, Агенцијата за вработување, Управата за јавни приходи, Фондот за пензиско и инвалидско осигурување и Фондот за здравствено осигурување.

Според член 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 што вршат дејности во областа на образованието, науката, здравството, културата, трудот, социјалната заштита и заштитата 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 Северна Македонија или од општините, од Град Скопје, како и од општините во градот Скопје.

Во ваквиот извештај, МИОА ја информира јавноста за бројот на вработените во претпријатијата во државна сопственост. Последниот извештај за 2021 година не го наведува бројот на вработени на определено време. Во претходните извештаи од Регистарот се наведува бројот на вработени на определено време, но и се објаснува дека таквите лица немаат статус на лица вработени во јавниот сектор и не се дел од анализите содржани во извештаите. Во јули 2022 година, тимот што го изготви овој извештај побара податоци од МИОА, кое одговори дека таквите податоци може да ги даде Агенцијата за вработување. Сепак, Агенцијата за вработување исто така не беше во состојба да даде такви податоци.

Во Извештајот за 2021 година дадени се подробни информации за етничката и родовата структура на вработените, а наведени се и вкрстени податоци, онаму каде што е можно тоа, според вид на институција. Исто така, наведени се и податоците за етничката структура за секоја институција, односно орган на државната администрација. Сепак, како и во претходните извештаи, податоците не се целосно поделени, затоа што не се прикажани разделено податоци според ранг и позиција. Последниот извештај за 2021 година не е објавен во отворен податочен формат. Извештајот од Регистарот за 2021 година се промовираше на интернет-страницата на МИОА.

На 31 март 2022 година, МИОА го објави Извештајот за 2021 година, на неговата интернет-страница,⁶⁴ потоа на неговата страница на „Фејсбук“,⁶⁵ како и на интернет-страницата на Владата.⁶⁶ Информацијата за Извештајот беше исто така објавена и на интернет-страницата на јавниот радиодифузер.⁶⁷

Извештајот од Регистарот за 2020 година беше објавен на интернет-страницата на МИОА на осми април 2021 година,⁶⁸ како и на интернет-страницата на Владата,⁶⁹ и на страницата на „Фејсбук“ на МИОА.⁷⁰

Извештаите што ги обработуваат клучните прашања во однос на елементи од методологијата, а кои се однесуваат на државните службеници ги изготвуваат АА и МИОА. Ваквите податоци се објавуваат во годишните извештаи на АА, но АА нема објавено извештаи за последните две години – 2020 и 2021 година. Во нејзините годишни извештаи, АА известува за следниве клучни прашања: вработување (огласи за вработување, постапка за селекција и испити); дисциплински постапки и одлуки; прашања и мерки поврзани со корупција/интегритет (ова се наведува во делот за дисциплински постапки и мерки со оглед на тоа што повредата на Етичкиот кодекс е дисциплински прекршок, како и други форми на непрофесионално однесување). Исто така, годишните извештаи содржат информации за активностите за

63 Службен весник на Република Македонија, бр. 27/14, 199/14, 27/16, 35/18 и 198/18 и Службен весник на Република Северна Македонија, бр. 143/19 и 14/20.

64 <https://www.mioa.gov.mk/?q=mk/node/3947>

65 <https://www.facebook.com/mioa.gov.mk/posts/348048017365248>

66 <https://vlada.mk/node/28287>

67 <https://mrt.com.mk/node/71477>

68 <https://mioa.gov.mk/?q=mk/node/3288>

69 <https://vlada.mk/node/24850>

70 <https://www.facebook.com/mioa.gov.mk/posts/pfbid0EpMywp8xXUG46NtpMavFzPjgzC6UMyhxRGPTYT13LFFpqLZZSNqUWRJ4tZ1Rz8mrl>

подобрување на работата на АС, потоа за мерење на задоволството на корисниците итн. Сепак, АА нема објавени годишни извештаи за нејзината работа за 2020 и 2021 година.

До АА беа доставени барања за пристап до информации од јавен карактер (БПЈИ) во врска со годишните извештаи за работата на АА за 2020 и 2021 година. Во добиениот одговор, АА наведува дека извештаите не се достапни/објавени затоа што сè уште се во собраниска постапка. Според Законот, извештајот се поднесува до Собранието на 31 март од тековната година.

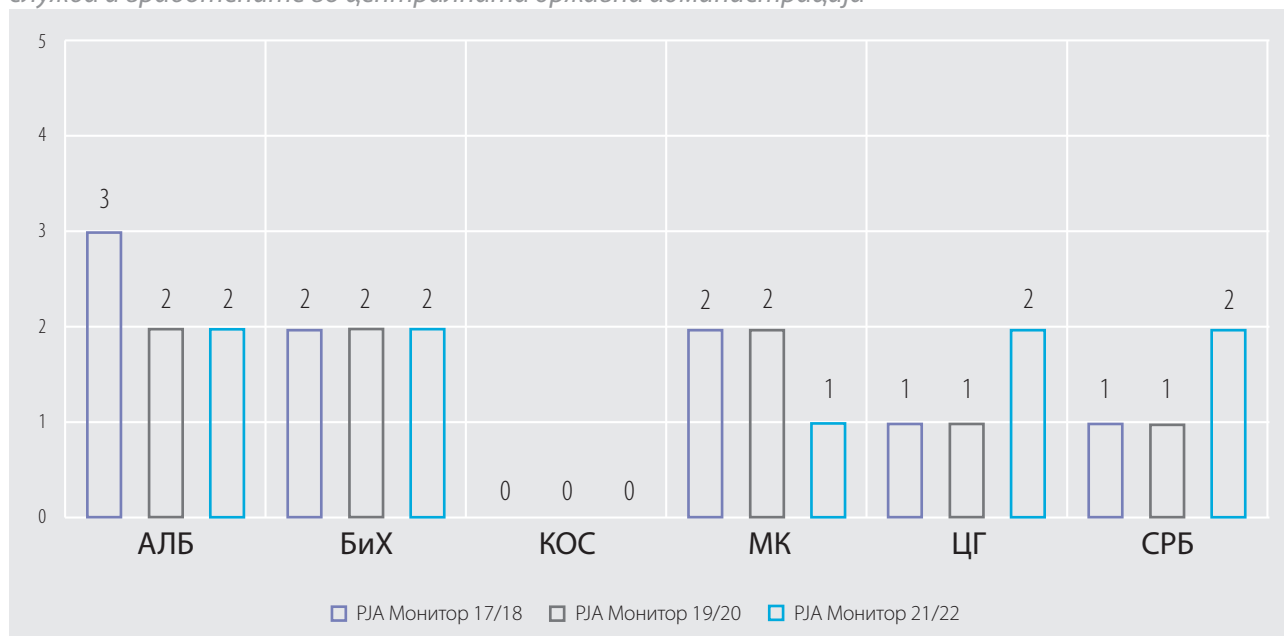
Од една страна, според ЗАС, МИОА треба да поднесува извештаи за оценките на работењето и обуките. Имено, МИОА е надлежно за Регистарот за оценки на работењето. Доставено е БПЈИ за Извештајот за оценки на работењето од Регистарот за 2019 година, затоа што тој не е достапен онлајн, по што Извештајот беше добиен. Извештајот содржи статистички податоци за постапката на оценување на работењето. Не се објавени извештаите за оценките на работењето од Регистарот за оценки на работењето за 2020 и 2021 година (беа побарани со БПЈИ испратено на 30 јуни 2022 година, но извештаите не се добиени).

АА објавува билтени за месечни активности⁷¹ во кои, меѓу другото, ги наведува обуките спроведени тој месец (на пример, во мај 2022 година⁷²). Објавени се годишните програми за генерички обуки за 2021 и 2022 година и годишните програми за обука за административно управување за 2021 и 2022 година.⁷³

Според СИГМА, „генерално, вредноста за индикаторот ‘Соодветност на политиката, правната рамка и институционалната поставеност за професионално управување со човечките ресурси во јавната служба’ е 3. Вредноста на индикаторот порасна од 2 во 2017 година, со оглед на тоа што МИОА го зајакна квалитетот, спроведувањето и надзорот на политиките за јавната служба. МИОА формално има поважна улога во однос на политиката за јавната служба, иако и понатаму остануваат слабостите во однос на стратешкото користење на податоци за човечките ресурси (ЧР)“.⁷⁴

■ Каде е Република 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



Регионалните извештаи од РЈА мониторингот со резултати за сите земји од Западниот Балкан се достапни на: www.par-monitor.org

⁷¹ https://www.aa.mk/bilteni_na_mesecni_aktivnosti_2021.nspk

⁷² <https://bit.ly/39JB6mf>

⁷³ <https://www.mioa.gov.mk/?q=mk/tr-documents>

⁷⁴ Извештај од СИГМА мониторингот за 2021, Република Северна Македонија, <https://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2021-Republic-of-North-Macedonia.pdf>

ВеБЕР индикатор 2PSHRM P2 I2: Извршување задачи карактеристични за државните службеници надвор од режимот заснован на заслуги на државната администрација

Елементи на индикаторот	Оценка 2021/2022	Оценка 2019/2020	Оценка 2017/2018
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	0/4	0/4
E2. Има дефинирани специфични критериуми за селекција на кандидати за вработување во државната администрација според договори за привремено вработување	0/4	0/4	0/4
E3. Постапката за вработување на определено време е отворена и транспарентна	0/4	0/4	4/4
E4. Времетраењето на привременото вработување е ограничено	2/4	2/4	2/4
E5. Државните службеници ги сметаат договорите за привремено вработување во администрацијата за исклучок	0/2	0/2	0/2
E6. Државните службеници сметаат дека извршувањето задачи карактеристични за државната служба од привремено вработени лица е исклучок	0/2	0/2	0/2
E7. Државните службеници сметаат дека привременото назначување/вработување во администрацијата се заснова на заслуги	0/2	0/2	0/2
E8. Државните службеници сметаат дека формалните правила за назначување/вработување на привремена основа се применуваат во практиката	1/2	1/2	0/2
E9. Државните службеници сметаат дека привремено вработените лица по завршувањето на нивниот договор стануваат државни службеници	0/2	0/2	0/2
E10. Државните службеници сметаат дека договорите за привремено вработување се продолжуваат на повеќе од една година	0/2	0/2	0/2
Вкупен резултат	3/28	3/28	6/28
Вредност на индикаторот 2021/2022 (скала 0 – 5)⁷⁵	0		
Вредност на индикаторот 2019/2020 (скала 0 – 5)⁷⁶		0	
Вредност на индикаторот 2017/2018 (скала 0 – 5)⁷⁷			1

Според член 22, став (1) од ЗВЈС, раководното лице на институцијата во јавниот сектор може да пополни работно место преку склучување договор за вработување на определено работно време заради: замена на привремено отсутен вработен, кој е отсутен повеќе од еден месец; привремено зголемен обем на работа; сезонска работа; непредвидливи краткотрајни активности што се јавуваат во вршењето на претежната дејност на работодавачот; работа на проект или 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.

Член 22, став 11 го предвидува максималниот дозволен број на посебни работни места на советниците во кабинетите (алинеја 6, од став 1 погоре): Кабинет на претседателот на Република Северна Македонија (пет работни места), Кабинет на претседателот на Собранието (пет 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 тројца за кабинетите на секој потпретседател), кабинетите на министрите (тројца за министерствата кои имаат преку сто вработени и двајца за министерствата кои имаат под сто вработени и еден за секој кабинет на министрите без ресор) и за кабинетот на генералниот секретар на Владата (три работни места).

⁷⁵ 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.

⁷⁶ Исто.

⁷⁷ Исто.

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.

Според член 6 од ЗВЈС (начело на стручност и надлежност) 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 најсоодветниот кандидат за работното место. 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. Сепак, ЗВЈС не упатува на критериуми за вработување на определено време.

Повторно, отстапувањето се прави со вработувањата преку приватни агенции за вработување на определено време, со оглед на тоа што привремено вработените не се обврзани да исполнат одредени критериуми и се вработуваат во јавната служба без оглас, што претставува повреда 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.

Сепак, вкупниот систем не е транспарентен. Има ограничување само на институционално ниво, а критериумите овозможуваат ова ограничување да се менува секоја година („повеќе од 1% од вкупниот број 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 има обезбедена согласност од Министерството за финансии за ова. Генерално, системот не е транспарентен и не обезбедува примена на ограничувањето од 10%.

Анкетата го покажа следново:

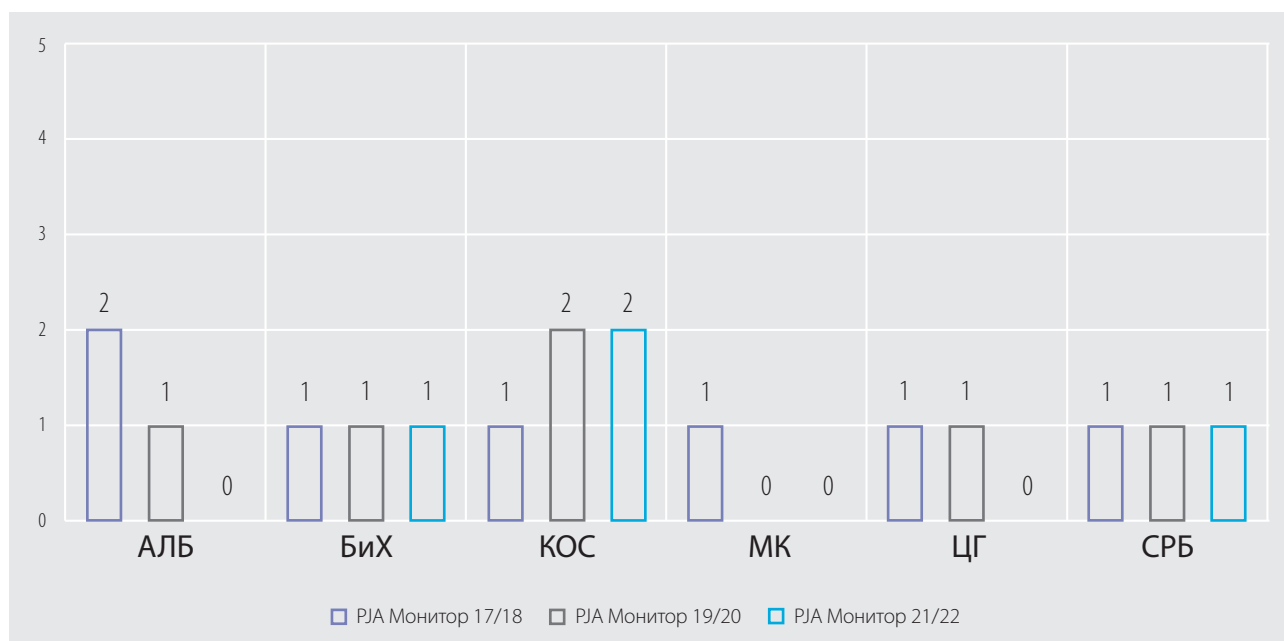
- 15% (15,92% во 2019/2020 година) од испитаниците – државни службеници одговориле „се согласувам“ (12%), додека 3% одговориле дека „силно се согласуваат“ со изјавата дека „привремено вработување лица (на определено време, со договор за дело или други договори за привремено вработување) е исклучок во мојата институција“.
- 16% (17,04% во 2019/2020 година) одговориле „ретко“ (8%), додека 8% одговориле „никогаш или речиси никогаш“ на изјавата дека „лицата кои се вработуваат на определено време извршуваат задачи што вообичаено би требало да бидат извршувани од државни службеници“. 22% (25,10% во 2019/2020 година) одговориле „често“ (13%), додека 9% одговориле „секогаш“ на изјавата дека „кога луѓето се ангажираат на привремена основа, тие се селектираат врз основа на квалификации и вештини“.
- 30% (31,28% во 2019/2020 година) одговориле „често“ (19%), додека 11% одговориле „често или речиси секогаш“ на изјавата „формалните правила за вработување лица на определено време се применуваат во практиката“.
- 24% од државните службеници одговориле „ретко“ (13,30%), додека 3,56% одговориле „никогаш или речиси никогаш“ на изјавата дека „лицата кои се вработуваат на определено време стануваат државни службеници по нивното вработување на привремена основа“.
- 11% одговориле „ретко“ (6%), додека 5% одговориле „никогаш или речиси никогаш“ на изјавата „таквите договори се продолжуваат за повеќе од една година“.

Од информации добиени како одговор на БПЈИ од институциите од примерокот, произлегуваат следниве наоди:

Генералниот секретаријат (ГС) има вработени на определено време врз основа на ЗВЈС и во јавните огласи наведени се условите и критериумите, но и преку агенции за привремено вработување без оглас. Сепак, Генералниот секретаријат не ја даде содржината на конкурсите; Министерството за економија (МЕ) има привремено вработени само врз основа на ЗВЈС, со објавување огласи со општи и посебни услови што мораат да се исполнат и ја поднесе содржината на огласите; МИОА има привремено вработени само преку ЗВЈС со објавување огласи со услови што мораат да се исполнат;⁷⁸ Министерството за локална самоуправа (МЛС) нема привремено вработени; Министерството за образование и наука има 23 привремено вработени само врз основа на ЗВЈС преку објавен конкурс со услови што мораат да се исполнат;⁷⁹ Министерството за правда нема привремено вработени; Министерството за труд и социјална политика (МТСП) има привремено вработени само според ЗВЈС, со објавување конкурс со општи и посебни услови што мораат да се исполнат и МТСП ја испрати содржината на конкурсите; Министерството за надворешни работи има 15 привремено вработени преку агенција за привремено вработување; Министерството за животна средина и просторно планирање нема привремено вработени; и Секретаријатот за европски прашања има пет привремено вработени само според ЗВЈС, со објавување конкурс со општи и посебни услови што мораат да се исполнат; СЕП ја достави содржината на конкурсите.

■ Каде е Република Северна Македонија во регионалниот контекст?

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



Регионалните извештаи од РЈА мониторингот со резултати за сите земји од Западниот Балкан се достапни на: www.par-monitor.org

⁷⁸ Условите и критериумите се содржани во Правилникот за систематизација на работните места, https://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/Pravilnik_za_sistematizacija_MIOA_2020_konsolidiran.pdf.

⁷⁹ Условите и критериумите се содржани во Правилникот за систематизација на работните места, <https://mon.gov.mk/stored/document/Pravilnik%20za%20sistematizacija%20na%20rabotni%20mesta%20vo%20MON%202021.pdf>.

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	Оценка 2021/2022	Оценка 2019/2020	Оценка 2017/2018
E1. Информациите за јавните огласи се широко јавно достапни	4/4	4/4	4/4
E2. Јавните огласи се формулирани на едноставен, јасен и разбирлив начин	2/4	2/4	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	0/4	0/4
E4. Нема неразумни пречки за надворешните кандидати, односно бариери со кои јавните огласи се полесно достапни за внатрешните кандидати	0/2	0/2	0/2
E5. Постапката за поднесување на пријавата врз кандидатите наметнува минимален административен товар	0/4	0/4	0/4
E6. На кандидатите им е дозволено и се повикуваат да ги достават документите што недостигаат во разумен временски рок	0/4	0/4	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	2/4	2/4
E8. Информациите за поништените огласи јавно се објавуваат и се дава соодветно образложение	0/4	0/4	0/4
E9. Државните службеници сметаат дека вработувањето во државна служба се заснова на заслуги	0/2	0/2	0/2
E10. Државните службеници сметаат дека постапката за вработување обезбедува еднакви можности	1/2	1/2	0/2
E11. Јавноста смета дека вработувањето се спроведува засновано на заслуги преку постапка по јавен оглас	0/2	0/2	0/2
Вкупен резултат	9/36	9/36	8/36
Вредност на индикаторот 2021/2022 (скала 0 – 5)⁸⁰	1		
Вредност на индикаторот 2019/2020 (скала 0 – 5)⁸¹		1	
Вредност на индикаторот 2017/2018 (скала 0 – 5)⁸²			1

Јавниот оглас за вработување на административни службеници, 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 што 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.⁸³

Испитаниците од АА нагласуваат дека огласите се достапни до пошироката јавност и освен што се објавуваат во три дневни весника, еден од кои е на јазик што го зборува најмалку 20% од граѓаните кои зборуваат службен јазик различен од македонскиот, огласите исто така се објавуваат и на интернет-страницата на АА.⁸⁴ Испитаникот нагласи дека некои од побараните појаснувања во постапката за селекција на кандидати за вработување се објавуваат во делот со „Најчесто поставувани прашања“ на интернет-страницата на АА, која се ажурира сега, како и во Упатството за отворање на кориснички профил и поднесувањето пријава за вработување според одреден оглас. Во огласот се наведени основни појаснувања за постапката за вработување. Кандидатите можат да побараат дополнителни објаснувања од лицето овластено за контакт со Секторот за селекција на кандидати за вработување преку наменски телефонски број и адреса на електронска пошта: kontakt@aa.mk, кои се објавени на интернет-страницата на АА, или поднесувајќи писмено барање за појаснување до архивата на АА или лично во просториите на АА.⁸⁵

⁸⁰ Conversion of points: 0-6 points = 0; 7-12 points = 1; 13-18 points = 2; 19-24 points = 3; 25-30 points = 4; 31-36 points = 5

⁸¹ ibid

⁸² ibid

⁸³ National PAR Monitor - North Macedonia, 2019/2020, <https://epi.org.mk/post/17326?lang=en>

⁸⁴ Interview with a representative from the AA (conducted on 20 July 2022)

⁸⁵ Исто.

Двајца поранешни кандидати за вработување во државната служба наведуваат дека огласите се јавно достапни, имајќи предвид дека тие се објавуваат на интернет-страницата на АА, како и на други интернет-портали и социјални мрежи.⁸⁶ Третиот анкетирани кандидат истакна дека јавните огласи не се достапни на пошироката јавност, имајќи на ум дека законското барање е огласите да се објават во јавните медиуми, но тоа се најчесто печатени весници. Со оглед на тоа што печатени весници главно читаат пензионери кои веќе не се активности на пазарот на трудот, испитаникот верува дека огласите не се лесно достапни за лицата кои би сакале да се пријават. Понекогаш одредени интернет-страници го преземаат и повторно го објавуваат огласот, но ова треба да се прави на иницијатива на АА или институцијата во чие име се објавува огласот, а не по иницијатива на случаен интернет-портал. Четвртиот испитаник подвлече дека огласите не се соодветно и сеопфатно достапни.

Третиот анкетирани кандидат истакна дека јавните огласи не се достапни на пошироката јавност, имајќи на ум дека законското барање е огласите да се објават во јавните медиуми, но тоа се најчесто печатени весници. Со оглед на тоа што печатени весници главно читаат пензионери кои веќе не се активности на пазарот на трудот, испитаникот верува дека огласите не се лесно достапни за лицата кои би сакале да се пријават. Понекогаш одредени интернет-страници го преземаат и повторно го објавуваат огласот, но ова треба да се прави на иницијатива на АА или институцијата во чие име се објавува огласот, а не по иницијатива на случаен интернет-портал. Четвртиот испитаник подвлече дека огласите не се соодветно и сеопфатно достапни.

Два поранешни кандидата за работно место во јавната служба наведуваат дека огласите се составени со едноставен и разбирлив јазик, но кога станува збор за стручниот испит за државен службеник не е јасно наведено кои прашања треба да се одговорат за одредено ниво. Третиот кандидат-испитаник истакна дека јазикот на огласите е едноставен и јасен, но само до онаа мера до која тоа го бара законот, додека, пак, четвртиот кандидат смета дека огласите се поедноставни за користење од страна на помладата генерација, додека, пак, постарите можат да имаат тешкотии да ги разберат условите дефинирани во огласот.

Во контекст на појаснувања на јавните огласи, еден од поранешните кандидати за работно место во јавната служба наведува дека единствениот начин да се добие појаснување е да се повика бројот наведен на интернет-страницата на АА. Еден од поранешните кандидати истакна дека немал такво искуство да бара појаснувања. Третиот поранешен кандидат изјави дека можат да се добијат појаснувања доколку некој одговори на телефонот. Четвртиот кандидат наведува дека појаснувањата можат да се добијат во делот со „Најчесто поставувани прашања“ или по телефон.⁸⁷

Состојбата со огласите во институциите од примерокот е следнава:

- Во периодот од 1 јануари 2021 до 31 декември 2021 година Министерството за економија објавило 31 оглас (8 поништени и 23 завршени), број: 382/2021, 383/2021, 384/2021, 385/2021, 388/2021, 389/2021, 390/2021, 391/2021, 392/2021, 393/2021, 394/2021, 395/2021, 396/2021, 397/2021, 566/2021, 569/2021, 570/2021, 571/2021, 572/2021, 589/2021, 590/2021, 591/2021, 592/2021, 645/2021, 646/2021, 647/2021, 675/2021, 677/2021, 678/2021, 691/2021 и 736/2021; Министерството за надворешни работи објавило два огласа (два завршени), бр. 244/2021 и 726/2021; Министерството за финансии објавило четири огласа (четири завршени), бр. 115/2021, 121/2021, 669/2021 и 673/2021; МИОА објавило еден оглас (еден завршен), бр. 378/2021 и Министерството за правда објавило два огласа (два завршени), бр. 119/2021 и 644/2021.⁸⁸ Сепак, законите од оваа област не содржат одредби во однос на добивањето појаснувања.

Според информациите дадени од АА во одговор на поднесено БПЈИ, во текот на огласот и постапката за вработување, кандидатите можат да побараат информации од назначено лице при Секторот за селекција на кандидати на телефонскиот број +38923094223 и на адресата на електронската пошта kontakt@aa.mk, објавени на интернет-страницата на АА, потоа преку поднесување на писмено барање по пошта (поштенски услуги) и лично во архивата на АА. Покрај тоа, побараните појаснувања се објавуваат во делот „Најчесто поставувани прашања“ на интернет-страницата на АА: <https://www.aa.mk/prasanjavrabotuvanje.nspk>.

⁸⁶ Интервјуата со четири поранешни кандидати за вработување во јавна служба беа спроведени на 15, како и на 20 и 21 јули 2022 година.

⁸⁷ Интервјуата со четири поранешни кандидати за вработување во јавна служба беа спроведени на 15, 20 и 21 јули 2022 година.

⁸⁸ Информација од пет јавни огласи во периодот од 1 јануари до 31 декември 2021 година добиени од АА, како одговор на поднесено БПЈИ: 1. Министерство за економија, 2. Министерство за надворешни работи, 3. Министерство за информатичко општество и администрација, 4. Министерство за финансии, 5. Министерство за правда (одговорот на БПЈИ е добиен на 19 септември 2022 година).

Според член 36 од ЗАС: „Кандидатите за административни службеници ја пополнуваат електронската пријава“ на интернет-страницата на АА, на која кандидатот мора да отвори личен кориснички профил: (<https://goo.gl/bAlt-Wd>). Наведени се задолжителните барања, како што се доказ за државјанство; лекарско уверение; меѓународно признаен 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 професија, дејност или должност итн.; додека став 3 од истиот член 36 предвидува дека кон пријавата кандидатите можат да прикачат и незадолжителни документи, 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 признаен сертификат за познавање на еден од шесте официјални јазици на Обединетите нации итн.⁸⁹

Испитаникот од АА истакна дека нема неразумни пречки за надворешните кандидати со што огласите стануваат попростапни за кандидатите кои имаат статус на државни службеници и дека со цел да се пријават на огласот објавен на интернет-страницата на АА потребно е да отворат профил со соодветни информации и документи (лични податоци, образование, работно искуство, работни вештини и други податоци од значење за работното место за кое се пријавуваат). При внесување податоци на профилот задолжително треба да се прикачат соодветните скенирани документи, кои потврдуваат дека лицето ги исполнува потребните услови.⁹⁰

Како доказ за исполнување на општите услови, мораат да се прикачат следниве документи: уверение за државјанство и лекарско уверение за вработување. Во однос на условите за степен на образование потребно е да се прикачат следниве документи: дипломи од последниот стекнат степен на образование, претходни степени на образование (свидетелство за секоја година од средното образование), дипломи за завршени магистерски или докторски студии итн., како и документи за нострификација на дипломите на кандидатите со завршено образование во странство. Во делот за потребно работно искуство треба да се прикачи следново: историјат на вработување, издаден од Агенцијата за вработување (ова не се однесува на кандидати кои немаат работно искуство), додека во делот за работни вештини: сертификати за канцелариско работење на компјутер и потребните сертификати за познавање на странски јазици (доколку се бара во објавениот оглас); во делот за други податоци се прикачува следново: сите други видови образование по занимање, дипломи или сертификати, различни препораки, потврди за волонтирање, изјави или други документи што ги поседува кандидатот, а кои се од интерес за работното место за кое конкурира тој.⁹¹

Што се однесува до прикачените документи за кои се потребни дополнителни појаснувања, утврдено е кои документи треба дополнително да се поднесат во Фазата 3 – проверка на веродостојноста на доказите и интервју, на пример: потврда од систематски преглед, доколку кандидатот прикачил само една страница од лекарското уверение, доказ за просечна оценка во текот на образованието, доколку е наведена во апликацијата, но не е наведена на дипломата, историјатот на претходни вработувања, издаден од Агенцијата за вработување итн.⁹²

Три поранешни кандидати за работни места во државната служба истакнуваат дека имало неразумни пречки, додека еден од нив верува дека немало пречки, а пак сите три поранешни кандидати веруваат дека постапката е комплицирана.

Законите во оваа област не содржат одредби со кои се бара поднесување на дополнителни докази. Испитаникот од АА истакна дека на кандидатот од кого било побарано да поднесе дополнителни докази му се доставува известување по електронска пошта: oglas@aa.mk, во кое се наведува кои дополнителни документи треба да ги поднесе и кои исто така се внесуваат во евиденцијата/записникот од административната селекција.

Член 14, став 10 од ЗАС предвидува дека „резултатите од полагањето на сите кандидати рангирани според освоените бодови на испитот се објавуваат на интернет-страницата на Агенцијата и веднаш се доставуваат на адресите на електронска пошта на сите кандидати кои полагаат“. Сепак, нема образложение за донесената одлука, иако одлуките за селекцијата се достапни на интернет-страницата на АА. Нема образложение ниту во одлуките, наместо тоа има само формална изјава за селекцијата достапна на интернет-страницата на АА.⁹³

⁸⁹ Закон за административни службеници, https://www.aa.mk/content/pdf/Drugi%20dokumenti/ZAS/zakoni/zakon_z_a_administrativni_sluzhbenici_2020.pdf

⁹⁰ Интервју со претставник на АА, спроведено на 20 јули 2022.

⁹¹ Интервју со претставник на АА, спроведено на 20 јули 2022.

⁹² Исто.

⁹³ <http://aa.mk/odluki.nspix>; <http://aa.mk/rang-listi.nspix>

Поранешните кандидати потврдија дека одлуките за селекција се достапни на интернет-страницата на АА и дека одлуките не содржат образложение; наместо тоа има само формална изјава за спроведената селекција.

Член 19-а, став 5 и 6 од ЗАС ги предвидуваат условите за поништување на огласот, но нема одредби со кои се бара образложение за поништувањето и за достапност до јавноста на образложението.

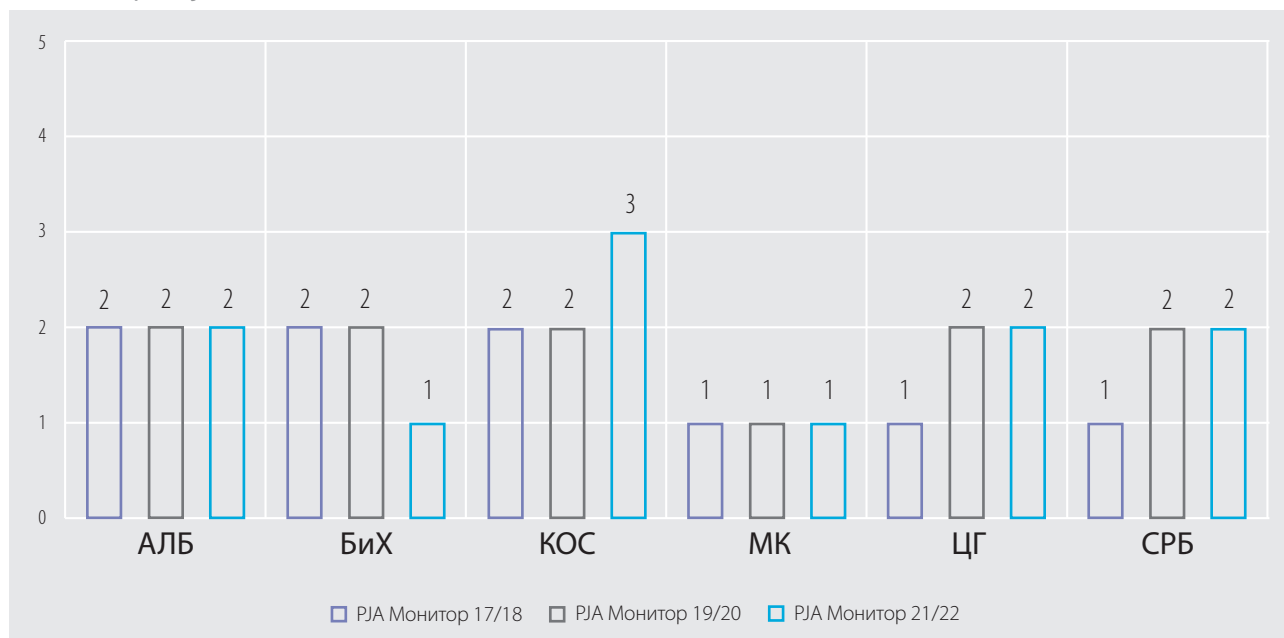
Според информациите добиени како одговор на БПЈИ доставено до АА, АА ги поништува огласите по барање на институцијата за чии потреби бил објавен огласот, а во согласност со член 54 од Законот за општа управна постапка. Во текот на 2020 година биле поништени 54 огласи, додека во 2021 година биле поништени 136 огласи.

Резултатите од анкетата се како што следува:

- 29% од државните службеници-испитаници одговориле „се согласувам“ (22%) или „силно се согласувам“ (7%) со изјавата „Државните службеници во администрацијата на мојата земја се вработуваат врз основа на своите квалификации и вештини“. 26% од испитаниците не се согласуваат (14%) или силно не се согласуваат (12%) со изјавата „За да се вработиш како државен службеник во мојата институција потребни се врски“.
- 37% (39,83% во 2019/2020 година) од државните службеници одговориле „се согласувам“ (23%) или „силно се согласувам“ (14%) со изјавата „Постапката за вработување на државни службеници во мојата земја дава еднакви можности за сите кандидати“.
- 19,08% од анкетираниите граѓани (20,9% во 2019/2020 година) се согласуваат со изјавата „Државните службеници се вработуваат преку огласи, врз основа на заслуги (односно им се овозможува на најдобрите кандидати да се вработат)“. Повеќе од две третини од граѓаните веруваат дека ова не е така – 76,52%.

■ Каде е Република Северна Македонија во регионалниот контекст?

Индикатор PSHRMP3I1: Отвореност, транспарентност и правичност на вработувањето во државната администрација



Регионалните извештаи од РЈА мониторингот со резултати за сите земји од Западниот Балкан се достапни на: www.par-monitor.org

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	Оценка 2021/2022	Оценка 2019/2022	Оценка 2017/2018
E1. Законот пропишува компетитивна постапка заснована на заслуги за селекција на виши раководни службеници во државната управа	0/2	0/2	2/2
E2. Законот пропишува објективни критериуми за престанок на вработувањето на вишите раководни државни службеници	0/2	0/2	0/2
E3. Вработувањето на виши раководни државни службеници се врши со ефикасна примена на начелото врз основа на заслуги	0/4	0/4	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	0/4	0/4
E5. Соодносот на квалификувани кандидати со бројот на испразнети места на виши раководни службеници	0/4	0/4	4/4
E6. Државните службеници сметаат дека постапките за назначување на виши раководни државни службеници обезбедуваат дека најдобриот кандидат ја добива позицијата	0/2	0/2	0/2
E7. ГО сметаат дека постапката за назначување на виши раководни службеници обезбедува дека најдобриот кандидат ја добива позицијата	0/2	0/2	0/2
E8. Државните службеници сметаат дека вишите раководни службеници се назначуваат со политичка поддршка	0/2	0/2	0/2
E9. Постоене постапки за проверка (ветинг) и одлучување за назначување на виши раководни службеници надвор од опфатот на законите за државна служба	0/2	0/2	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	0/2	1/2	0/2
E11. Државните службеници сметаат дека вишите државни службеници не се предмет на политичко договарање и „поделба на колачот“ меѓу владејачките политички партии	0/2	0/2	0/2
E12. Државните службеници сметат дека вишите раководни службеници не се отпуштаат заради политички мотиви	1/2	1/2	0/2
E13. Државните службеници сметаат дека критериумите за отпуштање на вишите раководни службеници во практиката соодветно се применуваат	0/2	0/2	0/2
E14. ГО сметаат дека вишите раководни службеници во практиката се професионални	0/2	0/2	0/2
E15. Државните службеници сметаат дека вишите раководни службеници не учествуваат во изборните кампањи на политичките партии	0/2	0/2	0/2
E16. Удел во назначувања без компетитивна постапка (вклучително и за привремени назначувања надвор од опфатот на државната служба) во вкупниот број на назначени виши раководни службеници	0/4	0/4	0/4
Вкупен резултат	1/40	2/40	6/40
Вредност на индикаторот 2021/2022 (скала 0 – 5)⁹⁴	0		
Вредност на индикаторот 2019/2020 (скала 0 – 5)⁹⁵		0	
Вредност на индикаторот 2017/2018 (скала 0 – 5)⁹⁶			0

⁹⁴ 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.

⁹⁵ Исто.

⁹⁶ Исто.

Според СИГМА, „Дискрециското назначување и отпуштање на виши раководни административни службеници без конкуренција и оценка за нивната надлежност и понатаму претставува проблем. Владата е свесна за ова и подготвува нов закон, кој може суштински да ја подобри состојбата. И понатаму останува висока застапеноста на жените на високи раководни функции во државната управа.“⁹⁷

„Воопштено, вредноста на индикаторот 'Вработување и отпуштање на виши раководни државни службеници засновано на заслуги' е 0, исто како во 2019 година, но пониско од 2017 година. Намалувањето на вредноста главно се должи на нестабилноста на работните места на вишите раководни државни службеници заради нивно дискрециско отпуштање во 2020 година.“⁹⁸

ЗАС не предвидува постапки за вработување засновани врз заслуги/компетитивни постапки за вишите раководни службеници/државни секретари.⁹⁹ Нивното назначување е дискрециско право на раководителот на институцијата и нема пропишана постапка за селекција (оглас, рокови, услови итн.) Исто така, ЗАС нема одредби за селекција на најдобриот кандидат или еден од трите најдобри кандидати за државен секретар, затоа што државниот секретар не се избира на оглас, туку го назначува раководителот на институцијата. ЗАС не предвидува објективни критериуми за престанок на работниот однос на вишите раководни државни службеници. Единствената одредба во врска со ова предвидува дека нивниот мандат завршува со мандатот на раководното лице кое ги назначило.¹⁰⁰

Применувајќи пристап конзистентен со последните два извештаи од мониторингот, работните места од групата Б1 (државни советници) и групата Б2 (раководители на сектор) беа земени предвид во оценувањето на овој подиндикатор: на 44% од овие позиции се назначени жени. Сепак, на помалку од 20% од позициите во групата А (секретари) се назначени жени.¹⁰¹

Со оглед на фактот што раководителот ги назначува државните секретари без пропишана постапка за селекција, начелото на заслуги не може да се примени соодветно.¹⁰² Законот не ја предвидува можноста да се назначат вршители на висока државна функција.¹⁰³

Дискрециското назначување и отпуштање на виши државни службеници останува најслабата област. Врз основа на ЗАС или секторските закони, дури иако има формални огласи за одредени агенции, вкупниот систем на виши раководни работни места не е компетитивен и не е заснован на заслуги. Владата подготвува Закон за висока раководна служба (ЗВРС) во целите на темелна реформа на системот.¹⁰⁴

21% од анкетираните државни службеници или „се согласуваат“ (16%) или „силно се согласуваат“ (5%) со изјавата „Постапките за назначување виши раководни државни службеници овозможуваат позицијата да ја добијат најдобрите кандидати во мојата институција“, додека 48% „не се согласуваат“ со оваа изјава.

110% од анкетираните државни службеници одговориле или „ретко“ (4%) или „никогаш или речиси никогаш“ (6%) на изјавата „Вишите раководни државни службеници барем делумно се назначени благодарение на политичката поддршка“. Голем број државни службеници (54%) одговориле или „често“ (26%) или „секогаш или речиси секогаш“ (28%) на истото прашање.

34% од анкетираните државни службеници одговориле или „не се согласувам“ (24%) или „силно се согласувам“ (10%) со изјавата „Во мојата институција, вишите раководни државни службеници би извршиле незаконски дејства доколку политички надредените лица тоа го побараат од нив“.

97 Извештај од мониторинг, Република Северна Македонија, 2021, <https://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2021-Republic-of-North-Macedonia.pdf>

98 Исто.

99 Национален РЈА монитор – Република Северна Македонија, <https://epi.org.mk/post/17326?lang=en>

100 Исто.

101 Извештај од мониторинг на СИГМА/ОЕЦД, Република Северна Македонија, 2021, <https://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2021-Republic-of-North-Macedonia.pdf>

102 Национален РЈА монитор – Република Северна Македонија, <https://epi.org.mk/post/17326?lang=en>

103 Исто.

104 Извештај од мониторинг на СИГМА/ОЕЦД, Република Северна Македонија, <https://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2021-Republic-of-North-Macedonia.pdf>

26% од анкетираните државни службеници одговориле или „се согласувам“ (21%) или „силно се согласувам“ (5%) со изјавата „Вишите раководни и државни службеници можат да одбијат незаконска наредба од министер или друго политички наредено лице без да ја загрозат сопствената позиција“.

19% од анкетираните државни службеници одговориле или „не се согласувам“ (10%) или „силно не се согласувам“ (9%) со изјавата „Вишите раководни позиции во државната служба се предмет на политички договори и 'поделба на колачот' меѓу владејачките политички партии“.

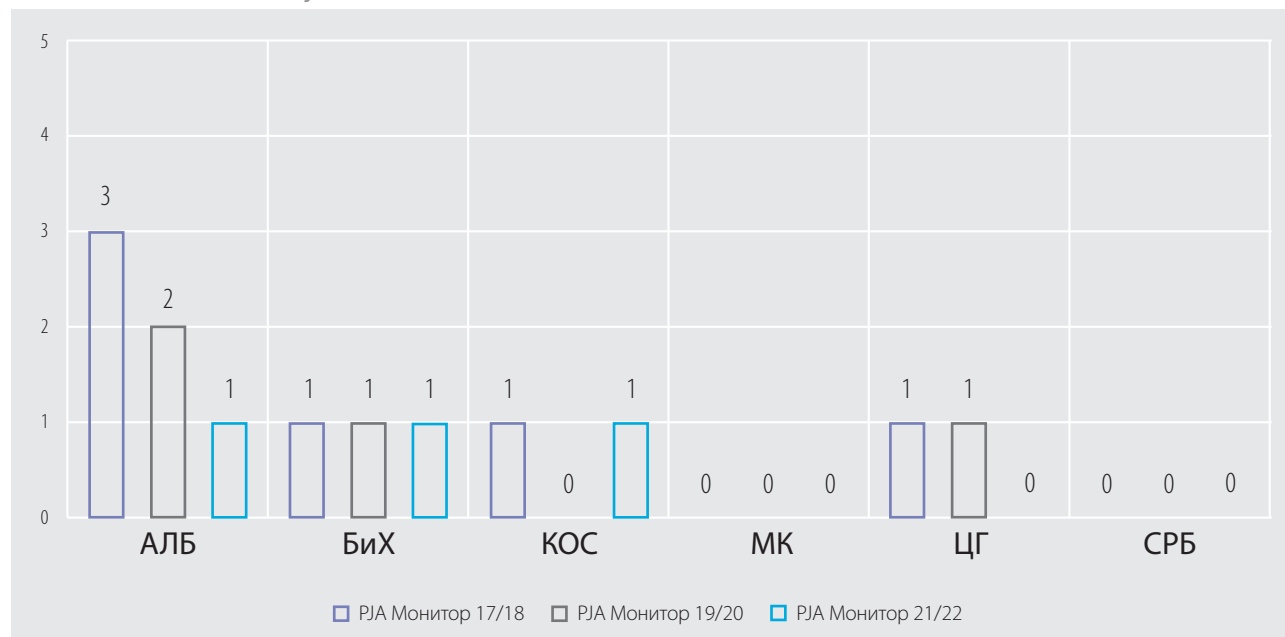
37% од анкетираните државни службеници одговориле или „ретко“ (11%) или „никогаш или речиси никогаш“ (27%) на изјавата „Во мојата институција вишите раководни државни службеници се отпуштаат заради политички мотиви“. 32% од нив одговориле дека не знаат. 10% од анкетираните државни службеници одговориле „секогаш или речиси секогаш“ на изјавата „формалните правила и критериуми за отпуштање виши раководни државни службеници соодветно се применуваат во практиката“. 46% од нив не го знаеја одговорот. 9% од анкетираните државни службеници одговорија „никогаш или речиси никогаш“ на изјавата „Во мојата институција вишите раководни државни службеници учествуваат во кампањата на политичките партии за време на изборите“. 19% од нив сметаат дека ова се случува „често“, а дополнителни 14% сметаат дека ова се случува секогаш или речиси секогаш.

Вкупно 8,57% од анкетираните ГО „се согласуваат“ (7,14%) или „силно се согласуваат“ (1,43%) со изјавата „Постапките за назначување на вишите раководни државни службеници обезбедуваат дека позицијата ја добиваат најдобрите кандидати“. Ова претставува благ пораст од 1,47% од анкетираните ГО во циклусот на мониторинг 2019/2020 година. Од друга страна, процентот на ГО што не се согласува со оваа изјава е ист како и во претходниот циклус на мониторинг – 80%.

7,14% (8,82% во 2019/2020 година) од ГО одговориле дека се согласуваат со изјавата „Вишите раководни државни службеници се професионалци во практиката“. Две третини од анкетираните ГО – 68,58%, не се согласуваат со оваа изјава („не се согласувам“ – 38,57% или „силно не се согласувам“ – 30,00%), додека 20% се неутрални.

■ Каде е Република Северна Македонија во регионалниот контекст?

ВеБЕР индикатор PSHRM P4 I1: Делотворна заштита на позициите на вишите раководни службеници од несакано политичко влијание



Регионалните извештаи од РЈА мониторингот со резултати за сите земји од Западниот Балкан се достапни на: www.par-monitor.org

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	Оценка 2021/2022	Оценка 2019/2020	Оценка 2017/2018
E1. Системот за наградување во државната служба е едноставно структуриран	4/4	4/4	4/4
E2. Системот за наградување во државната служба предвидува ограничени и јасно дефинирани можности за додатоци на плата покрај основната плата	2/4	2/4	2/4
E3. Информациите за системот за наградување на државната служба се достапни онлајн	2/6	4/6	4/6
E4. Разбирливи објаснувања или презентации за граѓаните околу наградувањето се достапни онлајн	1/2	1/2	1/2
E5. Дискрециските додатоци се ограничени со закон и не можат да претставуваат голем дел од платата/надоместокот на државниот службеник	2/4	2/4	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	0/2	0/2
Вкупен резултат	11/22	13/22	13/22
Вредност на индикаторот 2021/2022 (скала 0 – 5) ¹⁰⁵	2		
Вредност на индикаторот 2021/2022 (скала 0 – 5) ¹⁰⁶		3	
Вредност на индикаторот 2021/2022 (скала 0 – 5) ¹⁰⁷			3

Член 86 од ЗАС предвидува дека платата на административните службеници се состои од општа и исклучителна компонента. Член 87 предвидува јасна структура за општата компонента на платата: (делот од платата за степен на образование, додаток за работна позиција и додаток за работен стаж) со табели за релевантните категории. Делот на плата за степенот на образование што го стекнал административниот службеник се вреднува на следниов начин: Ниво на квалификации VI А, 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 ЕЦБЕТ или МКОО 100 поени.

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 поен; 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 поен; В2 – стручен административен службеник од второ ниво 246 поени; В3 – стручен административен службеник од трето ниво 231 поен; В4 – стручен административен службеник од четврто ниво 201 поен; Г1 – помошно-стручен административен службеник од прво ниво 196 поени; Г2 – помошно-стручен административен службеник од второ ниво 181 поен; Г3 – помошно-стручен административен службеник од трето ниво 166 поени; Г4 – помошно стручен административен службеник од четврто ниво 159 поени.

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%.

¹⁰⁵ 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.

¹⁰⁶ Исто.

¹⁰⁷ Исто.

Исклучителната компонента (член 89) 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.

Член 90 јасно ги дефинира и ги ограничува износите на додатоците за посебни услови за работа (два типа): работа изложена на висок ризик и работа во кабинет на назначен/избран функционер.

Државниот службеник кој во текот на извршувањето на задачите е подложен на висок ризик по неговиот живот и здравје, во зависност од видот на ризикот, има право на додаток на платата во износ од 10 до 30% од износот на основната плата, според законот.

Вработен во кабинетот на висок функционер, поради специфичните должности и работни задачи и достапноста 24 часа на ден за носителот на јавната функција во чиј кабинет работи, има право на додаток на платата за работа во таков кабинет во износ од 10 до 30% од износот на основната плата.

Член 91 од ЗАС ги дефинира условите според кои може да се побара додаток за приспособување на пазарот на труд. Членот не поставува горна граница и делумно ги регулира условите со оглед на тоа што дел од членот (став 3) е укинат од Уставниот суд, а став 2 се однесува на укинатиот став 3, кој сè уште е застапен во законот, што претставува превид што треба да се надмине со следните измени на ЗАС. Сепак, овој член нејасно го разработува прашањето на приспособување на пазарот на труд и никогаш не бил применет.

Член 92, став 1, предвидува пет дополнителни вида додатоци на плата: 1. За ноќна работа – Додатокот на плата за ноќна работа по час се вреднува во износ од 35% од износот на основната плата по час; 2. За работа во смени – додатокот на плата за работа во смени по час се вреднува во износ од 5% од износот на основната плата по час; 3. Додаток за работа за време на викенд; 4. За работа на државен празник; и 5. За прекувремена работа. Овој член исто така предвидува правила за доделување на овие додатоци и го одредува нивниот максимален износ.

Државен службеник кој е ангажиран на работни задачи во услови наведени во став 1, алинеи 3, 4 и 5 има право на ист број слободни часови, односно денови, со работните часови или денови за време на кои бил ангажиран на работни задачи надвор од редовното работно време. Државниот службеник има право да ги искористи слободните часови, односно денови, од тековниот месец до крајот на следниот месец, што следува по месецот во кој бил ангажиран. Во случај на државниот службеник да не му било дозволено да ги искористи слободните часови, односно денови, од став 6 на овој член, тогаш му се исплаќа додаток на плата во износ од 35% од износот на основната плата за час.

Истиот член јасно предвидува дека овие додатоци не се заемно исклучиви, што, пак, не претставува недостаток со оглед на тоа што овие додатоци се кумулативни (на пример, државниот службеник може да работи во смени, а тоа може да биде за време на викенд или државен празник).

Компонентите на платата се изразени во поени и член 88 го дефинира начинот на пресметување, односно определување на вредноста на бодот. Владината одлука за вредноста на бодот за пресметка на платата на држави службеници е јавно достапен документ, објавен во Службен весник.

Се оценува дека системот на награди има едноставна структура со оглед на тоа што се состои од табела со јасно дефинирани бодови за степен на образование, додаток за работна позиција и додаток за стаж, со табели за релевантните категории. Исто така, има јасни и ограничени правила и формули за пресметка на додатоците (додаток на плата за посебни работни услови; додаток на плата за приспособување кон пазарот на труд; и/или додаток на плата за ноќна работа, работа во смени и прекувремена работа, изразено како процент од основната плата).

Според СИГМА, „друго прашање поврзано со недоволната достапност на информации во врска со надоместокот, што лесно може да се разреши. Информациите за просечните вкупни плати (според ниво или ранг) не се достапни на интернет-страницата на МИОА или на интернет-страниците на АА или МФ). Истото важи и за скалата на плати од најниска до највисока, која не е јавно објавена. Достапноста на податоци за платните списоци се проблематични како социодемографски податок што се однесува на

државната служба во нејзината целост. На пример, не се достапни податоци за можниот родов јаз во износот на платите.”¹⁰⁸

Сепак, јавните огласи содржат информација за платата за секое огласено работно место¹⁰⁹. Огласите за вработување на интернет-страниците содржат информации за нето-платата, што е случај и со примероците од огласи за вработување добиени како одговор на БПЈИ доставено до Агенцијата за администрација.

ЗАС е достапен онлајн на страницата на МИОА и одредува дека платата на еден административен службеник се состои од основна и исклучителна компонента. Законот предвидува и јасна структура на основните компоненти на плата, со табели за релевантни категории. Компонентите на плата се изразени во бодови, а член 88 го дефинира начинот на одредување на вредноста на бодот..

Според СИГМА, „законската рамка што се однесува на системот на надоместоци е рационална, заснована на класификацијата на работните места, со разумно зголемување според рангот и со ограничен број додатоци на плата поврзани со резултатите од работењето. Основниот систем за класификација на работните места не зема предвид одредени разлики во степенот на одговорност. Транспарентноста за платите е недоволна поради недостатокот на лесно достапни податоци за реалните плати и зголемувањето на износот на платите според рангот на службениците. Во просек, платите во јавната администрација се конкурентни со оние во приватниот сектор, според статистичките податоци.”¹¹⁰

Покрај формалниот систем за надоместоци за државните службеници, постои и група на високи државни службеници и јавни органи кои користат различни типови додатоци на плати утврдени со примена на различни инструменти, според анализата на ова прашање во студија објавена од една граѓанска организација.¹¹¹ Најновите додатоци се утврдени во јули 2021 година со измени на Законот за извршување на буџетот, кои следствено овозможува доделување додатоци на плата во износ до 30% од основната плата на вработените, а врз основа на специфичноста на работата и работните задачи и зголемениот обем на работа.¹¹²

Уште еден нов додаток од 15% може да биде доделен на вработените, кои работат на работни места поврзани со Инструментот за претпристапна помош (ИПА), па дури и иако доделувањето на ваквиот додаток на плата има цел да реши конкретни прашања, како што се тешкотиите за задржување на вработените, со оглед на нивната фрагментираност ваквите додатоци го нарушуваат вкупниот систем на плати. Критериумите за доделување на додатокот не се доволно јасни и објективни, што создава можности за нивна злоупотреба и тие можат да имаат несакани негативни последици врз целата државна служба.¹¹³

Во оваа смисла, до МФ беше доставено БЈПР¹¹⁴ за бројот на вработени (буџетски корисници на централната власт) кои имаат право на додаток на плата до 30% од износот на основната плата, во согласност со Законот за извршување на буџетот; основа врз која се применува ова право (специфичност на работата, работните задачи и зголемениот обем на работа); како и критериумите за примена на правото на надоместоци. МФ одговори дека секој буџетски корисник треба посебно да биде прашан со цел да се добијат податоци за државните службеници на кои им се доделени тие додатоци/надоместоци. Освен тоа, МФ изјави дека негова задача е да ја одобри платата, земајќи го предвид само дозволеното право на месечна плата според дозволеното ограничување/дозволените средства.

Во овој контекст, 1,6% од државните службеници-испитаници силно се согласуваат и 16% се согласуваат (20% решија да не одговорат на ова прашање, одбирајќи „не знам/не сакам да одговорам“) и 19% од испитаниците одговорија „никогаш или речиси никогаш“, додека 17% одговорија со „ретко“ (20% одбраа „не знам/не сакам да одговорам“).

108 Извештај од мониторинг на СИГМА/ОЕЦД, Република Северна Македонија, 2021, <https://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2021-R-public-of-North-Macedonia.pdf>

109 Закон за работни односи, https://mtsp.gov.mk/content/pdf/trud_2017/pravilnici/16,11-%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%A0%D0%B0%D0%B1%D0%9E%D0%B4%D0%BD%D0%BE%D1%81%D0%B8.pdf

110 Извештај од мониторинг на СИГМА/ОЕЦД, Република Северна Македонија, 2021, <https://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2021-Republic-of-North-Macedonia.pdf>

111 Исто.

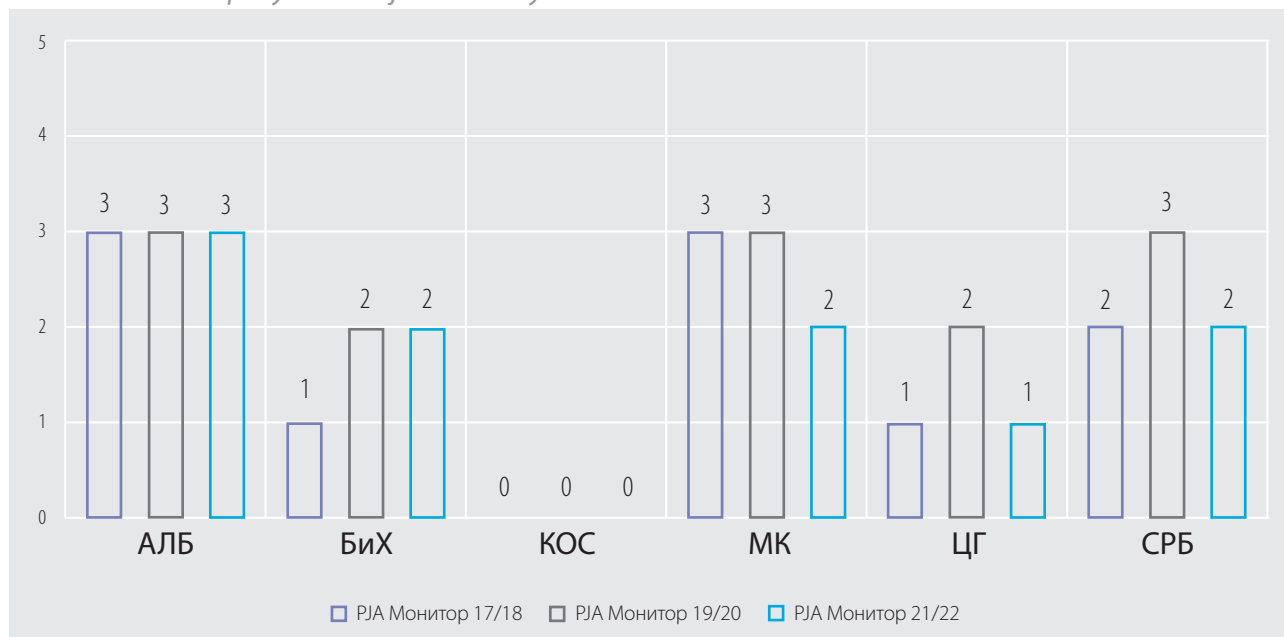
112 Исто.

113 Исто.

114 БПЈИ беше поднесено на 16.08.2022.

■ Каде е Република Северна Македонија во регионалниот контекст?

Индикатор PSHRM P5 I1: Транспарентност, јасност и јавна достапност на информациите за системот на наградување во јавната служба



Регионалните извештаи од РЈА мониторингот со резултати за сите земји од Западниот Балкан се достапни на: www.par-monitor.org

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

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

Елементи на индикаторот	Оценка 2021/2022	Оценка 2019/2020	Оценка 2017/2018
E1. Мерките за интегритетот и против корупција за државната служба се формално воспоставени во администрацијата на централно ниво	4/4	4/4	4/4
E2. Мерките за интегритетот и против корупција за државната служба се спроведени во администрацијата на централно ниво	2/4	2/4	2/4
E3. Државните службеници сметаат дека мерките за интегритетот и против корупција се делотворни	1/2	1/2	0/2
E4. ГО сметаат дека мерките за интегритетот и против корупција се делотворни	0/2	0/2	0/2
E5. Државните службеници сметаат дека мерките за интегритетот и против корупција се објективни	0/2	0/2	0/2
E6. ГО сметаат дека мерките за интегритетот и против корупција во државната администрација се објективни	0/2	0/2	0/2
E7. Државните службеници чувствуваат дека би биле заштитени како укажувачи	0/2	0/2	0/2
Вкупен резултат	8/18	8/18	6/18
Вредност на индикаторот 2021/2022 (скала 0 – 5) ¹¹⁵	2		
Вредност на индикаторот 2019/2020 (скала 0 – 5) ¹¹⁶		2	
Вредност на индикаторот 2017/2018 (скала 0 – 5) ¹¹⁷			1

¹¹⁵ 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.

¹¹⁶ Исто.

¹¹⁷ Исто.

Според СИГМА, областа на интегритет во јавниот сектор е поддржана од цврста законска рамка. Законот за спречување конфликт на интереси (ЗСКИ), како и ЗАС, Кодексот на однесување на државни службеници и Кривичниот законик содржат различни одредби корисни во борбата против корупцијата. Во овој поглед, најважен чинител е ДКСК.¹¹⁸

ДКСК ги сосредоточува своите активности главно на избрани и назначени високи политички функционери и не посветува големо внимание на државните службеници (со евидентниот исклучок на вишите раководни државни службеници, за кои се применуваат слични прописи). Управувањето со интегритетот на државните службеници се чини дека останува одговорност на МИОА, но никој во ова министерство не е задолжен за ова прашање.

СИГМА забележува дека: „регулирањето на дисциплинскиот систем има слабости што можат да дозволат неправична примена од властите од една страна и чувството на неказливост меѓу потенцијалните сторители од друга. Процентот на дисциплински мерки што се потврдени од судовите и понатаму останува низок, што укажува на постапни слабости и/или неправични дисциплински казни.“¹¹⁹

ЗСКИ и ДКСК обезбедуваат цврста законска и институционална рамка, главно сосредоточена на политичките власти. Нема политика за интегритетот специјално наменета за јавната служба. Според Балканскиот барометар, „поткупливоста на јавниот сектор останува релативно висока“. Како последица на недостатокот на специфичен фокус врз државните службеници, во практиката, таквите истраги речиси и не постојат: Па, така, во 2020 година нема ниту еден случај на истрага на случаи на второ вработување, злоупотреби по вработувањето и несоодветна употреба на подароци и бенефиции од страна на државните службеници. За овие прашања не е воспоставена ниту една програма за инспекција, додека ДКСК главно истражува по пријави. Како што е споменато под Е1, управувањето со интегритетот на државните службеници се чини дека спаѓа под одговорност на МИОА, но никој во министерството не е задолжен за ова прашање.

31% од анкетираните државни службеници (исто како и во циклусот за мониторинг од 2019/2020 година) одговорија дека „се согласуваат“ (26%) или „силно се согласуваат“ (5%) со изјавата „мерките за интегритет и антикорупција што се во примена во мојата институција се ефикасни во постигнувањето на нивната цел“. 29% (30% во циклусот на мониторинг 2019/2020 година) од анкетираните државни службеници одговорија со „се согласувам“ (23%) или „силно се согласувам“ (6%) со изјавата „мерките за интегритет и антикорупција во примена во мојата институција се непристрасни“. 9% од испитаните државни службеници (8,49% во 2019/2020 година) одговорија „се согласувам“ (6%) или „силно се согласувам“ (3%) со изјавата „доколку станам укажувач би се чувствувал заштитен“. Од друга страна, 42% од анкетираните не се согласуваат со оваа изјава. 12,86% од анкетираните ГО (16,18% во 2019/2020 година) „се согласуваат“ (се согласуваат – 11,43%; силно се согласуваат – 1,43%) со изјавата „Општо земено, персоналот што работи на давањето на административни услуги е обучен за справување со ранливи групи“. Две третини (65,71%) од анкетираните ГО не се согласуваат со оваа изјава.

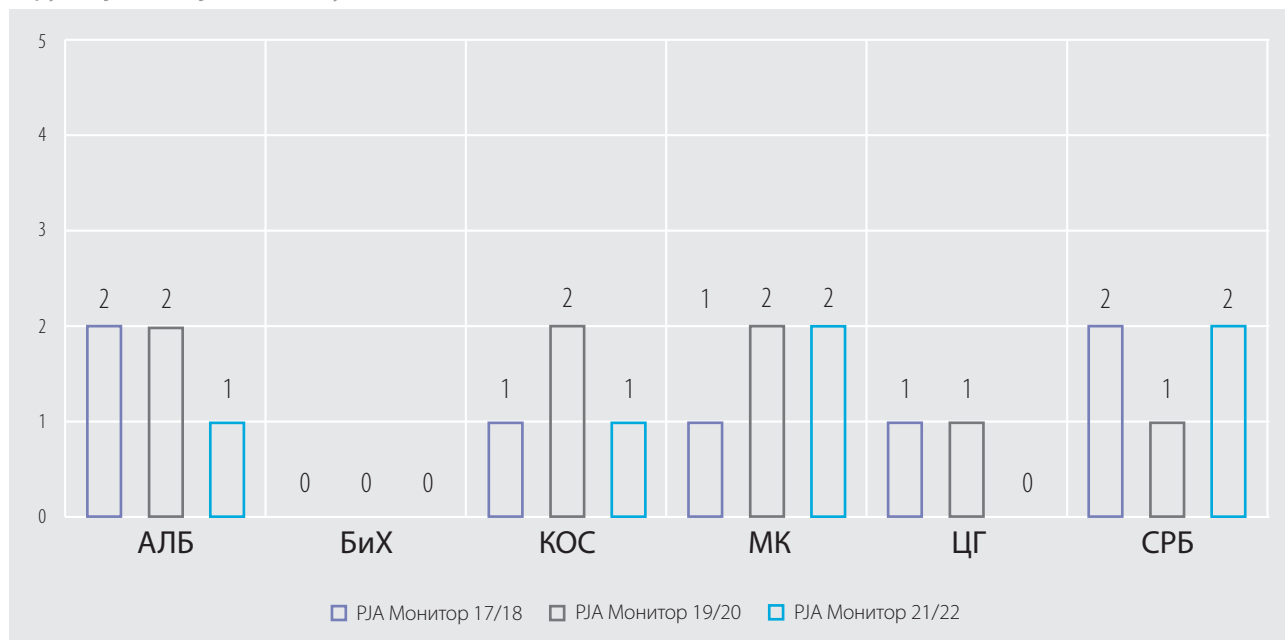
Само 10% од анкетираните ГО (4,41% во 2019/2020 година) „се согласуваат“ со изјавата „Општо земено, персоналот кој работи на давање административни услуги е обучен за работа со ранливи групи“. Две третини (71,43%) од анкетираните ГО не се согласуваат со оваа изјава.

¹¹⁸ Извештај од мониторинг на СИГМА/ОЕЦД, Република Северна Македонија, 2021, <https://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2021-Republic-of-North-Macedonia.pdf>

¹¹⁹ Исто.

■ Каде е Република Северна Македонија во регионалниот контекст?

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



Регионалните извештаи од РЈА мониторингот со резултати за сите земји од Западниот Балкан се достапни на: www.par-monitor.org

IV.3 Резиме на резултатите:

Јавна служба и управување со човечките 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 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. Сепак, како што е оценето во последниот Извештај на СИГМА за 2021 година, Регистарот сè уште не е целосно функционален. Иако е многу сеопфатен, односно робуствен на хартија, во базата на податоци сè уште недостигаат важни податоци од различни јавни органи и покрај нивната законска обврска да достават такви податоци.

Иако има сеопфатни извештаи за јавната служба, нема јавно достапни извештаи за вкупната политика за јавната служба, вклучително и за 2020 година. Извештаите не содржат аргументирани аналитички информации во врска со квалитетот и/или резултатите на јавната служба.

Користењето агенции за привремено вработување е отстапка од ЗВЈС, имајќи предвид дека вработените не се обврзани да ги исполнат критериумите и се вработуваат во јавната служба без оглас, што е прекршување на начелото на заснованост врз заслуги. Законот за трансформација во редовен работен однос дозволува властите привремено да ангажираат повеќе лица, дури и за подолги периоди, доколку за тоа имаат одобрение од Министерството за финансии.

Јавните огласи за државни службеници се напишани на јасен и разбирлив јазик. Постапката за селекција се организира во три фази, но се бара прикачување на повеќе од пет документи во интернет-апликацијата (пред првата фаза – постапката за административна селекција). Постапката е сложена и ги обесхрабрува надворешните кандидати.

Позициите на виши раководни државни службеници се опфатени со особено дискрециски систем, кој се потпира на политички мотивирано назначување и отпуштање. МИОА подготвува нов ЗВРС, што ќе го воведо начелото на заснованост врз заслуги и отворена конкуренција при назначувањето и отпуштањето од високи раководни позиции.

Системот на наградување е едноставно структуриран, бидејќи се состои од табела со јасно распределени бодови за степенот на образование, додаток за позицијата и додаток за работното искуство, со табели за релевантните категории, како и јасен и ограничен збир на правила и формули за пресметување на додатоците, но тој мора да биде ревидиран и приспособен.

ЗСКИ и ДКСК обезбедуваат цврста законска и институционална рамка, но нема политика за интегритет конкретно наменета за државните службеници. Управувањето со интегритетот на државните службеници треба да биде одговорност на МИОА, но во ова министерство нема одговорни лица задолжени за ова прашање.

■ Препораки за јавната служба и управување со човечки ресурси

Следење на препораките од РЈА мониторинг 2019/2020

Препораки	Статус	Коментар
Извештајот што прикажува официјални податоци за вработените државни службеници треба да содржи (аналитички) податоци за вработувања на определено време.	Не е спроведена	Извештајот не содржи таква класификација. Освен тоа, привремените вработувања не се дел од извештајот.
Задолжителните извештаи што се предвидени во ЗАС треба да бидат составени и објавени и треба да содржат квалитативни и споредбени податоци.	Делумно спроведена	Иако има голем број сеопфатни извештаи за државната служба (за пет од седум клучни прашања, како што е дефинирано во методологијата на индикаторите), нема јавно достапни извештаи за вкупната политика за јавната служба веќе три последователни години пред мерењето, вклучително ниту за 2019 година. Исто така, извештаите не содржат аргументирани информации во врска со квалитетот и/или резултатите од работењето на јавната служба.
МИОА треба да објави извештаи за кариерниот развој (унапредувања и уназадувања) на вработените државни службеници.	Не е спроведена	Нема подобрувања од последниот РЈА мониторинг.
МФ треба да објавува извештаи за платите (и доделените додатоци на плата) за вработените јавни службеници.	Не е спроведена	Нема подобрувања од последниот РЈА мониторинг.
Бројот на вработувања на одредено време за изведување задачи карактеристични за државните служби во централната државна администрација треба да бидат ограничени со закон и нивната примена треба да се преиспита.	Делумно спроведена	Севкупниот систем не е транспарентен. Нема ниту едно ограничување на ниво на администрацијата, туку само на институционално ниво, а критериумот дозволува ваквото ограничување да се менува секоја година („повеќе од 1% од вкупниот број вработени на крајот од претходната година“). Законот за трансформација во редовен работен однос им овозможува на властите да ангажираат повеќе вработени на определено време и за подолги периоди, кога за тоа ќе добијат одобрение од Министерството за финансии.
ЗВЈС треба да определи специфични критериуми (како оние според ЗАС) за избор на лица кои ќе бидат вработени во државната администрација со договори на определено време.	Не е спроведена	Нема подобрувања од последниот РЈА мониторинг.

Законот за агенции за привремено вработување треба да биде ревидиран и усогласен со одредбите во ЗВЈС или треба да биде поништен и постапката за привремени вработувања треба да биде спроведена според ЗВЈС.	Не е спроведена	Нема подобрувања од последниот РЈА монитор.
Огласите за вработување во државна служба треба да содржат информации за контакт-лице за барање на појаснувања.	Не е спроведена	Такви информации нема во огласите.
Приодот и јазикот на огласите треба да биде поразбирлив за граѓаните, објаснувајќи ги работните задачи за работното место и активностите и работата на институцијата/ органот/секторот што вработува, односно треба да има опис на работните задачи.	Не е спроведена	Такви информации нема во огласите.
Со цел да се избегне преголемо административно и финансиско оптоварување на кандидатите, во првата фаза треба да се бараат само основните документи (кратка биографија, мотивациско писмо и, незадолжително, препораки).	Не е спроведена	Такви информации нема во огласите.
Лекарските уверенија и преостанатите придружни документи не треба да се бараат во која било фаза од постапката.	Не е спроведена	Нема подобрувања од последниот РЈА монитор.
Институциите треба по службена должност да ги побараат документите, како што е доказ за државјанство.	Не е спроведена	Нема подобрувања од последниот РЈА монитор.
При објавување на одлуката од постапката за селекција, АА треба да даде сеопфатно образложение за тоа зошто одреден кандидат е избран или не.	Не е спроведена	Нема подобрувања од последниот РЈА монитор.
Треба да се ревидира назначувањето на вработени од категоријата А (секретари). Има огромен простор за политичко влијание, со оглед на тоа што министерот/раководителот на институцијата го назначува секретарот, односно треба да се донесе нов закон за висока раководна служба.	Делумно спроведена	Треба да се утврди текстот на ЗВРС и да се донесе овој закон.
Законот за административни службеници не ги дефинира прецизно условите под кои можат да се побараат додатоци за приспособување на пазарот на труд, со оглед на тоа што дел од членот (став 3) е укинат од Уставниот суд, а став 2 упатува на укинатиот став 3, кој сè уште е во Законот за административни службеници. Ваквиот недостаток треба да се надмине со измените на ЗАС.	Не е спроведена	Треба да се донесе нов ЗАС.
Делотворноста на мерките за интегритет и против корупција треба континуирано да се анализираат и да се прегледуваат.	Делумно спроведена	Политиките за интегритет и против корупција во државната служба формално се утврдени. Недостиганивно спроведување.

1. Извештајот со официјални податоци за јавната служба треба да содржи (аналитички) податоци за вработувања на определено време.
2. Задолжителните извештаи, предвидени во ЗАС, треба да се изготвуваат и да се објавуваат и тие треба да содржат квалитативни и компаративни податоци.
3. МИОА треба да објавува извештаи за кариерен развој (унапредувања и уназаднување) на вработените во јавниот сектор.
4. МФ треба да објавува извештаи за платите (и доделените надоместоци) на вработените од јавниот сектор.
5. Бројот на привремени вработувања треба да биде ограничен со закон, а примената на привремени вработувања треба да се ревидира.
6. Постапката за трансформација на вработувањето на определено време во редовен работен однос треба да се укине, исто како и Законот за трансформација на привремените вработувања.
7. ЗВЈС треба да определи посебни критериуми (како критериумите во ЗАС) за селекција на лицата кои се вработуваат во државната администрација.
8. Законот за агенциите за привремени вработувања треба да се ревидира и да се усогласи со одредбите од ЗВЈС или треба да се укине.
9. Јавните огласи за вработување во јавниот сектор треба да содржат информации за контакт-лице, на кое ќе му се упатуваат барањата за појаснувања.
10. Пристапот и јазикот на огласите треба да бидат поразбирливи за граѓаните и треба да содржат опис на работното место и задачи.
11. Со цел да се избегне прекумерно административно и финансиско оптоварување на кандидатите за вработување, во првата фаза треба да се побараат само основни документи (биографија, придружно писмо).
12. Лекарските уверенија и другите придружни документи не треба да се бараат или треба да ги побара институцијата по службена должност (на пример, доказ за државјанство).
13. При објавувањето на одлуката за избор, АА треба да даде сеопфатно образложение за тоа зошто е избран или не е избран конкретен кандидат.
14. Треба да се ревидира назначувањето во категоријата А (секретари) со оглед на тоа што има значителен простор за политичко влијание, односно треба да се донесе новиот закон за висока раководна служба.
15. Треба да се ревидира системот на надоместоци/системот на плати предвиден со ЗАС.
16. Треба континуирано да се анализира и да се следи делотворноста на мерките за интегритет и против корупција.

V.

ОТЧЕТНОСТЬ



V.1 ВеБЕР индикатори за Отчетност и поединечни вредности за Република Северна Македонија

АСС_Р2_И1: Перцепција на граѓанското општество за квалитетот на законодавството и примената на слободен пристап до информации					
0	1	2	3	4	5
АСС_Р2_И2: Проактивно информирање на јавноста од страна на властите					
0	1	2	3	4	5

Состојба во областа на отчетност и најважни измени од 2020 година

Во периодот од две години од последниот ВеБЕР извештај, состојбата останува главно иста. Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер¹²⁰ го претставува главниот столб на законската рамка во оваа област. Според овој закон, Комисијата за заштита на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер е трансформирана во АЗПСПИ, што на институцијата ѝ даде поширок опсег на овластувања, како што е дозволата да иницира прекршочни постапки. Агенцијата за заштита на правото на пристап до информации од јавен карактер (АЗПСПИ) издаде Прирачник за проактивно објавување на информации¹²¹, чии цели се да се информираат граѓаните за главните цели и придобивки од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер (ЗСПИ), како и да им даде насоки за примена на правото на пристап до јавните информации. АЗПСПИ исто така отвори и специјален портал (прикачен на интернет-страницата на Агенцијата) за барателите на слободен пристап до информации од јавен карактер.¹²² Освен тоа, Агенцијата подготви прирачник за млади за остварување на правото за слободен пристап до информации од јавен карактер.¹²³

Според полугодишниот извештај за спроведувањето на Стратегијата за РЈА од 2022 година¹²⁴ 50% од планираните активности се спроведени, додека во 2021 година¹²⁵, спроведени се 7% од предвидените активности.

Во текот на овој период, Владата го заврши проектот за реорганизација на државната администрација¹²⁶, истовремено подготвувајќи функционална анализа¹²⁷, што придонесе со повеќе препораки и наоди поврзани со сите области на јавната администрација. Беа одбрани три министерства,¹²⁸ каде што можат да бидат пилотирани почетните наоди и препораки содржани во функционалната анализа. Паралелно со овој процес, се подготвува нов закон за организација на органите на државната администрација, бидејќи е утврдено дека постои двосмисленост во врска со статусот на органите во состав на министерствата.¹²⁹

Во однос на информации од отворен податочен карактер, Стратегијата за податоци од отворен карактер 2018-2020 истече, а од друга страна не се планира да се донесе нова, а МИОА продолжува да раководи со порталот за отворени податоци¹³⁰. Како што стои во претходниот извештај, во оваа смисла останува да

¹²⁰ Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер, Службен весник на Република Северна Македонија, мај 2019 <https://bit.ly/3LTWpVu>

¹²¹ Прирачник за проактивно објавување информации, Агенција за заштита на правото за слободен пристап до информации од јавен карактер <https://bit.ly/3jfh4j2>

¹²² Портал за слободен пристап до информации од јавен карактер <https://slobodenpristap.mk/>

¹²³ Прирачник за млади за остварување на правото за слободен пристап до информации од јавен карактер, <https://bit.ly/3BfyFBV>

¹²⁴ Петти полугодишен извештај за спроведување на Акцискиот план за Стратегија за реформи во јавната администрација. МИОА, септември 2022, https://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/rja/petti_polugodishen_izveshtaj_zs_srja.pdf

¹²⁵ Годишен извештај за спроведувањето на Акцискиот план за Стратегијата за реформи во јавната администрација 2018-2022 за периодот јануари-декември 2021, <https://bit.ly/3LPtpdc>

¹²⁶ На деветтата седница на Советот за реформи во јавната администрација, на првиот предлог за реорганизација на органите на државната администрација беа презентирани агенциите и службите за инспекција на централно ниво, Влада на Република Северна Македонија, 13 јули 2021, <https://vlada.mk/node/25916>

¹²⁷ Збирен извештај за државна реорганизација, автори – Даче Груберте (Dace Gruberte) – хоризонтална функционална анализа Александарс Антоновс (Aleksandrs Antonovs) – државна реорганизација Гинтер Кубе (Gunter Kube) – визуализација, 3 ноември 2021, <https://bit.ly/3LV31Ph>

¹²⁸ МИОА, Министерство за транспорт и врски и Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство.

¹²⁹ Работен документ на персоналот на комисијата – Северна Македонија 2022. Извештај, Европска комисија, 12 октомври 2022, <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2021-10/North-Macedonia-Report-2021.pdf>

¹³⁰ Портал за отворен пристап до податоци <https://data.gov.mk/>

се заврши уште многу работа, а многу институции објавија по еден, па дури и ниту еден податочен сет, додека бројот на институции/организации што објавуваат вакви сетови сè уште е низок¹³¹.

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

Начелото на СИГМА што го покрива правото на пристап до информации од јавен карактер е единственото начело што се следи во областа на отчетност, иако ова начело го набљудува прашањето од проактивна и реактивна гледна точка.

Начело 2: Правото на пристап до информации од јавен карактер е внесено 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 информираност на пошироката јавност, како предуслов за подобра администрација. Со ВеБЕР пристапот кон ова начело, не се прави процена на регулаторните решенија предвидени во законите за слободен пристап до информации, туку се сосредоточува 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 индикатора. Првиот целосно се сосредоточува 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 година.¹³² Униформниот прашалник со 28 прашања беше користен во сите земји од Западниот Балкан, со што е обезбеден еднаков пристап во спроведувањето на истражувањето. Прашалникот беше дистрибуиран на локалните јазици преку постојните мрежи и платформи на 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 распореденост и области на дејствување, а со тоа и колку што е можно повеќе да придонесе кон репрезентативноста, дополнителен притисок беше направен онаму каде што е потребно за да се зголеми вкупниот одговор. Воедно, 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 дадени 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.¹³³ Информациите беа собрани 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 министер/министерство и владина канцеларија задолжена за давање услуги.¹³⁴

¹³¹ 74 институции/организации од 140.

¹³² Анкетата на ГО беше изведена преку анонимен онлајн-прашалник. Методот на собрани податоци вклучуваше КАСИ (компјутеризирано самоинтервју – CASI computer-assisted self-interviewing). Во Република Северна Македонија, анкетата беше спроведена во периодот од четврти април до први јуни 2022 година. Методот на собирање податоци вклучуваше и КАСИ (компјутеризирано самоинтервјуирање – CASI computer-assisted self-interviewing). Примерокот на испитувањето беше N = 94.

¹³³ Исклучоците се информации за отчетноста во рамките на управните органи, кои се оценуваат само врз основа на првата група критериуми и информациите достапни само во формат на отворен податок, што се проценува посебно.

¹³⁴ За Република Северна Македонија, примерокот ги вклучува Министерството за економија, Министерството за надворешни работи, Министерството за транспорт и врски, Секретаријатот за европски прашања, Агенцијата за вработување, Министерството за информатичко општество и администрација и Државниот пазарен инспекторат.

V.2 Резултати од ВеБЕР Мониторингот

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

ВеБЕРиндикатор АССР211: Перцепцијата на граѓанското општество за квалитетот на законодавството и практиката за пристап до информации од јавен карактер

Елементи на индикаторот	Оценка 2021/2022	Оценка 2019/2020	Оценка 2017/2018
E.1. 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*	2/4	0/4	0/4
E2. ГО сметаат дека исклучоците од претпоставката за јавен карактер на информациите се соодветно дефинирани	1/2	1/2	1/2
E3. ГО сметаат дека исклучоците од претпоставката за јавен карактер на информации соодветно се применуваат	0/4	0/4	0/4
E4. ГО потврдуваат дека информациите се дадени во бараниот формат	2/2	2/2	1/2
E5. ГО потврдуваат дека информациите се обезбедуваат во пропишаните рокови	2/2	2/2	1/2
E6. ГО потврдуваат дека информациите се обезбедуваат бесплатно	2/2	2/2	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	1/2	1/2
E8. ГО потврдуваат дека во пракса се обезбедуваат недоверливи делови од доверливи материјали	0/4	0/2	0/4
E9. ГО сметаат дека бараните информации се објавуваат без делови кои содржат лични податоци	1/2	1/2	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	0/2	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	2/4	0/2	0/4
E12. ГО сметаат дека меките мерки* издадени од надзорниот орган до јавните органи се делотворни	1/2	0/2	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	0/2	1/2
Вкупен резултат	14/34	9/34	8/34
Вредност на индикаторот 2021/2022 (скала 0 – 5)¹³⁵	2		
Вредност на индикаторот 2019/2020 (скала 0 – 5)		1	
Вредност на индикаторот 2017/2018 (скала 0 – 5)			1

Во однос на перцепцијата на граѓанското општество на квалитетот на законодавството и примената на пристапот до јавни податоци, севкупната позитивна перцепција е благо зголемена од претходниот циклус на мониторинг во 2019/2020 година. Повеќе од третина (32,89%) од испитаните претставници на граѓанското општество се согласија дека јавните власти собираат доволно информации за да ѝ дозволат на јавноста да го оствари правото за слободен пристап до информации од јавен карактер при извршување на нивните активности. За споредба, има значителен пораст од 2019/2020 година, кога се согласија само

¹³⁵ 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.

13,89%. Претставниците во ФГ исто така се согласија и посочија дека, општо, информациите собрани и документираните од јавните власти се доволни за правилно спроведување на правото за пристап до јавни информации. Сепак, постојат институции, главно општините, кои не го применуваат Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер и не ги доставуваат и/или не ги обезбедуваат бараните информации.

Нема подобрување на перцепцијата во однос на прашањето дали законодавството вклучува соодветни исклучоци од јавниот карактер на информациите прибрани од јавните власти, додека 38,16% се согласуваат дека тоа е така. Претставниците во ФГ сметаат дека исклучоците од претпоставката за јавен карактер на информациите треба соодветно да се дефинираат, но некои од нив никогаш немале искуство со тоа да им биде одбиено барањето на информации врз основа на исклучоци. Меѓу испитаните ГО е забележано подобрување во врска со прашањето дали исклучоците од јавниот карактер на информациите собрани од јавните власти се соодветно применети во практиката. Иако процентот на испитани ГО што се согласуваат беше низок (17,11%), тој порасна речиси двапати споредено со претходниот циклус на мониторинг (9,72%).

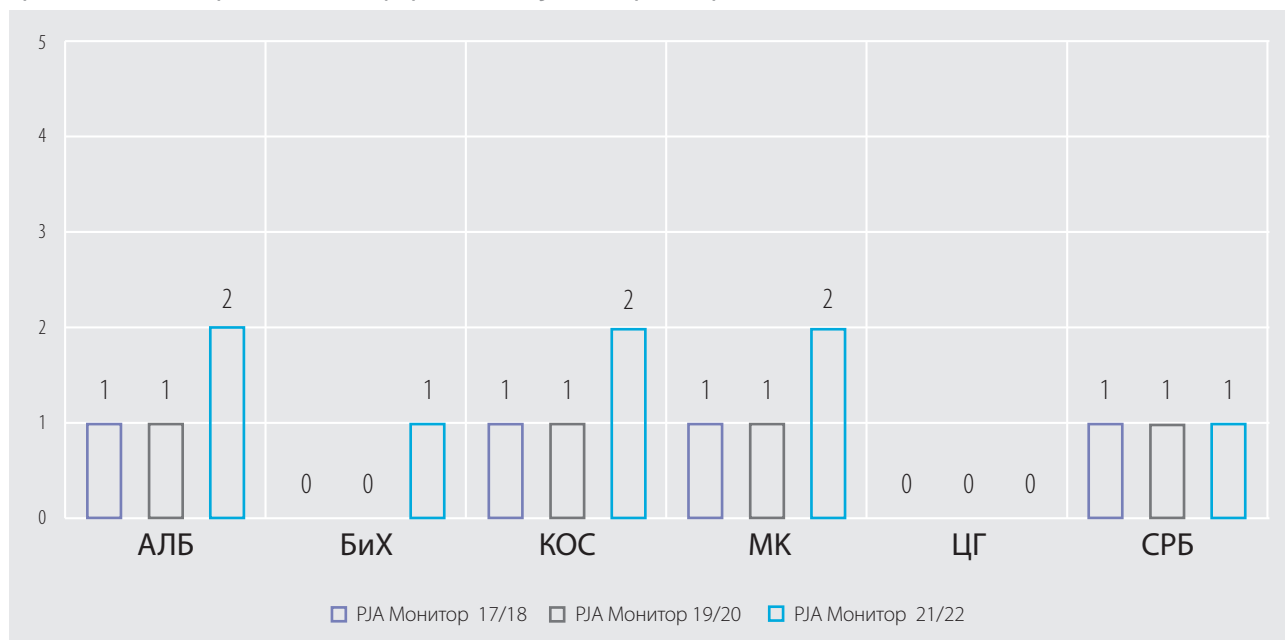
Повеќето анкетирани ГО се согласија дека кога ќе побараат слободен пристап до информации, обезбедените информации се „често“ (38,24%) или „секогаш“ (29,41%) во побараниот формат и во рамките на пропишаните рокови. Како и во претходниот циклус на мониторинг, поголемото мнозинство од анкетираниите ГО (88,23%) се изјаснија дека кога бараат слободен пристап до информации, информациите се доставуваат бесплатно. Претставниците на ФГ потврдија дека, обично, кога информациите нема да бидат доставени во побараниот формат, по нивна реакција информациите дополнително им се доставуваат во бараниот формат. Сепак, понекогаш нема објаснување зошто некоја информација не е целосна. Исто така, тие се согласни дека информациите вообичаено се доставуваат во пропишаниот рок и бесплатно.

Постои мало подобрување во однос на прашањето дали од лицето кое бара пристап се бара да даде причини за барањето. Имено, 44,12% од испитаните ГО изјавија дека ова никогаш не се случува (17,65%) или се случува ретко (26,47%), додека во 2019/2020 година овој процент беше повисок (56,25%). Во однос на издавањето на недоверливи делови од материјали што содржат доверливи информации, само мал процент од испитаните ГО изјавија дека ова се случува често или секогаш кога побарале такви материјали (16,59%). Сепак, позитивно е што овој процент е удвоен споредено со 2019/2020 година, кога беше 8,33%. Повеќе од третина од испитаните ГО (38,23%) изјавија дека „често“ (8,82%) или „секогаш“ (29,41%) „Кога ќе побараат пристап до информации што содржат лични податоци, се даваат деловите што не содржат лични податоци“, додека 23,53% од испитаните ГО изјавија дека никогаш или ретко кога се издаваат само делови од бараните материјали, тоа се прави на начин што ќе го доведе во заблуда барателот со само делумна информација. Третина од испитаните ГО (35,29%) јавија дека ова се случува „повремено“. Претставниците на ФГ потврдија дека лицето кое бара пристап не е обврзано да даде причина за барањето за јавни информации и се согласија дека недоверливите делови од инаку доверливи материјали се даваат, односно одговорот се дава без доверливите делови и побараната информација секогаш е дадена без деловите што содржат лични податоци.

Има пораст во процентот на ГО што се согласуваат (44,12%) дека назначеното надзорно тело (Министерството за правда) преку својата практика поставува задоволително високи стандарди за правото за пристап до јавни информации. Процентот на испитаници кои одговорија дека „ниту се согласуваат, ниту не се согласуваат“ е 35,29%. Исто така, има зголемување на процентот на ГО (35,29%) кои јавуваат дека укажувањата упатени од надзорното тело (Министерството за правда), до органите на јавна власт, ефикасно го заштитуваат пристапот до информации. Истовремено, само 26,47% од испитаните ГО се согласуваат дека надлежноста на надзорната власт да изрече санкции води кон доволно сериозни последици за одговорните лица во органот кој не ги исполнува законските обврски.

■ Каде е Република Северна Македонија во регионалниот контекст?

Индикатор АСС Р2 I1: Перцепцијата на граѓанското општество за квалитетот на законодавството и практиката за пристап до информации од јавен карактер



Регионалните извештаи од РЈА монитор со резултати за сите администрации од Западниот Балкан се достапни на: www.par-monitor.org

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

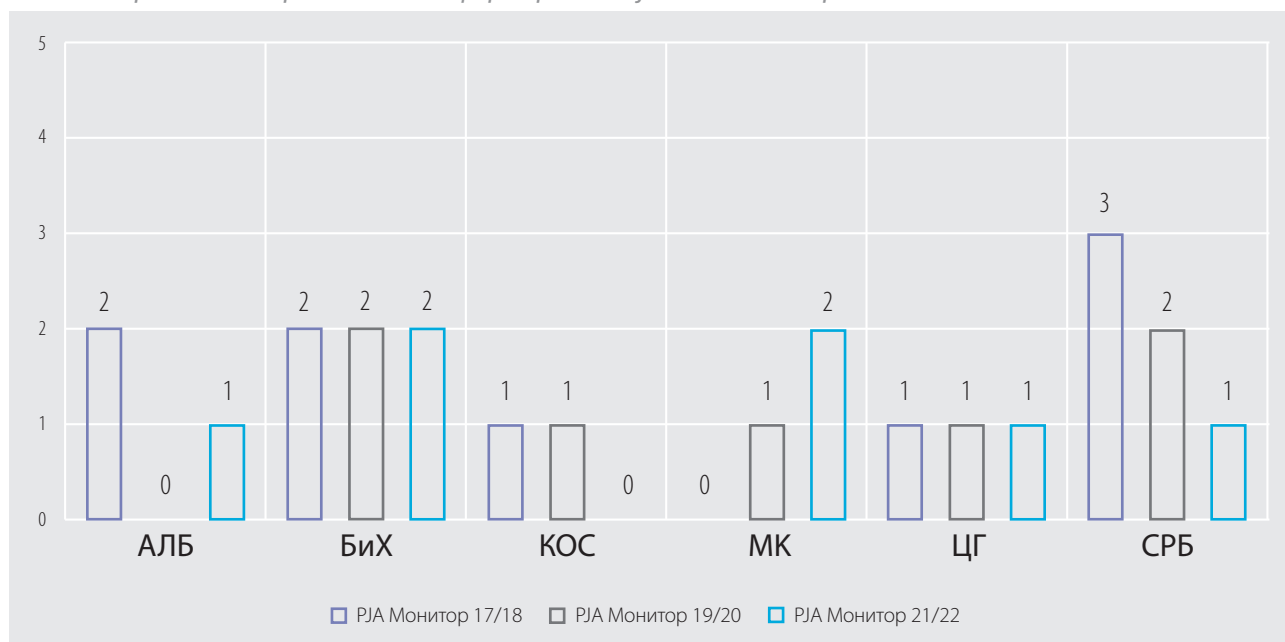
ВеБЕР индикатор АСС Р2 I2: Проактивно информирање на јавноста од страна на властите

Елементи на индикаторот	Оценка 2021/2022	Оценка 2019/2020	Оценка 2017/2018
E.1 Интернет страниците на јавните власти содржат целосни и ажурирани информации за опфатот на работа	2/4	2/4	0/4
E.2 Интернет страниците на јавните власти содржат лесно достапни информации за опфатот на работата кои граѓаните лесно можат да ги користат	2/2	1/2	0/2
E.3 Интернет страниците на јавните власти содржат целосни и ажурирани информации за отчетноста (пред кого се одговорни)	0/4	0/4	0/4
E.4 Интернет страниците на јавните власти содржат целосни и ажурирани информации за релевантните документи во однос на политиките и правните акти	2/4	4/4	0/4
E.5 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	0/2	0/2
E.6 Интернет страниците на јавните власти содржат целосни и ажурирани информации за документите во однос на политиките, студиите и анализите релевантни за политиките кои се во нивна надлежност	0/4	0/4	0/4
E.7 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	0/2	0/2
E.8 Интернет страниците на јавните власти содржат целосни и ажурирани годишни извештаи	0/4	0/4	0/4
E.9 Интернет страниците на јавните власти содржат достапни и лесно разбирливи за граѓаните годишни извештаи	0/2	0/2	0/2
E.10 Интернет страниците на јавните власти содржат целосни и ажурирани информации за буџетот на институцијата	0/4	0/4	0/4
E.11 Интернет страниците на јавните власти содржат достапни и лесно разбирливи за граѓаните информации за буџетот на институцијата	0/2	0/2	0/2
E.12 Интернет страниците на јавните власти содржат целосни и ажурирани контакт информации	4/4	2/4	2/4
E.13 Интернет страниците на јавните власти содржат пристапни и лесно разбирливи за граѓаните контакт информации	2/2	2/2	1/2
E.14 Интернет страниците на јавните власти содржат целосни и ажурирани организациски табели, кои ја содржат целата организациска структура	4/4	2/4	0/4
E.15 Интернет страниците на јавните власти содржат достапни и лесно разбирливи за граѓаните организациски табели, кои ја содржат целата организациска структура	2/2	2/2	0/2
E.16 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	0/4	0/4
E.17 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	0/2	0/2
E.18. Јавните власти проактивно ја следат политиката на отворени податоци	2/4	0/4	0/4
Вкупен резултат	20/56	15/56	3/56
Вредност на индикаторот 2021/2022 (скала 0 – 5)¹³⁶	2		
Вредност на индикаторот 2019/2020 (скала 0 – 5)		1	
Вредност на индикаторот 2017/2018 (скала 0 – 5)			0

¹³⁶ 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.

■ Каде е Република Северна Македонија во регионалниот контекст?

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



Регионалните извештаи од РЈА мониторингот со резултати за сите земји од Западниот Балкан се достапни на: www.par-monitor.org

V.3 Резиме на резултатите: Отчетност

Има мало подобрување во споредба со претходните години во областа на отчетноста и во смисла на перцепција од ГО и во проактивното информирање од страна на јавните власти. Процентот на ГО што сметаат дека властите прибираат доволно информации за да ѝ овозможат на јавноста да го применува правото на слободен пристап до информации од јавен значење во вршењето на своите активности речиси тројно се зголеми од минатиот мониторинг (32,89%). Повеќето испитани ГО (67,65%) исто така се согласуваат дека информациите што ги бараат вообичаено се даваат во бараниот формат и во законски пропишаните рокови. Освен тоа, поголемото мнозинство се согласува дека се доставени бесплатно (88,23%). Перцепцијата е малку понегативна кога се работи за прашањето дали исклучоците од јавниот карактер на информациите дадени од јавните власти се соодветно применети во практиката (17,11%). Дополнително, третина од испитаните ГО изјавија дека веруваат дека понекогаш, кога се даваат делови од бараните материјали, тоа се прави за да се доведе барателот во заблуда само со делумна информација. Воедно, има и зголемување на процентот на ГО што сметаат дека Министерството за правда како надзорно тело преку своите практики воспоставува доволно високи стандарди за правото на пристап до информации од јавен карактер. Сепак, само 26,47% од испитаните ГО се согласуваат дека надлежноста на надзорната власт да изрече санкции доведува до доволно тешки последици за одговорното лице во органот кој не ги исполнува законските обврски.

Сите институции имаат информации за нивниот опсег на работа на своите интернет-страници, како и контактни информации и графикони на организациските структури. Слично на тоа, сите институции имаат важечки законски документи и политики, но ова не е прикажано на начин достапен до граѓаните. Истовремено, загрижува што ниту една од институциите не нуди информации за начините на кои можат да соработуваат со граѓанското општество или други надворешни засегнати страни, вклучувајќи ги тука процесите на јавни консултации. Само две институции објавија годишни извештаи за 2020 година и само една го објави буџетот за 2022 година. Општо земено, мнозинството од институциите на нивните интернет-страници не ги објавија финансиските извештаи или буџети. Кога се работи за политиката за отворени податоци, забележливо е дека само половина од институциите предмет на мониторинг ја почитуваат политиката за отворени податоци.

■ Препораки за отчетност

Следење на препораките од РЈА мониторинг 2019/2020

Препорака	Статус	Коментар
Државните институции, сеедно дали се министерства или подредени владини институции (агенции, фондови) треба да изработуваат и да објавуваат годишни извештаи за работата.	Не е спроведена	
Службениот весник треба да биде достапен за сите граѓани, бидејќи за него е потребна претплата.	Не е спроведена	
Канцеларијата на Претседателот на Владата треба да ја зголеми својата видливост, бидејќи во моментот таа е поставена на официјалната интернет-страница на Владата.	Не е спроведена	
Државните институции треба да почнат со назначување лица за контакт за информации во врска со соработката со граѓанското општество и преостанатите надворешни засегнати страни.	Не е спроведена	
Во однос на информации од отворен карактер, институциите треба да почнат да објавуваат податоци во отворен формат, бидејќи многу институции имаат објавено по еден или дури ниеден податочен сет.	Делумно спроведена	Само половина од институции предмет на мониторинг ја почитуваат Политиката на отворени податоци.

1. Државните институции, сеедно дали се работи за министерства или за потчинети државни институции (агенции, фондови), треба да изработат и да објават годишни извештаи за нивната работа.
2. Службениот весник треба да биде достапен за сите граѓани, бидејќи сега е потребна претплата за него.
3. Канцеларијата на Претседателот на Владата треба да ја зголеми својата видливост, бидејќи во моментот таа е поставена на официјалната интернет-страница на Владата.
4. Државните институции треба да почнат со назначување лица за контакт за информации во врска со соработката со граѓанското општество и со другите надворешни засегнати страни.
5. Интернет-страниците на јавните власти треба да содржат достапни информации разбирливи за граѓаните, а за важечките за политички и законски документи.

VI.

ДАВАЊЕ УСЛУГИ



VI.1 ВеБЕР индикатори применети во областа на Давање услуги и поединечни вредности за Република 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 административни 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 административни услуги на интернет-страниците на давателите на услуги					
0	1	2	3	4	5

■ Тековна состојба во давањето услуги и најважни измени од 2020 година

Состојбата во областа на давање услуги речиси не е променета меѓу минатиот и новиот ВеБЕР извештај. Постапката за целосна дигитализација на администрацијата е во тек, но со недоволно брз ритам на спроведување. Според Извештајот за спроведување на Стратегијата за РЈА од 2022 година, 67% од активностите во оваа област се спроведени во рамките на предвидените рокови.¹³⁷

Како и претходно, еден од главните закони за оваа политика,¹³⁸ и односно новиот закон за општа управна постапка, сè уште не е донесен.¹³⁹ Другите закони што ја сочинуваат законската рамка – Законот за централен регистар на население¹⁴⁰; Законот за електронско управување и електронски услуги¹⁴¹; и Законот за електронски документи, електронска идентификација и доверливи услуги¹⁴², беа донесени уште во 2019 година. Последователно, беше донесена Методологијата за следење на давањето е-услуги во смисла на квалитет, ефикасност, делотворност¹⁴³ со цел мерење на квалитетот, делотворноста и ефикасноста на е-услугите од гледна точка на корисниците (граѓаните и правните лица), но исто така и од гледна точка на давателите на услуги (јавните институции).¹⁴⁴

Освен тоа, иако беше воспоставена Платформа за интероперабилност, со која раководи МИОА, вкупно 53¹⁴⁵ од 1.288 институции се поврзани со Платформата за интероперабилност, што е премногу мала бројка, односно ова покажува слаба искористеност на потенцијалот за размена на податоци.

Националниот портал за е-услуги¹⁴⁶ работи добро и преку него се нудат сè поголем број на административни е-услуги. За разлика од пред две години, кога порталот имаше 30.062 регистрирани корисници за 810 услуги од 1.288 јавни институции, сега тие бројки се значително зголемени. Бројот на регистрирани

¹³⁷ Fifth semi-annual report on the implementation of the Action Plan of the 2018-2022 Strategy for Public Administration Reforms (Петти полугодишен извештај за спроведување на Акцискиот план според Стратегијата за реформи на јавната администрација 2018-2022), МИОА, септември 2022 <https://bit.ly/3LV4arh> стр. 10.

¹³⁸ Работен документ на персоналот на Комисијата – Северна Македонија, 2022. Извештај, Европска комисија, 12 октомври 2022, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/north-macedonia-report-2022_en.pg.16

¹³⁹ Важечкиот закон е донесен во 2015 година, но усогласувањето на специјалните закони со одредбите од Законот за општа управна постапка сè уште не е завршено <https://bit.ly/3AQJHgO>

¹⁴⁰ Закон за централен регистар на население, <https://bit.ly/3AUGDQY>

¹⁴¹ Закон за електронско управување и електронски услуги, <https://bit.ly/41VITDj>

¹⁴² Закон за електронски документи, електронска идентификација и доверливи услуги, <https://bit.ly/3nCS825>

¹⁴³ Методологија за процена на давањето е-услуги во однос на квалитет, ефикасност, делотворност. Европска комисија, 3 септември 2021, <https://bit.ly/42eR2CC>

¹⁴⁴ Исто.

¹⁴⁵ Платформа за интероперабилност <https://mioa.gov.mk/?q=mk/node/1320>

¹⁴⁶ Национален портал за е-услуги <https://uslugi.gov.mk/>

корисници сега е зголемен за трипати, односно сега има 92.377 корисници¹⁴⁷, додека на порталот се нудат само 95 е-услуги¹⁴⁸. Сепак, иако постои зголемување на бројките, тоа не е доволно. Со цел да се подобри претходно воспоставениот каталог на јавни услуги, МИОА издаде и корисничко упатство за внес, верификација и превод¹⁴⁹ за овој каталог.

Во февруари 2021 година, Владата донесе Методологија за оценка на Индексот на квалитет на институциите¹⁵⁰, што е предвидено според Работната програма на Владата на Република Северна Македонија за 2022 година¹⁵¹ и Стратегијата за реформи на јавната администрација 2018-2022.¹⁵² Според Методологијата, планираните активности за процена на Индексот на квалитет на институциите во овој циклус се концентрирани врз десет институции¹⁵³ важни за обезбедување услуги за граѓаните. По завршувањето на првиот циклус на собирање и анализа на податоци, Владата донесе извештај за спроведеното истражување на Индексот на квалитет на институциите.¹⁵⁴

Треба да се спомене дека во 2021 година, МИОА почна со спроведување проект што има цел зголемување на квалитетот и ефикасноста на услугите на државната администрација, преку формирање на три квалитетни софтверски системи¹⁵⁵: Националниот систем „Редослед на клиенти – Земи бројче“;¹⁵⁶ Националниот систем „Оцени ја администрацијата – Семафор“;¹⁵⁷ и Националниот систем „Закажи термин за услуга – Мој термин“¹⁵⁸.

Конечно, на крајот на декември 2022 година, Владата го донесе текстот за потпишување на Меѓународен договор меѓу Европската унија и Република Северна Македонија¹⁵⁹ за учество на земјата во програмата Дигитална Европска унија за периодот од 2021 до 2027 година¹⁶⁰, која има цел да го забрза економското закрепнување и да ја дефинира дигиталната трансформација на европското општество и економијата.

147 Пристапено на 18.04.2023.

148 Пристапено на 18.04.2023.

149 Каталог на јавни услуги, Корисничко упатство за употреба за внес, верификација и превод, https://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/Verifikatori%20Prevod%20Katalog%20-%20Upatstvo%20v2.0.pdf

150 Методологија за оценка на Индексот на квалитет на институциите, МИОА, февруари 2022, <https://bit.ly/3HAMTRu>

151 Работна програма за 2021 година на Владата на Република Северна Македонија, <https://bit.ly/41ZPyfl>

152 Стратегија за реформи на јавната администрација 2018-2022, Министерство за информатичко општество и администрација, февруари 2018, https://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/strategies/srja_2018-2022_20022018_mk.pdf

153 Министерство за правда; Министерство за образование и наука; Министерство за животна средина и просторно планирање; Државен здравствен и санитарен инспекторат; Министерство за информатичко општество и администрација – Државен инспекторат за администрација; Управен суд на Република Северна Македонија; Правен факултет „Јустинијан I“ – Скопје; Национален институт Музеј на Македонија – Скопје; Меѓуопштински центар за социјална работа на градот Скопје и Меѓуопштински центар за социјална работа Струмица.

154 Донесен е Извештајот од изведените истражувања за Индексот за квалитет на институциите, МИОА, јануари 2023, <https://mioa.gov.mk/?q=mk/node/4553>

155 Годишен извештај за спроведувањето на Акцискиот план за Стратегијата за реформа на јавната администрација 2018-2022 за периодот јануари-декември 2021, https://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/rja/nacr Izvestaj-srja_2021-23.08.2022.pdf

156 Овој систем е воспоставен само во центрите „Една точка за услуги“ и е централизиран мрежен систем чија функција е да воспостави ред при давањето услуги. Овој систем овозможува секој граѓанин да ја добие бараната услуга во вистинското време.

157 Со скенирање на Кју-ар (QR) кодот што се наоѓа на билетот со сериски број, се овозможува граѓаните да го оценат општинскиот службеник, квалитетот на услугата и квалитетот на институцијата по користењето на услугата.

158 Овозможува на граѓаните да закажат услуга, на одреден ден во центрите „Една точка за услуги“, одбирајќи го времето и типот на услуга што им е потребна. Како резултат, избегната е можноста за формирање редици на чекање.

159 Донесена е Информацијата за потпишување на меѓународен договор меѓу Европската унија и Република Северна Македонија за програмата Дигитална Европа за периодот 2021-2027. <https://mioa.gov.mk/?q=mk/node/4511>

160 Програма Дигитална Европа <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/activities/digital-programme>

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

Во областа на РЈА за давање услуги, се набљудуваат три главни начела СИГМА.

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

Начело 3: Во примена се механизми за обезбедување квалитет на јавните услуги.

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 релевантност за квалитетот на 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 трофазното тестирање на веројатноста насочено кон јавноста. Истото се сосредоточува врз граѓански ориентирана испорака на услуги во практиката, покривајќи различни аспекти на механизмите за свесност, ефикасност, дигитализација и механизми за повратни информации.¹⁶¹ Со оглед на тоа што анкетата за перцепцијата на јавноста повторно беше спроведена за време на пандемијата со КОВИД-19, на граѓаните им беа поставени дополнителни прашања за тоа колку се заинтересирани да дознаат повеќе за електронските услуги од појавата на пандемијата и дали веруваат дека, од почетокот на пандемијата со корона вирусот, Владата ја подобрила испораката на е-услуги. Податоците за перцепцијата во врска со овие прашања не се користени 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,¹⁶² а со цел надополнување на податоците од анкетата со квалитативни наоди. Постоењето механизам за повратни информации беше истражено со комбинирање на податоците за јавната перцепција и онлајн-податоци за примерок од пет услуги.¹⁶³ Конечно, беа анализирани интернет-страниците на даватели на исти примероци на услуги за да се соберат информации за пристапноста и нивните цени.

¹⁶¹ 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 повеќефазно тестирање на веројатноста и таа 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 4 до 15 мај 2022 година. За Северна Македонија маргината за грешки во вкупниот примерок од 1.005 граѓани е $\pm 3,18\%$, на ниво на сигурност од 95%.

¹⁶² Анкетата на ГО беше спроведена преку анонимен онлајн-прашалник. Во Северна Македонија анкетата беше спроведена во периодот од четврти април до први јуни 2022 година. Методот за прибирање на податоци вклучи [computer-assisted self-inter-viewing (компјутерско самоанкетирање)]. Примерокот за анкетата беше $N = 94$.

¹⁶³ Петте вклучени услуги беа: 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.

VI.2 Резултати од ВеБЕР мониторингот

НАЧЕЛО 1: ПОЛИТИКАТА ЗА ГРАЃАНСКА ОРИЕНТАЦИЈА НА ДРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА Е ВОСПОСТАВЕНА И СЕ ПРИМЕНУВА.

ВеБЕР индикатор SDP111: Примена на партиципативни приоди во дефинирањето на клучните стратешки документи за РЈА

Елементи на индикаторот	Оценка 2021/2022	Оценка 2019/2020	Оценка 2017/2018
E1. Граѓаните се свесни за иницијативите или проектите на Владата за поедноставување на администрацијата	1/2	1/2	1/2
E2. Граѓаните потврдуваат дека иницијативите за административно поедноставување или проектите на Владата ја подобриле испораката на услуги	4/4	2/4	4/4
E3. Граѓаните потврдуваат дека справувањето со администрацијата станува полесно	2/4	2/4	2/4
E4. Граѓаните потврдуваат дека е намалено времето потребно за добивање на административни услуги	2/4	2/4	2/4
E5. Граѓаните сметаат дека администрацијата се движи кон дигитална Влада	1/2	2/2	2/2
E6. Граѓаните се свесни за достапноста на е-услугите	2/2	2/2	1/2
E7. Граѓаните имаат познавања за начините како да користат е-услуги	1/2	2/2	2/2
E8. Граѓаните користат е-услуги	2/4	2/4	0/4
E9. Граѓаните сметаат дека е-услугите се лесни за користење	2/2	2/2	2/2
E10. Граѓаните потврдуваат дека администрацијата бара повратна информација од нив за тоа како административните услуги можат да се подобрат	1/2	1/2	0/2
E11. Граѓаните потврдуваат дека администрацијата ги користи нивните повратни информации за тоа како административните услуги можат да се подобрат	4/4	2/4	4/4
Вкупен резултат	22/32	20/32	20/32
Вредност на индикаторот 2021/2022 (скала 0 – 5)¹⁶⁴	3		
Вредност на индикаторот 2019/2020 (скала 0 – 5)		3	
Вредност на индикаторот 2017/2018 (скала 0 – 5)			3

Јавната перцепција за ориентацијата кон граѓаните на јавната администрација останува иста како и во претходниот циклус на мониторинг. 44,44% од македонските граѓани или „се согласуваат“ или „силно се согласуваат“ дека во изминативе две години постојат напори или иницијативи на Владата за да се поедностават административните постапки за физичките и за правните лица. За споредба, регионалниот просек е благо покачен (53,16%). Од тие граѓани, само 62,25% се согласуваат или силно се согласуваат дека таквата иницијатива на Владата довела до подобрени услуги во изминативе две години. Ова е значителен пад од 2019/2020, кога процентот беше 80,77 и е значајно понизок од регионалниот просек, кој е 83,88%. Помалку граѓани сметаат дека справувањето со администрацијата станало полесно во изминативе две години. Само 36,50% од анкетираниите граѓани изјавија дека ова соодветствува на нивното лично искуство, наспроти 47,65% во 2019/2020, кои се согласија дека справувањето со администрацијата станало полесно. Воедно, ова е пониско од регионалниот просек од 51,50%. Граѓаните имаат слична перцепција во врска со времето потребно за да се добијат административни услуги. 39,36% од македонските граѓани (45,6% во 2019/2020) или „се согласуваат“ или „силно се согласуваат“ дека во изминативе две години времето потребно за добивање на административна услуга се намалило. Регионалниот просек е повисок и во овој случај (52,58%). Кога се работи за дигитализацијата, повеќе од 54,60% од македонските граѓани (66,44% во

¹⁶⁴ 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

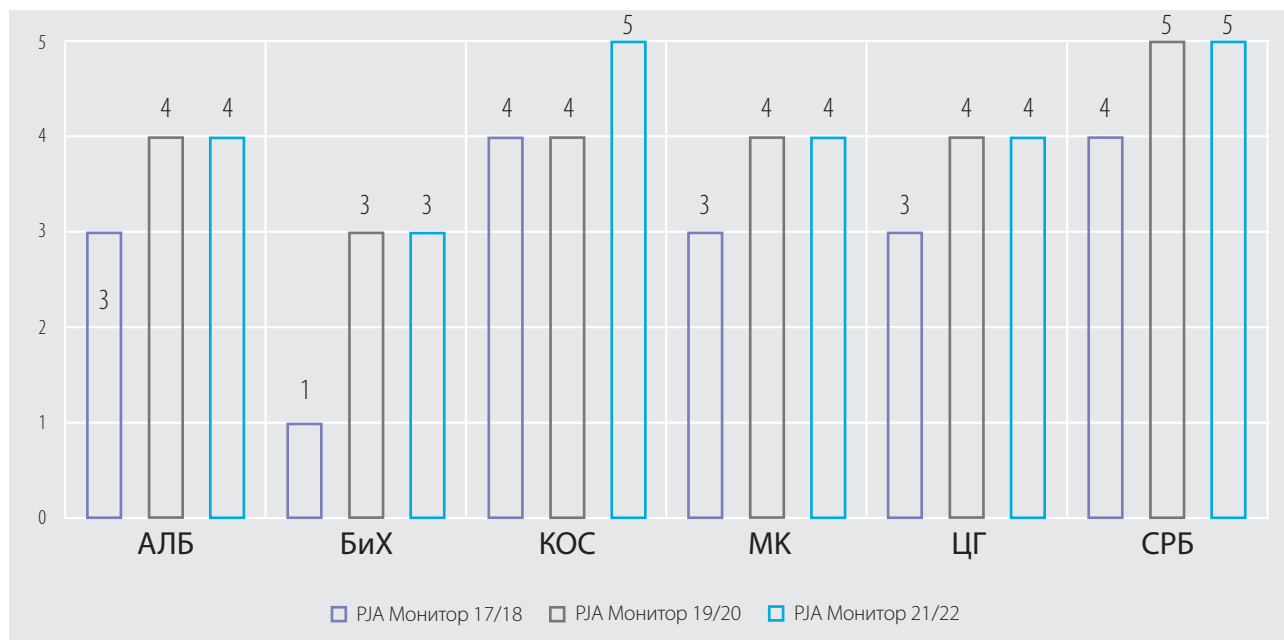
2019/2020) или се согласуваат или силно се согласуваат дека во изминативе две години Владата сè повеќе се движи кон дигитализација во работата на администрацијата. Регионалниот просек е повторно повисок со 66,32%.

Позитивно е што процентот на македонски граѓани кои се информирани дека во Република Северна Македонија се нудат е-услуги е повисок (80,30%) отколку во минатиот период на мониторинг (60,37% во 2019/2020) и повисок од регионалниот просек (66,70%). Сепак, од оние граѓани кои се свесни за достапноста на е-услугите, само 59,73% се општо или целосно информирани за начините на кои можат да ги користат. Овој процент е повисок отколку во периодот на претходниот циклус на мониторинг (74,88% во 2019/2020) и е повисок од регионалното ниво (67,64%). 45,97% од македонските граѓани (48,19% во 2019/2020) кои имаат познавања за начинот на употреба на е-услуги, ги користеле е-услугите „понекогаш“ или „често“ во изминативе две години. Регионалниот просек е 48,97%. Позитивно е дека мнозинството граѓани (79,32%) кои користат е-услуги ги сметаат за „лесни за користење“ или „многу лесни за користење“. Ова е на линија со регионалниот просек, кој изнесува 78,44%, но е пониско од минатиот циклус на мониторинг (85,82% во 2019/2020). Помалку од половина од македонските граѓани се согласуваат или силно се согласуваат (42,80%) дека во изминативе две години, администрацијата побарала од граѓаните предлози како да ги подобри административните услуги (ова одговара на регионалниот просек, кој изнесува 42,96%).

65,89% од граѓаните (78,37% во 2019/2020) кои до одреден степен потврдуваат дека нивната администрација бара повратни информации за тоа како административните услуги можат да бидат подобрени, или „се согласуваат“ или „силно се согласуваат“ со изјавата „Во изминативе две години, Владата ги користеше предлози од граѓаните за да ги подобри административните услуги“. Регионалниот просек е 78,87%.

■ Каде е Република Северна Македонија во регионалниот контекст?

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



Регионалните извештаи од РЈА мониторингот со резултати за сите земји од Западниот Балкан се достапни на: www.par-monitor.org

НАЧЕЛО 3: МЕХАНИЗМИТЕ 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	Оценка 2021/2022	Оценка 2019/2020	Оценка 2017/2018
E1. Граѓаните сметаат дека имаат можност да дадат повратни информации за квалитетот на административните услуги	1/2	1/2	1/2
E2. Граѓаните согледуваат дека механизмите за повратни информации се лесни за употреба	2/4	2/4	4/4
E3. Граѓаните согледуваат дека тие самите или граѓанското општество се вклучени во следењето и оценувањето на административните услуги	2/4	2/4	0/4
E4. Граѓаните согледуваат дека административните услуги се подобро како резултат на следење и проценка од граѓаните	4/4	2/4	4/4
E5. Основни информации за повратните информации на граѓаните за административните услуги се јавно достапни	2/4	2/4	0/4
E6. Напредните информации во врска со повратните информации на граѓаните за административните услуги се јавно достапни	0/2	0/2	0/2
Вкупен резултат	11/20	9/20	9/20
Вредност на индикаторот 2021/2022 (скала 0 – 5)¹⁶⁵	2		
Вредност на индикаторот 2019/2020 (скала 0 – 5)		2	
Вредност на индикаторот 2017/2018 (скала 0 – 5)			2

Според овој индикатор, општата перцепција останува еднаква како и во претходните години. Помалку од половината (47,85%) од македонските граѓани „се согласуваат“ или „силно се согласуваат“ дека како корисници на административни услуги тие имаат можност да го дадат своето мислење за квалитетот на поединечните услуги што ги добиваат. Регионалниот просек е малку понизок и изнесува 45,21%. Во однос на користењето на административни канали, 52,92% од испитаниците сметаат дека е лесно да се применат административните канали преку кои можат да го дадат своето мислење за квалитетот на административните услуги. Што се однесува до вклученоста на граѓанското општество и граѓаните, 35,70% од македонските граѓани сметаат дека во изминативе две години тие се вклучени во мониторинг и проценка на административните услуги. Ова е речиси еднакво со регионалниот просек, кој изнесува 38,21%. Од друга страна, процентот на граѓани кои не се согласуваат е 48,50%, што е пораст од 35,7% во циклусот на мониторинг од 2019/2020 година. 75,07% од македонските граѓани (72% во 2019/2020) или „се согласуваат“ или „силно се согласуваат“ со изјавата: „Во изминативе две години, како резултат на мониторингот од граѓаните или граѓанското општество, Владата ги подобри административните услуги“. Регионалниот просек е повисок и изнесува 84,53%.

Општите податоци за повратните информации од граѓаните, како и во претходниот циклус на мониторинг, не беа најдени во три од петте одбрани административни услуги, избрани како примерок за оценка (регистрација на имот,¹⁶⁶ регистрација на фирма,¹⁶⁷ ДДВ-пријави и плаќања за компаниите¹⁶⁸). За регистрација на возилата и издавање на лични документи (патни исправи и лични карти) онлајн се достапни две анкети и двете имаа цел да ги измерат задоволството на граѓаните од услугата дадена од Министерството за внатрешни работи (МВР). Кон првиот прашалник¹⁶⁹ може да се пристапи за да се дадат општи повратни информации за оваа услуга. По пополнувањето на прашалникот, можат да се видат резултатите од анкетата. Вториот прашалник¹⁷⁰ е за проценка на задоволството од јавната служба и може да се процени како давање на општи повратни информации за услугите на МВР. Резултатот исто така е достапен по пополнувањето

¹⁶⁵ 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

¹⁶⁶ Интернет-страница, Агенција за катастар на недвижности, достапна на: <https://www.katastar.gov.mk/>

¹⁶⁷ Интернет-страница, Централен регистар на Република Северна Македонија, достапен на: <https://www.crm.com.mk/en>

¹⁶⁸ Интернет-страница, Управа за јавни приходи, достапна на: <http://ujp.gov.mk/en>

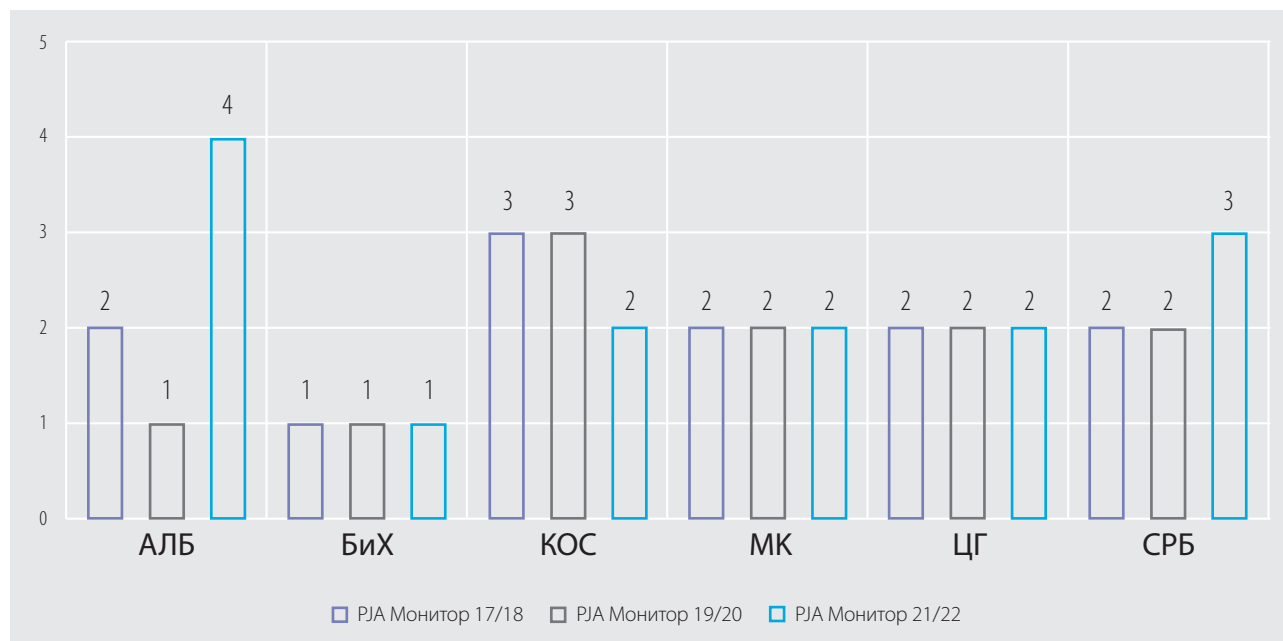
¹⁶⁹ Интернет-страница, Министерство за внатрешни работи, Анкета за степенот на задоволство на корисниците на услуги, достапна на: <https://mvr.gov.mk/anketa/>

¹⁷⁰ Интернет-страница, Министерство за внатрешни работи, Анкета за степенот на задоволство од јавните служби, достапна на: <https://mvr.gov.mk/anketa2/AnketaMk>

на прашалникот и се дава во реално време. Дополнително, на интернет-страницата на МВР е забележано дека во просториите на МВР постои поштенско сандаче каде што граѓаните можат да ги остават своите поплаки.¹⁷¹ Рокот за одговор на овие поплаки е 10 до 15 дена. Конечно, нема напредни или подробни јавно достапни податоци за повратните информации од граѓаните за секоја од услугите земени за пример.

■ Каде е Република Северна Македонија во регионалниот контекст?

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



Регионалните извештаи од РЈА мониторингот со резултати за сите земји од Западниот Балкан се достапни на: www.par-monitor.org

НАЧЕЛО 4: МЕХАНИЗМИТЕ ЗА ОБЕЗБЕДУВАЊЕ НА КВАЛИТЕТНА ЈАВНА УСЛУГА СЕ ВОСПОСТАВЕНИ.

ВеБЕР индикатор Р4 I1: Перцепција на ГО за достапност до административни услуги

Елементи на индикаторот	Оценка 2021/2022	Оценка 2019/2020	Оценка 2017/2018
E1. ГО ја потврдуваат адекватноста на територијалната мрежа за пристап до административните услуги	0/4	0/4	0/4
E2. ГО потврдуваат дека едношалтерскиот систем е достапен за сите	0/4	0/4	0/4
E3. ГО сметаат дека административните услуги се обезбедуваат на начин што ги задоволува индивидуалните потреби на ранливите групи	0/4	0/4	0/4
E4. ГО потврдуваат дека давателите на административни услуги се обучени за тоа како да постапуваат со ранливите групи	0/2	0/2	0/2
E5. ГО потврдуваат дека администрацијата обезбедува различни канали на избор за добивање административни услуги	0/2	0/2	0/2
E6. Граѓанските организации потврдуваат дека е-каналите се лесно достапни за лицата со попреченост	0/2	0/2	0/2
Вкупен резултат	0/18	0/18	0/18
Вредност на индикаторот 2021/2022 (скала 0 – 5) ¹⁷²	0		
Вредност на индикаторот 2019/2020 (скала 0 – 5)		0	
Вредност на индикаторот 2017/2018 (скала 0 – 5)			0

¹⁷¹ Интернет-страница, Министерство за внатрешни работи, достапна на: <https://mvr.gov.mk/page/vidovi-uslugi>

¹⁷² 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

Во областа на давање услуги, резултатите, според овој индикатор, остануваат најнегативни. Само 13,04% од испитаните ГО се согласуваат дека давателите на административни услуги се соодветно распространети ширум територијата на земјата на начин што сите граѓани ќе имаат лесен пристап. Ова е благо подобрување во однос на минатиот циклус на мониторинг, кога процентот беше само 4,48%. Истовремено, зачудувачки процент на ГО, или вкупно 62,32%, не се согласуваат („силно не се согласуваат“ – 21,74% или „не се согласуваат“ – 40,58%) со таа изјава. Само 21,74% од испитаните ГО (двојно повеќе од 10,45% во 2019/2020) се согласуваат со изјавата „Постојниот едношалтерски систем е лесно достапен за граѓаните (преку неговата географска распространетост)“. Од друга страна, половина од испитаните ГО (52,17%) не се согласуваат со таа изјава („не се согласуваат“ – 31,88% или „силно не се согласуваат“ – 20,29%).

Шест учесници во фокус-групата (ФГ) го потврдија резултатот од прашалникот, укажувајќи дека територијалната мрежа за пристап до административни услуги не е соодветна. Постојат места, т.е. цели села во руралните области, кои, за жал, сè уште немаат вода и канализација. Некои учесници подвлекоа дека услугите се распространети низ земјата, но не се еднакво достапни во руралните и во урбаните области. Поголемиот дел од услугите се нудат во урбаните области, во општините и во регионалните канцеларии на централните институции, па со тоа на граѓаните од руралните области им се потешко достапни. Еден од учесниците нагласи дека според нивните истражувања на достапност на социјалните служби на локално ниво, јавните услуги не се еднакво достапни за сите жители, особено оние што живеат во помали урбани и рурални области. Конкретно, истражувањето покажа дека постојните општински центри за социјална работа, како и други институционални служби, се достапни само за жителите на поголеми урбани заедници (Куманово, Прилеп, Битола, Велес, Струмица) додека жителите на други урбани и рурални области мораат да патуваат за да добијат услуги од социјална заштита, за што е потребно дополнително време и пари, со цел да се добие неопходната услуга. Во оваа смисла, особено се погодени ранливите групи, како што се повозрасните лица, лицата со попреченост и жртвите на насилство.

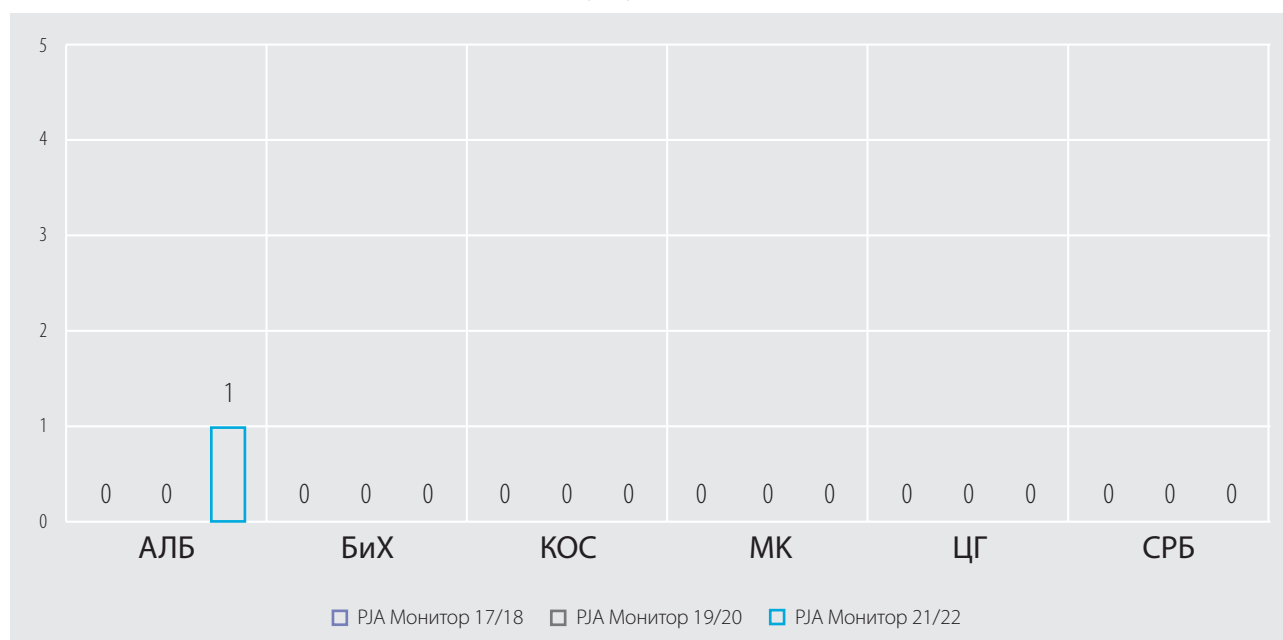
Во овој контекст, загрижува дека само 8,70% од испитаните ГО се согласуваат дека обезбедувањето на административните услуги е приспособено на потребите на ранливите групи. Од друга страна, две третини од испитаните ГО (63,77%) не се согласуваат со изјавата („не се согласуваат“ – 46,38% или „силно не се согласуваат“ – 17,39%). Дополнително, кога се работи за услуги обезбедени за ранливите групи, само 10,14% од испитаните ГО или се согласуваат дека, општо, персоналот кој работи на давање на административни услуги е обучен за тоа како да се однесува кон ранливите групи. Учесниците во ФГ посочија дека административните услуги не се обезбедени на начин што ги задоволува посебните потреби на ранливите групи. На пример, во Куманово, подрачната канцеларија на Управата за јавни приходи и Централниот регистар се наоѓаат на вториот кат. Постои пристап за лицата со попреченост, но само на влезот, не и нагоре. Еден учесник посочи дека нивното истражување покажува дека неколку групи граѓани пријавиле непристапност и нееднаков пристап кон службите. Ова се однесува на различни групи граѓани врз основа на етничка припадност (главно Роми), оддалеченост (рурална наспроти урбана средина, особено за време на периодот на КОВИД-19), пристап (лица со физичка попреченост за кои нема соодветно приспособување на зградите каде што се даваат услугите). Учесниците во ФГ исто така подвлекоа дека давателите на административни услуги не се обучени како да се однесуваат со ранливите групи. Нема административни службеници што ја знаат Брајовата азбука и знаковниот јазик, ниту се стекнале со обука за постапување со ранливи групи граѓани. Другите учесници забележаа дека во врска со давателите на јавни услуги, веројатноста дека имаат познавање и вештини за да дадат квалитетна услуга на различни ранливи групи е ниска. Друг учесник спомена дека постојат континуирани обуки за администрацијата и дека постојат назначени лица, но сè уште е потребна обука.

Речиси половина (49,27%) од испитаните ГО не се согласуваат дека јавната администрација обезбедува различни канали на избор (во живо, електронски) за добивање на административни услуги. Освен тоа, само 10,14% од испитаните ГО се согласуваат дека е-каналите за пристап кон административните услуги се лесно достапни за ранливи групи, додека речиси две третини (62,32%) од испитаните ГО не се согласуваат со ваквата изјава. Учесниците во ФГ посочија дека едношалтерскиот систем воопшто не е пристапен за сите. Според еден учесник, се чини како едношалтерските системи воопшто да не почнаа со работа. Друг

учесник нагласи дека центрите „Една точка за услуги“ се отворени само во Скопје, Тетово, Охрид, Битола и Куманово, додека неколку од нив споменаа дека се достапни за сите. Исто така, беше подвлечено дека за некои од услугите постојат и други канали, а тие се достапни делумно или целосно електронски, но граѓаните треба најпрвин да имаат информација дека таквите услуги се достапни електронски, а потоа треба да им се даде поддршка и обука за тоа како да ги добијат, односно да ги користат услугите. Исто така, беше нагласено дека вкупниот број од 206 електронски услуги што се наведени во Националниот портал за е-услуги¹⁷³ е далеку од задоволителен за дигиталната ера во која живееме, особено во споредба со вкупниот број од само 821 административна услуга, што се наведени на порталот. Понатаму, многубројни услуги поврзани со издавањето документи можат да бидат обезбедени преку пошта, но граѓаните ретко ја користат оваа можност. Причината за тоа е неможност за следење на постапката и нејзиното траење, бидејќи поштенската служба е вклучена во доставата на документите. Беше посочено дека е-каналите не се лесно достапни за лицата со попреченост.

■ Каде е Република Северна Македонија во регионалниот контекст?

Индикатор SD P4 I1: Јавна перцепција и достапност до податоци за повратни информации од граѓаните во врска со квалитетот на административни услуги



Регионалните извештаи од PJA мониторингот со резултати за сите земји од Западниот Балкан се достапни на: www.par-monitor.org

¹⁷³ Интернет-страница, Национален портал за е-услуги, достапен на: www.uslugi.gov.mk

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	Оценка 2021/2022	Оценка 2019/2020	Оценка 2017/2018
E1. Интернет страниците на давателите на административни услуги вклучуваат информации за контакт лице за давање услуги	4/4	4/4	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	4/4	4/4
E3. Интернет страниците на давателите на административни услуги вклучуваат лесно разбирливи упатства за пристап до административни услуги до граѓаните	1/2	1/2	0/2
E4. Интернет страниците на давателите на административни услуги вклучуваат информации за правата и обврските на корисниците	2/2	2/2	2/2
E5. Индивидуалните институции кои обезбедуваат административни услуги на централно ниво објавуваат информации за цената на понудените услуги	4/4	4/4	4/4
E6. Информациите за цените на административните услуги се разликуваат меѓу е-услугите и личните услуги	1/2	1/2	1/2
E7. Информациите за административните услуги се достапни во формати на отворени податоци	1/2	0/2	0/2
Вкупен резултат	17/20	16/20	15/20
Вредност на индикаторот 2021/2022 (скала 0 – 5)¹⁷⁴	4		
Вредност на индикаторот 2019/2020 (скала 0 – 5)		4	
Вредност на индикаторот 2017/2018 (скала 0 – 5)			4

Најпозитивните резултати во областа на давање услуги се постигнати според овој индикатор. За сите услуги има основни информации за контакт (телефон и адреса за електронска пошта) на сите лица или единици задолжени за давањето услуга. Овие информации се наоѓаат на интернет-страниците на следниве даватели на услуги: Агенција за катастар на недвижности за регистрација на имот,¹⁷⁵ Централен регистар за регистрација на фирми,¹⁷⁶ Управа за јавни приходи за пријавување и плаќање на ДДВ¹⁷⁷ МВР за издавање на лични карти, патни исправи¹⁷⁸ како и за регистрација на возила¹⁷⁹.

Интернет-страниците на давателите на административни услуги вклучуваат основни информации за постапката, односно за тоа како да се пристапи на административните служби во врска со сите анализирани услуги. Од друга страна, како насоки што се блиски за граѓаните за пристапот до административните услуги можат да се најдат само за две услуги: регистрација на претпријатија¹⁸⁰ и даночната управа: пријавата на данок за додадена вредност (ДДВ)¹⁸¹ и плаќање за претпријатија¹⁸².

За регистрација на имот постојат насоки¹⁸³ за пристап кон услугите, но нив можат да ги користат нотари, адвокати, извршители, банки, приватни геодетски фирми и проценители на имот, односно услугите не се достапни за обичните граѓани. Ова значи дека само овие „професионални корисници“ можат да добијат електронска услуга, додека граѓаните ја немаат таа можност.

¹⁷⁴ 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

¹⁷⁵ Интернет-страница, Агенција за катастар на недвижности, достапно на: <https://www.katastar.gov.mk/>

¹⁷⁶ Интернет-страница, Централен регистар на Република Северна Македонија, достапно на: <https://www.crm.com.mk/DS/>

¹⁷⁷ Интернет-страница, Управа за јавни приходи, достапно на: <http://ujp.gov.mk/en>

¹⁷⁸ Интернет-страница, Министерство за внатрешни работи, достапно на: <https://termin.mvr.gov.mk/>

¹⁷⁹ Интернет-страница, Министерство за внатрешни работи, достапно на: <https://mvr.gov.mk/upravni-rab/22>

¹⁸⁰ Прирачник за употреба на Системот за централизиран пристап на корисници, Централен регистар на Република Северна Македонија, достапно на: https://www.crm.com.mk/DS/download/Registers_document_forms/Registracija_SSO.pdf

¹⁸¹ Прирачник за употреба за е-даноци, Управа за јавни приходи, достапно на: <https://bit.ly/3g6UR5x>

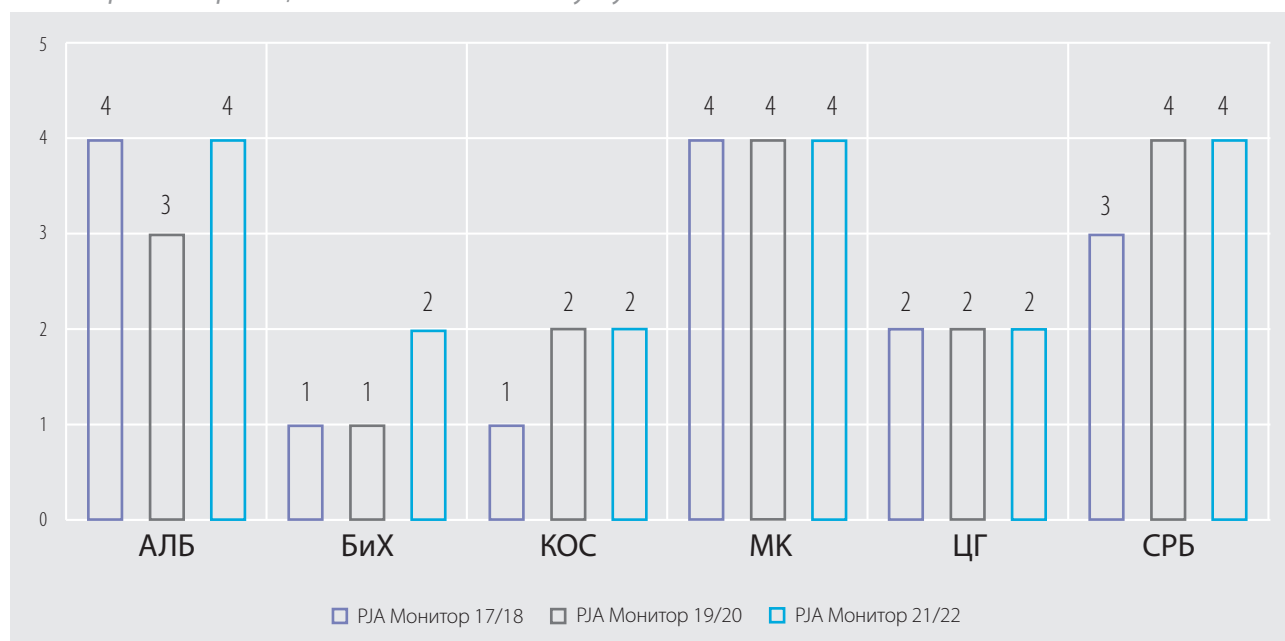
¹⁸² Прирачник за инсталација на Клиентски софтвер за Интегрирана наплата на придонеси, Управа за јавни приходи, достапно на: <https://bit.ly/2Zmzirj>

¹⁸³ Насоки за користење на електронски услуги, Агенција за катастар на недвижности, достапно на: <https://bit.ly/2yere10>

Интернет-страниците на давателите на административни услуги вклучуваат информации за правата и обврските на корисниците за сите анализирани услуги. Сите институции објавуваат информации за цената на понудените услуги, додека само за две услуги – регистрација на фирми и даночната управа: пријавување данок на додадена вредност (ДДВ) и плаќање за фирмите, исто така обезбедуваат посебни информации за цените за е-услугите и услугите добиени со лично присуство. Кога се работи за достапност на информации во отворен податочен формат, такви информации можат да се најдат само во даночната управа – данокот за додадена вредност (ДДВ) за фирмите.

■ Каде е Република Северна Македонија во регионалниот контекст?

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



Регионалните извештаи од РЈА мониторингот со резултати за сите земји од Западниот Балкан се достапни на: www.par-monitor.org

VI.3 Резиме на резултатите: Давање услуги

Најдобри резултати во областа на давањето услуги беа забележани во врска со достапноста на информации за давање на административни услуги на интернет-страниците на давателите на услуги. Најниските резултати беа забележани, како и во претходните години, во однос на перцепцијата на граѓанското општество за пристапноста до административните услуги.

Јавната перцепција за ориентацијата на јавната администрација кон граѓаните останува иста како и во претходните циклуси за мониторинг. 44,44% од македонските граѓани сметаат дека во текот на изминатите две години има постојани напори или иницијативи на Владата да ги поедностави административните постапки за граѓаните и за фирмите, што е пониско од регионалниот просек (53,16%). Понатаму, помалку граѓани мислат дека справувањето со администрацијата станало полесно во изминатите две години (36,50%). Позитивно е што процентот на граѓани свесни дека во Република Северна Македонија се нудат е-услуги е повисок (80,30%) споредено со претходниот период на набљудување (60,37% во 2019/2020) и повисок отколку регионалниот просек (66,70%). Исто така, позитивно е дека мнозинството граѓани кои користат е-услуги нив ги сметаат за лесни за употреба (79,32%).

Јавната перцепција и достапноста на податоци за повратните информации од граѓаните во врска со квалитетот на административните услуги и понатаму е иста како и во претходниот циклус на мониторинг. Помалку од половина (47,85%) од македонските граѓани се согласуваат дека како корисници на административни услуги, тие имаат можност да го дадат своето мислење за квалитетот на поединечните услуги што ги добиваат. Општи информации за повратните информации од граѓаните, како и при претходниот циклус на мониторинг, не можеше да се најдат за три од петте испитани административни услуги одбрани за оценка.

Што се однесува до перцепцијата на граѓанското општество за достапност на административните услуги, загрижува дека само 13,04% од испитаните ГО се согласуваат дека давателите на административни услуги се соодветно распределени на територијата на државата на начин што сите граѓани ќе имаат лесен пристап. Слично, само 8,70% од испитаните ГО се согласуваат дека давањето на административни услуги е приспособено кон потребите на ранливите групи. Кога се работи за давање услуги на ранливи групи, само 10,14% од испитаните ГО се согласуваат дека, вообичаено, персоналот кој работи на давање на административните услуги е обучен за тоа како да постапува со ранливите групи. Речиси половината (49,27%) од испитаните ГО не се согласуваат дека јавната администрација обезбедува различни канали за избор (со лично присуство, електронски) за добивање на административна услуга и само 10,14% од испитаните ГО се согласуваат дека е-каналите за добивање на административна услуга се лесно достапни за ранливите групи.

Во однос на достапноста на информации за давањето услуги на интернет-страниците на давателите на услуги, што се однесува на сите испитани услуги, постојат основни информации за контакт-лицето или единицата задолжена за давање на услугата. Интернет-страниците на испитаните даватели на административните услуги исто така содржат општи информации за постапката за пристап до административните услуги. Од друга страна, како насоки за пристап кон административните услуги разбирливи за граѓаните се достапни само за две услуги. Сите институции објавуваат информации за цените на услугите, додека само две институции даваат посебни податоци за цените на е-услугите и цените на услугите со лично присуство.

■ Препораки во областа давање услуги

Следење на препораките од РЈА мониторинг 2019/2020

Препорака	Статус	Коментар
Е-каналите треба да се лесно достапни за ранливите групи, давањето услуги треба да биде приспособено кон нивните потреби и персоналот што дава административна услуга треба да биде обучен за работа со ранливи групи.	Не е спроведена	
Нема онлајн-можност за регистрација на возила или за издавање на патна исправа или лична карта. Што се однесува на ова последново, единствена е-услуга достапна е е-услугата за закажување термин.	Делумно спроведена	
Давателите на услуги треба да дадат податоци за административните услуги во отворен податочен формат.	Не е спроведена	Што се однесува до испитуваните услуги, ниту една од горенаведените интернет-страници на давателите на услуги не содржи информации за административните услуги во отворен податочен формат.
Административните услуги треба да бидат соодветно распространети низ земјата, а центрите „Една точка за услуги“ да бидат лесно достапни.	Делумно спроведена	ГО веруваат дека административните услуги не се соодветно распределени ширум земјата и постојните центри „Една точка за услуги“ не се лесно достапни.
Треба да постојат едноставни и лесни за разбирање упатства за административните услуги.	Делумно спроведена	Од сите разгледувани услуги, само две нудат такви податоци.

■ Препораки од РЈА мониторинг 2021/2022

1. Е-каналите треба да се лесно достапни за ранливите групи, давателите на услуги треба да се приспособат на нивните потреби и персоналот кој дава административни услуги треба да биде обучен за работа со ранливи групи.
2. Институциите треба да обезбедат други канали за избор при добивањето на административни услуги.
3. Давателите на услуги треба да дадат информации за административните услуги во отворен податочен формат.
4. Административните услуги треба да бидат соодветно распределени низ целата земја.
5. Едношалтерските единици треба да бидат подостапни за сите и распределени низ целата земја.

VII.

УПРАВУВАЊЕ СО ЈАВНИ ФИНАНСИИ



VII.1 ВеБЕР индикатори применети во областа на Управување со јавни финансии и поединечни вредности за Република Северна Македонија

PFM P5 I1: Транспарентност и пристапност на буџетските документи					
0	1	2	3	4	5
PFM P6&P8 I1: Јавна достапност до информации за јавна внатрешна финансиска контрола и собраниски надзор					
0	1	2	3	4	5
PFM P11&13 I1: Достапност на јавноста до 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 и најважните измени од 2020 година

Во последната област – Управување со јавни финансии – може да се каже дека е подобрена општата состојба во креирањето и спроведувањето на политиките.

Најпрвин, иако беше најавен за крајот на 2020 година, Законот за буџетите беше донесен и влезе во сила во 2022 година.¹⁸⁴ Целта на овој закон беше подобрување на капацитетите за анализа, воведување на нови алатки за макроекономско предвидување и долгорочни проекции, како и сеопфатна оценка на фискалните ризици, кои ги зајакнуваат прудентните мерки во фискалната политика, како и отчетноста. Исто така, планирано е да се воспостави финансиски совет, кој ќе помогне за подобрување на одржливоста на јавните финансии преку независна оценка на фискалната политика. Освен тоа, Законот за јавна финансиска контрола, кој беше најавен уште во 2020 година, сè уште не е донесен, но е во собраниска постапка.

Се донесоа амандманите на Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа, а со цел зајакнување на финансиската децентрализација преку обезбедување на повеќе средства за општините, како и зголемување на отчетноста и транспарентноста на единиците на локална самоуправа.

Еден од најважните стратешки документи за економскиот дијалог со Европската комисија и државите-членки на ЕУ – Програмата за економски реформи¹⁸⁵ 2023-2025 – беше донесена во февруари 2023 година како продолжение на претходната, која го покриваше периодот од 2022 до 2024 година.

Финансиската стратегија на Република Северна Македонија за 2023-2025 (со проекции до 2027 година)¹⁸⁶ беше донесена во мај 2022 година. Оваа среднорочна стратегија имаа цел редесфинирање на буџетската политика и фискалната консолидација, кои од своја страна даваат поддршка на макроекономската стабилност. Фискалната консолидација покрива три главни аспекти: Подобрување во собирањето на буџетските придонеси; Намалување и реструктурирање на буџетските трошоци; Измени во изворите на финансирање на буџетскиот дефицит, поголема диверзификација на изворите на финансирање на дефицитот, финансирањето и спроведување на одредени проекти преку јавно-приватно партнерство и основање фонд за развој на стратешки инвестиции.¹⁸⁷

Во декември 2020 година се донесе најавената Стратегија за реформи на даночниот систем за 2021-2025 и таа влезе во сила¹⁸⁸, Стратегијата предвидува фер, ефикасен, транспарентен и современ даночен систем заснован на современи дигитални технологии и иновации во оданочувањето, со цел да се постигне забрзан,

¹⁸⁴ Закон за буџетите, <https://bit.ly/3LTYVbf>

¹⁸⁵ Програма за економски реформи 2023-2025, Министерство за финансии, јануари 2023 <https://bit.ly/44r46Xn>

¹⁸⁶ Фискална стратегија на Република Северна Македонија за 2023-2025 (со проекции до 2027 година), Влада на Република Северна Македонија, мај 2022, <https://bit.ly/3nskBBM>

¹⁸⁷ Исто.

¹⁸⁸ Стратегија за реформи на даночниот систем (2021-2025), Министерство за финансии, декември 2020, <https://bit.ly/44qENET>

инклузивен и одржлив економски раст. Стратегијата утврдува пет приоритети за креаторите на даночни политики и властите, кои управуваат со јавните приходи за периодот од 2021 до 2025 година, заедно со нивните клучни активности, резултати, одговорни тела и клучни индикатори за перформансите.¹⁸⁹

Во мај 2022 година се донесе Стратегијата за управување со јавниот долг на Република Северна Македонија за периодот од 2023 до 2025 година (со проекции до 2027 година,¹⁹⁰ чија цел е да се одреди износот на јавниот долг на среден рок, максималниот износ на нето-заеми во првата година за која се однесува Стратегијата и максималниот износ на новоиздадени државни гаранции во првата година на која се однесуваат Стратегијата и структурата на државниот долг.

Со цел подобрување на транспарентноста на трошење на јавните пари, Министерството за финансии креираше нова алатка за транспарентност наречена Фискален бројач¹⁹¹ – алатка на Министерството за финансии што ќе обезбеди дневен преглед на пополнувањето на државниот буџет, како и страната на буџетски трошоци. Алатката помага да се соберат податоци со особена фреквенција за реализација на капиталните трошоци и со тоа наметнува притисок врз сите институции да го подобрат нивното работење.

Конечно, што се однесува до најавените следни чекори во оваа област, се планираат неколку нови закони што се во конечна фаза на подготовка, како што се законите за зајакнување на институционалните капацитети на важни институции во областа на јавните финансии и државната ревизија, односно Законот за управување со јавните приходи и Законот за државна ревизија, со цел да се зголеми независноста на овие две тела.¹⁹² Исто така, Министерството за финансии планира уште една нова алатка – Даночен календар – со чија примена значително ќе се подобри предвидливоста на деловната средина, односно предвидливоста на законските прописи.¹⁹³

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

Мониторингот на областа за УЈФ се спроведува врз основа на 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 што 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.

¹⁸⁹ Исто.

¹⁹⁰ Стратегија за управување со јавниот долг за 2023-2025 на Република Северна Македонија (со проекции до 2027 година), Влада на Република Северна Македонија, мај 2022, <https://bit.ly/3pasb4D>

¹⁹¹ „Фискален бројач“ – нова алатка за транспарентност на Министерството за финансии што ќе обезбеди дневен увид во државниот трезор, Министерство за финансии, март 2021, <https://bit.ly/3HFFQXT>

¹⁹² 2022 Криза – Но, и година на значајни реформи во јавните финансии, Фатмир Бесими – министер за финансии, 17 декември 2022, <https://bit.ly/3ARRPh6>

¹⁹³ Нов закон за буџет: Реформа за поголема отчетност, дигитализација и подобро долгорочно планирање, Фатмир Бесими – министер за финансии, 24 септември 2022, <https://bit.ly/3NBCZ5Q>

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 проактивниот и лесно разбирлив пристап кон информирање на граѓаните.

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 мониторингот 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 на 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 мониторингот.

Со првиот индикатор се оценува транспарентноста и достапноста на буџетските документи, се мери колку се достапни клучните буџетски документи за 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 на граѓанското општество. Главните онлајн-извори за оваа цел се податоците достапни на интернет-страниците на министерствата задолжени за финансии, како и официјални владини портали и портали со отворени податоци.

Со вториот индикатор се мери јавната достапност и пренесување на суштинските информации за ЈВФК (вклучувајќи консолидирано известување, проверки на квалитетот на ВР, постапни 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 конкретни 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 врз ЈВФК.

Во областа на надворешната ревизија, пристапот според овој индикатор ги разгледува надворешните комуникациски и кооперативни практики на врховните ревизорски институции со јавноста. Тој опфаќа постоење на стратешки пристап, средства за комуникација што се користат, граѓанска достапност на ревизорските извештаи, постоење 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 јавни набавки, индикаторот воведен во претходниот циклус на мониторинг, по првпат во циклусот на мониторинг 2019/2020, ја мери достапноста на податоци поврзани со јавните набавки за јавноста. Се сосредоточува на тоа дали централните власти за набавки и клучните договорни органи објавуваат годишни планови и извештаи, како и на тоа колку се информативни и едноставни за граѓаните централните портали за јавни набавки за заинтересираната јавност. Понатаму, индикаторот ја проверува достапноста на отворени податоци за набавки, како и процентот на постапки за јавна набавка изведени во отворена постапка. Овој индикатор е целосно заснован на преглед на службена документација за политиката на јавни набавки.

VII.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	Оценка 2021/2022	Оценка 2019/2020	Оценка 2017/2018
E1. ВеБЕР индикатор PFM P5 I1: Транспарентност и достапност на буџетски документи	4/4	4/4	4/4
E2. Извештаите за извршување на буџетот во текот на годината се лесно достапни на интернет	2/4	4/4	4/4
E3. Извештаите за извршување на буџетот во текот на годината се лесно достапни на интернет	0/4	0/4	4/4
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	0/4	4/4	0/4
E5. Годишниот финален извештај содржи нефинансиски информации за работењето на Владата	1/2	0/2	0/2
E6. Официјалното претставување на годишниот буџет (Граѓански буџет), разбирлив за читателот, редовно се објавува на интернет	4/4	4/4	4/4
E7. Буџетските податоци се објавуваат во формат на отворени податоци	2/2	2/2	2/2
Вкупен резултат	13/24	18/24	18/24
Вредност на индикаторот 2021/2022 (скала 0 – 5)¹⁹⁴	3		
Вредност на индикаторот 2019/2020 (скала 0 – 5)		4	
Вредност на индикаторот 2017/2018 (скала 0 – 5)			4

ТСостојбата во врска со транспарентноста и достапноста на буџетските документи останува иста како и во претходните циклуси на мониторинг. Годишните буџети од 2022¹⁹⁵ и 2021 година¹⁹⁶ се на располагање, лесно се достапни и машински читливи – XML-формат на интернет-страницата на Министерството за финансии. Извештаите за спроведување на буџетот за средината на годината се лесно достапни онлајн, а достапни се и месечни економски извештаи од април 2022 до јули 2022 година. Посебни извештаи што го покриваат реалниот сектор, надворешната трговија, фискалниот сектор, социјалниот сектор, монетарниот и финансискиот сектор се достапни за приходи и трошоци на буџетските корисници.

Од друга страна, извештаите за реализација на буџетот за средината на годината не се лесно достапни на интернет. Последниот извештај за извршување на буџетот за средина на годината е оној од 2021 година и може да се најде само со пребарување на интернет. Месечните извештаи содржат податоци за два типа класификација: економска и организациска. Извештајот има посебен дел насловен како „фискален сектор“ во кој се нудат податоци за буџетските приходи и расходи. Овој дел исто така нуди организациска класификација насловена како „Трошоци по буџетски корисник“. Полугодишниот Извештај за 2021 година дава податоци за два типа класификација: организациска и економска, додека недостига функционална класификација. Годишниот Извештај за 2021 година содржи податоци за расходите според сите три класификации. Извештајот го претставува билансот на приходи и расходи по буџетски корисник, по ставка и по функција на буџетот на земјата. Достапен е и преглед на владини програми и развојни потпрограми.

¹⁹⁴ 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

¹⁹⁵ Буџет на Република Северна Македонија за 2022 година, <https://bit.ly/42oRVZj>

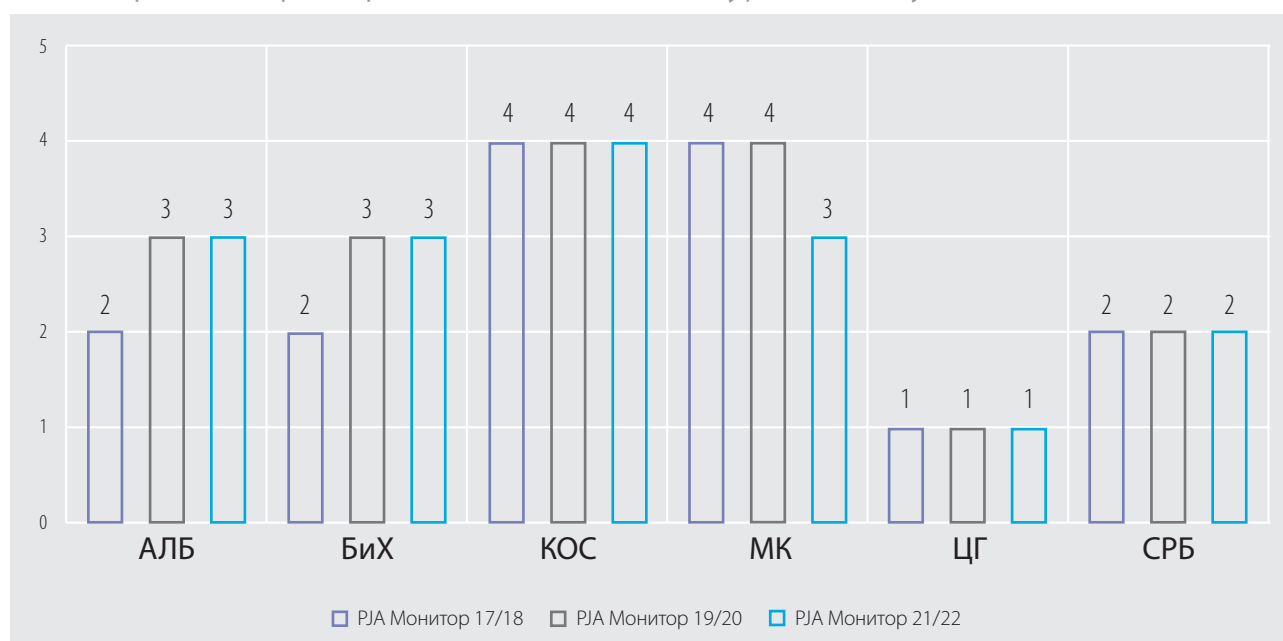
¹⁹⁶ Буџет на Република Северна Македонија за 2021 година, <https://bit.ly/3NyA6Tv>

Информациите за нефинансиското работење се достапни во заклучниот дел на годишниот извештај¹⁹⁷ каде што има и детален опис во делот за иницијативата за Родов буџет и за активностите преземени од сите министерства. На пример, Министерството за финансии известува дека во 2021 година, бројот на одобрени заеми за домување за жени се зголемил за 16,9% во споредба со 2020 година. Друг пример е од Министерството за одбрана, каде што изјавуваат дека: „Од вкупниот број кадети запишани на Воената академија во сите академски години, 63,71% се мажи, а 36,29% се женски кадети. Во академската година 2021/2022, од вкупниот број од 32 студенти, 25% се женски кадети, додека 75% се машки кадети“.

Кога се работи за Граѓанскиот буџет, позитивно е да се види дека уште од 2017 година, Министерството за финансии редовно (годишно) објавува Граѓански буџет. Граѓански буџет може да се најде на интернет-страницата на Министерството за финансии, во делот за „Статистика“ на почетната страница. Исто така, позитивно е дека буџетите за 2022 и 2021 година се достапни како XML податочни сетови.¹⁹⁸

■ Каде е Република Северна Македонија во регионалниот контекст?

Индикатор PFM P5 I1: Транспарентност и достапност на буџетските документи



Регионалните извештаи од РЈА мониторинг со резултати за сите земји од Западниот Балкан се достапни на: www.par-monitor.org

¹⁹⁷ Завршна сметка на Буџетот на Република Северна Македонија за 2021 година, <https://bit.ly/42mvELz>

¹⁹⁸ Буџет на Република Северна Македонија за 2022 година во формат на отворен податочен сет, https://finance.gov.mk/wp-content/uploads/2021/12/BUDZET_2022_-_konecen_za_objavuvanje_-_16.12.2021_-_mk4.xml

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 ШТО 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	Оценка 2021/2022	Оценка 2019/2020	Оценка 2017/2018
E1. Консолидираниот годишен извештај за ЈВФК редовно се изготвува и објавува на интернет	4/4	4/4	4/4
E2. Прегледите на квалитетот на извештаите за внатрешна ревизија редовно се изготвуваат и објавуваат на интернет	0/2	0/2	0/2
E3. Министерствата објавуваат информации поврзани со финансиското управување и контрола	2/2	4/4	1/2
E4. ЦЕХСЈВФК проактивно се ангажира со јавноста	0/2	0/2	0/2
E5. Собранието редовно разгледува/ревидира консолидиран извештај за ЈВФК	0/2	0/2	0/2
Вкупен резултат	6/12	8/12	5/12
Вредност на индикаторот 2021/2022 (скала 0 – 5) ¹⁹⁹	2		
Вредност на индикаторот 2019/2020 (скала 0 – 5)		3	
Вредност на индикаторот 2017/2018 (скала 0 – 5)			2

Има уназадување во однос на јавната достапност на информации за јавните внатрешни финансиски контроли и парламентарниот надзор. Централната единица за хармонизација е организациска единица на Министерството за финансии одговорна за координација на јавната интерна финансиска контрола (ЈИФК) во јавниот сектор на Република Северна Македонија.²⁰⁰ Министерството за финансии објави консолидирани годишни извештаи за ЈИФК за 2021²⁰¹ и 2020 година²⁰² (во делот за ЈИФК). За жал, воопшто нема квалитативен преглед на извештаите од внатрешната ревизија, кои редовно се изготвуваат и се објавуваат на интернет. Ова е еден од главните наоди во последниот Извештај за Република Северна Македонија за 2022 година на ЕК, каде што се истакнува дека: „Фрагментарноста и несоодветната кадровска екипираност за внатрешна ревизија ги намалуваат организацискиот капацитет и обезбедувањето квалитет. Потребно е да се воведат национален систем за сертификација за внатрешни ревизори. Централната единица за хармонизација продолжува да обезбедува методолошки насоки и да ги координира развојот на финансиското управување и контрола и внатрешната ревизија во јавниот сектор. Сепак, нејзиниот капацитет и понатаму е недоволен, особено во однос на следењето и известувањето за функционирањето на целокупниот систем за внатрешна контрола што изнесува 1.380 јавни субјекти“²⁰³

Со цел да се види дали министерствата објавуваат информации поврзани со финансиското управување и контрола, интернет-страниците на сите министерства беа анализирани во однос на информации за внатрешната контрола во примерокот и релевантната достапна документацијата. Повеќето од министерствата објавуваат информации поврзани со финансиското управување и контрола. 14 од 16 министерства имаат најмалку еден од трите пропишани регистри на ризици – информации за финансиско управување и контрола (ФУК); регистри на постапки/книги на постапки; информации за тоа кој е назначен

¹⁹⁹ 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

²⁰⁰ Централна единица за усогласување на системот на ЈИФК, Министерство за финансии, <https://bit.ly/3VAxkPI>

²⁰¹ Годишен извештај за функционирањето на системот за јавна интерна финансиска контрола за 2021 година, Министерство за финансии, јули 2022, <https://bit.ly/3I1uIF1>

²⁰² Годишен извештај за функционирањето на системот за јавна интерна финансиска контрола за 2020 година, Министерство за финансии, јули 2021, <https://bit.ly/3T0mOin>

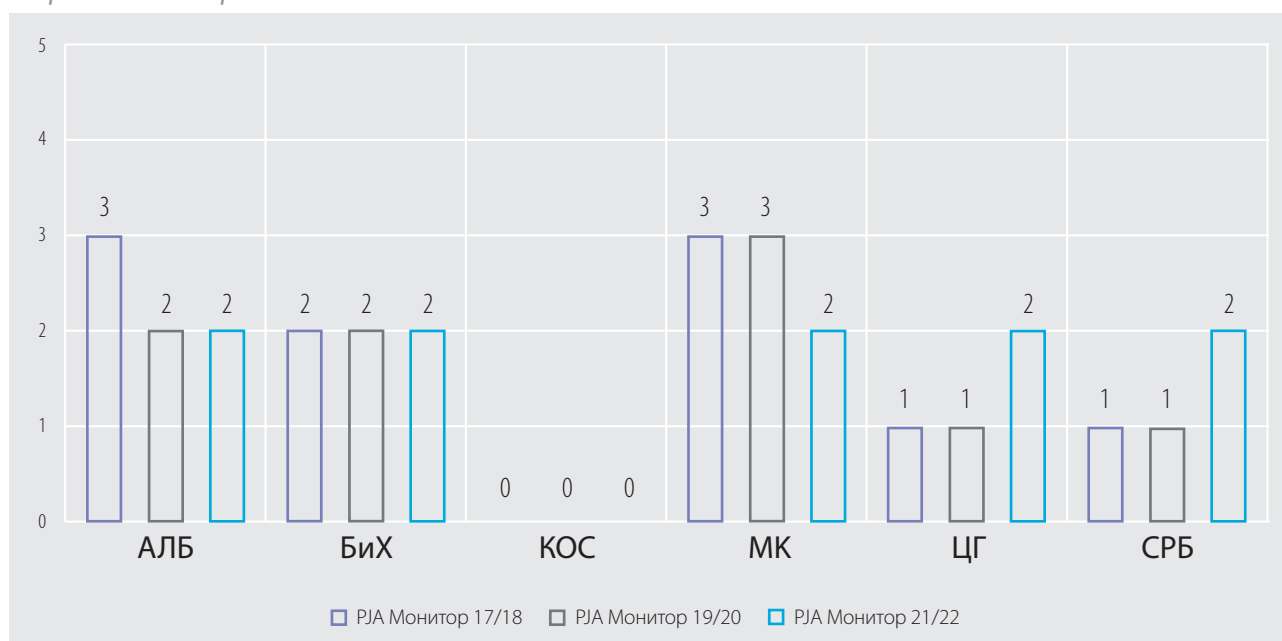
²⁰³ Работен документ на персоналот на комисијата – Извештај за Северна Македонија 2022, Европска комисија, 12 октомври 2022, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/north-macedonia-report-2022_en.

како управител на ФУК. Министерството за труд и социјална политика и Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство се единствените што ги имаат сите три. Истовремено, загрижува фактот што Министерството за внатрешни работи и Министерството за политички систем и односи меѓу заедниците немаат ниту една од ФУК-информациите на своите интернет-страници.

Како и во претходните години, не се најдени докази за проактивен ангажман на ЦЕХ кон јавноста. Нема настани во медиумите, соопштенија за печат или организација на јавни настани. Исто така, не е утврдено создавање и објавување, делење брошури, памфлети и други материјали за информирање. Иако Министерството за финансии има профили на „Јутјуб“ (YouTube) и „Инстаграм“ (Instagram), ништо не е објавено. Слично на тоа, не се најдени докази на интернет-страницата на Собранието што укажуваат дека Собранието ги разгледува консолидираните извештаи на ЈИФК. Дневниот ред на недовршените и завршените пленарни седници, како и седниците на работните тела, не содржат докази за тоа. Треба да се забележи дека според Законот за ЈИФК²⁰⁴ (член 48), ЦЕХ подготвува годишни извештаи за ЈИФК, што потоа се поднесуваат само до Владата. Нема одредба во Законот што вели дека треба да го поднесат извештајот и до Собранието.

■ Каде е Република Северна Македонија во регионалниот контекст?

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



Регионалните извештаи од РЈА мониторинг со резултати за сите земји од Западниот Балкан се достапни на: www.par-monitor.org

²⁰⁴ Закон за јавна внатрешна финансиска контрола, <https://bit.ly/423ZHlm>

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	Оценка 2021/2022	Оценка 2019/2020	Оценка 2017/2018
E1. Централниот орган за јавни набавки редовно ја известува јавноста за спроведување на вкупната политика за јавни набавки	2/4	4/4	n/a
E2. Централниот надзорен орган редовно ја известува јавноста за постапките за заштита на правата на понудувачите во јавните набавки	2/4	2/4	n/a
E3. Централниот орган за јавни набавки ја информира јавноста на достапен и разбирлив начин	2/2	2/2	n/a
E4. Порталот за јавни набавки е лесен за користење	2/2	2/2	n/a
E5. Договорните органи на централно ниво редовно ги објавуваат своите годишни планови за јавни набавки	4/4	4/4	n/a
E6. Договорните органи на централно ниво редовно ги објавуваат нивните годишни извештаи за јавни набавки	0/4	0/4	n/a
E7. Централниот орган за јавни набавки објавува податоци за набавките во формат на отворени податоци	0/2	0/2	n/a
E8. Отворени и конкурентни постапки се главниот метод за спроведување јавни набавки	0/4	4/4	n/a
Вкупен резултат	12/26	18/26	n/a
Вредност на индикаторот 2021/2022 (скала 0 – 5)²⁰⁵	2		
Вредност на индикаторот 2019/2020 (скала 0 – 5)		4	
Вредност на индикаторот 2017/2018 (скала 0 – 5)			/

Има уназадување во смисла на достапноста на информации за јавноста поврзани со јавните набавки во споредба со претходните години. Бирото за јавни набавки редовно објавува Годишни извештаи²⁰⁶ за спроведувањето на севкупната политика за јавни набавки, со исклучок на извештајот за 2021 година. Во Извештајот за Северна Македонија на ЕК за 2022 година се истакнува дека „Стратегијата за јавни набавки за 2022-2026 година, дополнета со Акцискиот план за 2022 година, беше донесена во март 2022 година. Бирото за јавни набавки продолжи да го осовременува и да го подобрува системот за јавни набавки во земјата со цел да ги подобри неговите перформанси и функционалности“.

Државната комисија за жалби по јавните набавки редовно објавува извештаи за постапките за заштита на правата на понудувачите во јавните набавки. Сепак, Извештајот за 2021 година е исклучок и сè уште не е објавен.

Известувањето за јавни набавки од централниот орган за јавни набавки е достапно и лесно за граѓаните. Годишниот извештај на Бирото за јавни набавки (БЈН) е поделен на два дела – првиот дел е известувањето за работата на БЈН, а вториот дел од извештајот се сосредоточува врз „Анализа на пазарот за јавни набавки“, кој содржи преглед на „квалитативна и квантитативна анализа на пазарот на јавни набавки во Северна Македонија“. Сепак, ќе биде најдобро доколку во иднина овој преглед биде достапен на почетокот на извештајот, за читателите да можат лесно да ги добијат овие податоци веднаш. Наместо да мораат да го прегледаат целиот документ. Годишните извештаи содржат графикони и табели низ целиот извештај и можат да се најдат со три клика на домашната страница.

²⁰⁵ 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

²⁰⁶ Годишен извештај за активностите на бирото за јавни набавки за 2020, <https://bit.ly/3LAxzpi>

Порталот за јавни набавки исто така е едноставен за употреба на корисниците.²⁰⁷ Нема потреба да се регистрирате за да ги пребарувате функционалностите и за да ја прегледувате документацијата. Секој на интернет-страницата може да пристапи и да прегледува објавени договорни известувања, последните одлуки за доделување, доделените договори, е-набавки, е-поплаки итн. Кога, на пример, ќе го отворите делот за огласи за договори, достапни се бројот на барањата, договорниот орган, предметот и типот на договорот, типот на постапка, временските рокови и документи. Доколку сакате да ги прегледувате документите, нив можете да ги видите со клик на бројот на барања каде што е достапен целиот оглас, а документите што се однесуваат на договорот можат да се преземат лесно.

Секој може да добие пристап до целосната тендерска документација, која е бесплатна. На пример, во делот „Огласи“, освен бројот на оглас, договорната власт, предмет на договорот, типот на договор, типот на постапка, датумот на објавување и рокот, постои и дел за документи, каде што е објавена тендерската документација на договорниот орган.

На националниот е-портал за јавна набавка нема глосар на термини за ЈН (јавни набавки). Сепак, интернет-страницата на Бирото за јавни набавки²⁰⁸ содржи цел сегмент во врска со терминологијата на клучните термини за јавните набавки. На интернет-страницата има делови во врска со договорните власти и економските оператори, каде што можат да се најдат прирачници за тоа како се користат овие функции. Порталот има и Често поставувани прашања (ЧПП) и функција за пребарување.

На почетната страница нема лента за „Пребарување“, но лента за пребарување може да се најде на различни места на интернет-страницата и функцијата за пребарување има широк опсег, што не е идентичен за секој сегмент, туку е приспособен за сегментот. Сепак, секој од сегментите има напредни функционалности на пребарувањето. На пример, во делот „Огласи“ или во делот „Ивестувања“, лентата за пребарување ги има следните опции за пребарување: Договорни власти; Предмет на договорот за јавни набавки; Предмет на дел од договорот за јавна набавка; Критериуми; Број на оглас; Тип на постапка; Тип на договор; Период на пребарување од/до. Поради тоа, иако нема лента за слободно пребарување на текст, можат да се користат други опции за пребарување со клучни зборови, на пример „Министерство“ во предметната материја на договорот/огласот и да се добијат сите резултати со овој клучен збор.

Годишните планови за јавни набавки се достапни на националниот е-портал за јавни набавки за 2022 и за 2021 година, за сите министерства и за другите државни институции, а повеќето од плановите за ЈН се објавени на интернет-страниците на министерствата. Во април, заменик-министерот задолжен за политики за добро владеење ги задолжи сите буџетски корисници да ја зголемат транспарентноста во постапките за јавни набавки и да ги објават сите податоци на своите интернет-страници. Според информациите за унапредување на транспарентност и отчетност за буџетските корисници преку објавување на општи информации за јавните набавки на интернет-страниците на институциите, што е донесено во октомври 2022 година, сите буџетски корисници и поединечни корисници беа обврзани да создадат посебен дел (сегмент) на нивните интернет-страници насловен како „Јавни набавки“ и редовно да ги објавуваат следниве информации и документи: Годишен план за јавни набавки; Огласи за јавни набавки; Известувања за склучени договори; Склучени договори и Известувања за извршените договори.

Загрижува тоа што не се најдени извештаи за јавни набавки за ниту една од одбраните договорни власти на централно ниво за последните две календарски години, ниту на интернет-страниците на властите, ниту на интернет-страницата на Националниот е-портал за јавни набавки. Во овој контекст, важно е да се забележи дека Законот за јавни набавки²⁰⁹ не предвидува обврска за министерствата да подготват и да објават извештаи за јавните набавки. Единствената обврска што ја наметнува овој закон (член 129) за сите договорни власти 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 ЕЈН. 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 нивни постапки за јавни набавки

207 Electronic System for Public Procurement Portal <https://www.e-nabavki.gov.mk/PublicAccess/Home.aspx#/home>

208 Official website of the Public Procurement Bureau <https://www.bjn.gov.mk/>

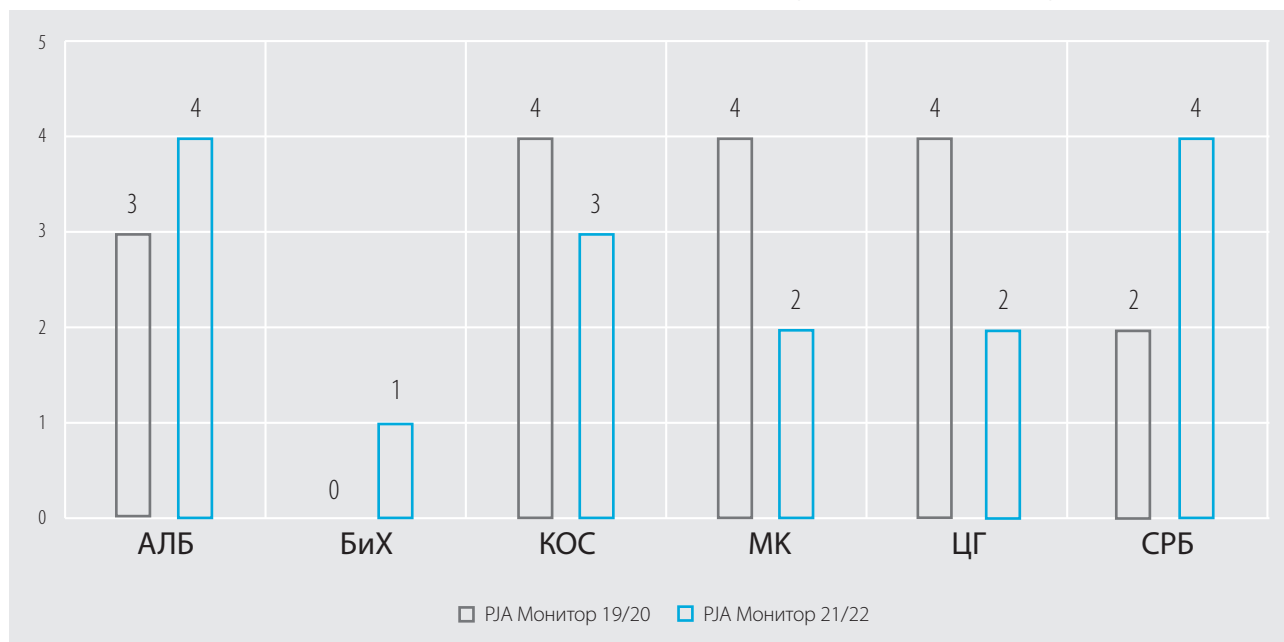
209 Law on Public Procurement <https://www.bjn.gov.mk/category/zakon-za-avni-nabavki/>

и да поднесуваат извештаи за нив до Бирото за јавни набавки преку националниот портал ЕСЈН, нема консолидирани извештаи од нивната вкупна евиденција. Во смисла на податоци од отворен тип, само две министерства објавија податоци во врска со ЈН во формат на отворен податок – Министерството за внатрешни работи и Министерството за животна средина и просторно планирање.

Позитивно е да се види дека главен метод на јавни набавки се отворени и конкурентни постапки. Законот за јавни набавки (член 47), кој е усогласен со Директивата 2004/18/EK (Directive 2004/18/EC), ги предвидува следниве видови постапки за јавни набавки: а) набавки со мала вредност; б) поедноставена отворена постапка; в) отворена постапка (Отворени постапки претставуваат постапки каде што секој заинтересиран економски оператор може да учествува на тендер); г) ограничена постапка – претставуваат оние постапки во кои секој економски оператор може да побара да учествува и каде што само оние економски оператори поканети од договорните власти можат да поднесат понуда; д) постапка со конкурентски преговори; е) конкурентен дијалог; е) иновациско партнерство; ж) договорна постапка без објавување повик, и з) договорна постапка по објавен повик. Оттаму, постапките се, главно, отворени и конкурентни / објавени преку електронскиот систем, освен с) договорни постапки без објавување повик. Според извештајот од 2020 година на Бирото за јавни набавки, вкупно 32.253 договори се склучени во 2020 година. Најголемото мнозинство договори се склучени преку една од горенаведените отворени и конкурентни постапки. Само 792 договори (2,45%) се склучени преку договорна постапка без објавување повик.

■ Каде е Република Северна Македонија во регионалниот контекст?

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



Регионалните извештаи од РЈА мониторинг со резултати за сите земји од Западниот Балкан се достапни на: www.par-monitor.org

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.

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

Елементи на индикаторот	Оценка 2021/2022	Оценка 2019/2020	Оценка 2017/2018
E1. ДЗР развива стратегија за комуникација со јавноста	4/4	4/4	0/4
E2. ДЗР има посветено најмалку една работна позиција за проактивна комуникација и обезбедување повратни информации кон јавноста	4/4	2/4	0/4
E3. ДЗР користи разни начини на комуникација со јавноста	2/2	1/2	0/2
E4. ДЗР произведува резимеа на ревизорски извештаи за граѓаните кои се лесни за користење	4/4	0/4	0/4
E5. Се развиваат официјални канали за доставување жалби или иницијативи до ДЗР од надворешни засегнати страни (пошироката јавност, граѓанските организации)	2/2	2/2	1/4
E6. ДЗР се советува со ГО и ги зема предвид нивните активности за идентификување на ризиците во јавниот сектор	2/2	1/2	0/2
Вкупен резултат	18/18	10/18	1/18
Вредност на индикаторот 2021/2022 (скала 0 – 5)²¹⁰	5		
Вредност на индикаторот 2019/2020 (скала 0 – 5)		3	
Вредност на индикаторот 2017/2018 (скала 0 – 5)			0

Најпозитивни резултати според индикаторите за областа на УЈФ се забележани според овој индикатор. Државниот завод за ревизија (ДЗР) има независна комуникациска стратегија за периодот 2020-2023.²¹¹ Стратегијата вели дека главниот комуникациски проблем со кој се обидува да се справи е идентификација на каналите и правилните пораки за комуникација со нивните природни сојузници – јавноста, медиумите и ГО. Стратегијата идентификува целни групи: медиумите, ГО, Собранието, Јавното обвинителство и Министерството за финансии и предлага приспособени начини на комуникација за сите нив посебно. Образложен е посебен Акциски план за комуникација за секоја година (2020-2023) и посочени се начини на евалуација на комуникацијата со секоја целна група.

ДЗР назначи работна позиција за проактивна комуникација и обезбедување на повратни информации за јавноста. Како што може да се забележи во „Правилникот за систематизација на работните места“,²¹² постои Сектор за поддршка на државниот ревизор и во единицата за односи со јавност и информирање за резултатите на државната ревизија, постои позицијата „Помошник-раководител на ревизија задолжен за односи со јавност и информирање за резултатите од државната ревизија“. Понатаму, Акцискиот план, според Стратегијата за комуникација за 2020-2023, предвидува дека едно лице е назначено за комуникација со општата јавност. Работата и соработката на ЕПИ со ДЗР докажува дека постои лице задолжено за комуникација со општата јавност и во изминативе две години, откако ДЗР е под ново раководство, тие постојано испраќаат извештаи на ГО, вклучувајќи го и ЕПИ.

ДЗР користи различни начини на комуникација со јавноста. ДЗР одржа неколку конференции за печат и има активна страница на „Фејсбук“ (Facebook), „Јутјуб“ (YouTube) и „Линкдин“ (LinkedIn). Исто така, имаат и брошура за комуникацијата на ДЗР со јавноста. ДЗР организираше настан каде што беше претставена нацрт-верзијата на новиот закон за државна ревизија, додека ДЗР исто така учествува на настани по покана на Канцеларијата на заменик-претседателот на владата задолжен за борба против корупцијата и Државната комисија за спречување на корупцијата.²¹³

²¹⁰ 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

²¹¹ Стратегија за комуникации на Државниот завод за ревизија за 2020-2023, Државен завод за ревизија, февруари 2020, <https://bit.ly/3NyHpdT>

²¹² Правила за систематизација на работни позиции во Државниот завод за ревизија, Државен завод за ревизија, август 2020, <https://bit.ly/417tYER> стр. 134.

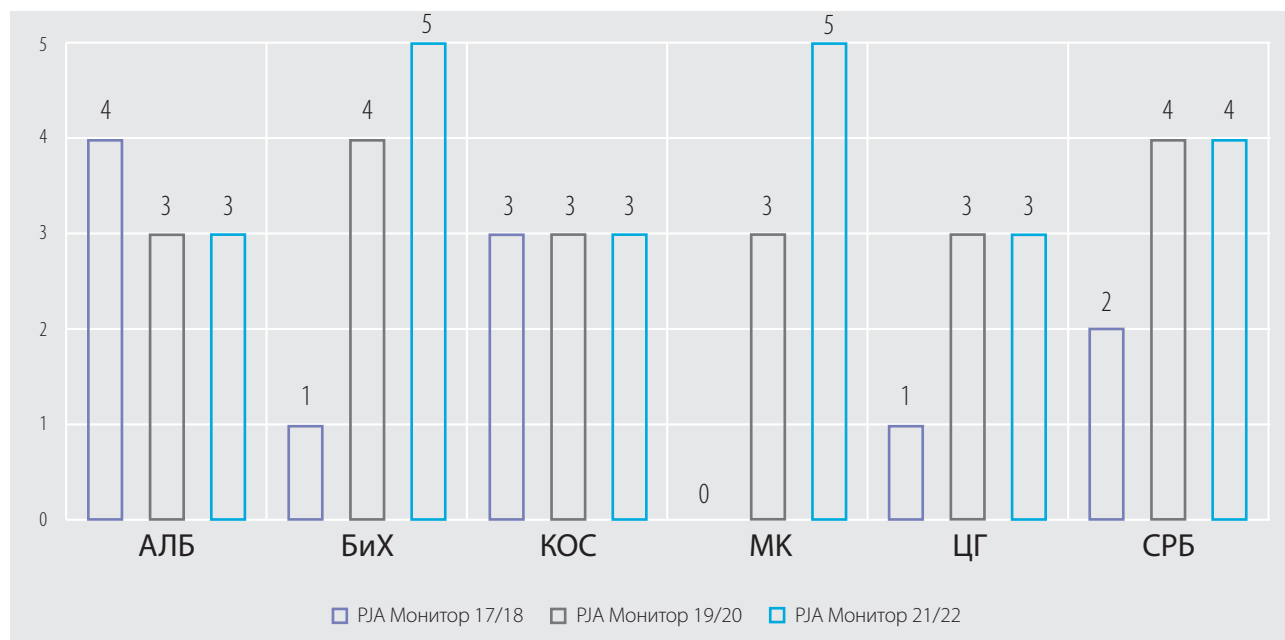
²¹³ Годишен извештај за 2021 година за спроведени ревизии и за работата на Државниот завод за ревизија, Државен завод за ревизија, 2022, <https://bit.ly/3VwmiuA>

Во изминативе две години, по преземање на управувањето со ДЗР од страна на новото раководство, сите извештаи од ревизиите имаат прегледи на извештаите од ревизии разбирливи за граѓаните, со концизно објаснување на главните наоди, резултатите и заклучоците од спроведените ревизии.²¹⁴ ДЗР има и официјален канал за поднесување поплаки, кој може да се најде на почетната страница на интернет-страницата на ДЗР.²¹⁵ Дополнително, според директорот на ДЗР, во текот на подготовката на нивната Годишна работна програма за 2022 година, ДЗР објави известување за поднесување на барања/предлози за изведување ревизии за повеќе од 380 засегнати страни, додека на својата интернет-страница постави образец на барање за ревизија.²¹⁶ Од денот на подготовката на Годишната работна програма на ДЗР за 2022 година, вкупно се добиени 38 барања, од кои најголемиот број се поднесени од граѓани, или 47%, и од ЕЛС, или 21%.²¹⁷ Од добиените барања, за време на подготовката на Годишната работна програма на ДЗР за 2022 година, беа прифатени 15 барања или 39% од вкупните примени барања.

ДЗР продолжува да се консултира со ГО за нивната работа со цел идентификување на ризиците во јавниот сектор. Според Годишниот извештај за 2021 година за работата на ДЗР беа потпишани Меморандуми за соработка со конкретни ГО и беше претставен детален опис на соработката меѓу ДЗР и споменатите ГО. Според директорот на ДЗР, „ГО претставуваат целна група за комуникација и соработка утврдени со Стратегијата за комуникација на ДЗР 2020-2023. Соработката со ГО и медиумите има цел зајакнување на притисокот врз институциите да дејствуваат поефикасно на препораките од конечните извештаи од ревизиите. Консултативните средби им овозможуваат на ГО да бидат информирани за тековните состојби во врска со конечните извештаи од ревизијата, со можност ДЗР да ги нивелира своите наоди врз основа на истражувања и анализи на ГО“.²¹⁸

■ Каде е Република Северна Македонија во регионалниот контекст?

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



Регионалните извештаи од PJA монитор со резултати за сите земји од Западниот Балкан се достапни на: www.par-monitor.org

²¹⁴ Ревизиски извештај – дел од официјалната интернет-страница на Државниот завод за ревизија, <https://bit.ly/3M4T4jD>

²¹⁵ Официјална интернет-страница на Државниот завод за ревизија <http://dzt.mk/mk>

²¹⁶ Интервју со директорот на ДЗР, 21.09.2022.

²¹⁷ Барање за ревизија – дел од официјалната интернет-страница на Државниот завод за ревизија, <https://bit.ly/3pbXMTj>

²¹⁸ Интервју со директорот на ДЗР, 21.09.2022.

VII.3 Резиме на резултатите: Управување со јавни финансии

Во областа на УЈФ, најпозитивни резултати и напредок се забележани според индикаторот за комуникацијата и соработката на Врховното ревизорско тело со јавноста во однос на нивната работа, додека уназадување е очигледно во однос на достапноста на информации поврзани со јавните набавки до јавноста и јавната достапност до информации за интерните финансиски контроли и собраниски надзор.

Во смисла на транспарентност и достапност на буџетските документи, годишните буџети за 2022 и 2021 година, во извештајот за спроведување на буџетот за тековната година и месечните економски извештаи се на располагање и лесно достапни на интернет-страницата на Министерството за финансии. Истовремено, извештајот за реализација на буџетот за средина на годината не беше лесно достапен преку интернет. Последниот пронајден извештај од реализација на буџетот за средина на годината беше за 2021 година и може да се најде со разгледување на интернет. Исто така, позитивно е дека од 2017 година, Министерството за финансии редовно (годишно) објавува Граѓански буџет.

Како што веќе беше споменато, има уназадување во смисла на јавната достапност на информации за јавноста за внатрешните финансиски контроли и собранискиот надзор. Иако Министерството за финансии објави усогласени годишни извештаи за ЈВФК за 2021 и 2020 година, за жал, на интернет воопшто нема квалитативни анализи на извештаите од внатрешни ревизии што редовно се продуцираат. Од друга страна, позитивно е да се види дека повеќето министерства објавуваат информации поврзани со финансиското управување и контрола со оглед на тоа што 14 од 16 министерства имаат најмалку една од трите пропишани ФУК-информации. Како и во претходните години, не се најдени докази за проактивно дејствување на ФУК со јавноста, бидејќи нема присуство во медиумите, соопштенија за печат или организација на јавни настани. Слично, нема докази на интернет-страниците на Собранието што укажуваат дека Собранието ги разгледува усогласените извештаи на ЈВФК.

Исто така, постои уназадување во смисла на достапноста на информации за јавност поврзани со јавните набавки во споредба со претходните години. Бирото за јавни набавки редовно објавува Годишни извештаи за спроведувањето на севкупната политика за јавни набавки, освен извештајот за 2021 година. Слично на тоа, Државната комисија за приговори во јавните набавки редовно објавува извештаи за постапките за заштита на правата на учесниците во јавни набавки, но извештајот за 2021 година сè уште не е објавен во време на мониторингот. Сепак, позитивно е дека известувањето за јавните набавки што ги вршат централните власти за јавни набавки се лесни за разбирање и пристап од граѓаните. Порталот за јавни набавки е лесен за разбирање, бидејќи секој на интернет-страницата може да пристапи и да ги разгледа објавените објави за договори, последните одлуки за доделување, доделените договори, е-набавки, е-поплаки и секој може да добие пристап до целосната тендерска документација, што е бесплатно.

Годишните планови за јавни набавки се достапни на Националниот е-портал за јавни набавки и за 2022 и 2021 година за сите министерства и за другите државни институции и најголемиот дел од плановите за ЈН се објавени на интернет-страниците на министерствата. Сепак, загрижува дека не се најдени извештаи за јавни набавки за некоја од селектираните договорни власти на централно ниво за последните две календарски години, ниту на интернет-страниците на властите, ниту на интернет-страницата на Националниот е-портал за јавни набавки. Позитивно е да се види дека главниот метод за јавни набавки се отворени и конкурентни постапки, бидејќи само 2,45% од договорите се склучени преку постапка со преговори без објавен повик.

Најпозитивни резултати, според индикаторите во областа на УЈФ, се забележани при анализирање на комуникацијата и соработката на Врховното ревизорско тело со јавноста во врска со нивната работа. ДЗР има независна стратегија за комуникација за периодот 2020-2023, заедно со посебен Акциски план за комуникација за секоја година посебно. Исто така, има назначена работна позиција за проактивна комуникација и одредби за повратни информации кон јавноста. ДЗР користи различни средства за комуникација со јавноста и редовно комуницира со ГО. Сите ревизорски извештаи содржат преглед лесен за разбирање од граѓаните, а ДЗР има и службен канал за поднесување поплаки од секоја засегната страна.

■ Препораки за управувањето со јавните финансии

Следење на препораките од РЈА мониторингот 2019/2020

Препораки	Статус	Коментар
Годишните извештаи треба да содржат нефинансиски информации за перформансите на Владата во смисла на продуктивност и резултати, кои ги покриваат сите буџетски корисници.	Не е спроведена	
Административните капацитети на внатрешната ревизија на централно и локално ниво треба да бидат зајакнати и треба редовно да се прават и да се објавуваат квалитативни анализи на ревизорските извештаи.	Не е спроведена	
Министерството за финансии и ЦЕХ треба да вложат напори за проактивен ангажман со јавноста и медиумите за прашања поврзани со ЈВФК, преку, но без ограничување на организирање на јавни настани со учество на различни заинтересирани страни, објавување соопштенија за печат и настапи во медиумите.	Не е спроведена	
Освен тоа што Владата ги разгледува годишните извештаи на ЈВФК, Собранието треба да има активна улога во процесот и треба да ги разгледува и да дискутира за усогласените извештаи на ЈВФК.	Не е спроведена	
Иако е позитивно што годишните извештаи на Бирото за јавни набавки (БЈН) содржат преглед на квантитативната и квалитативната анализа на пазарот на јавни набавки, кој е разбирлив за читателот, во иднина би било најдобро доколку прегледот е достапен на почетокот на извештајот за читателот да може да ги добие податоците лесно, наместо да ги бара низ целиот документ.	Не е спроведена	
Имајќи предвид дека не се најдени извештаи од јавните набавки за ниту една од одбраните договорни власти на централно ниво, сите договорни власти треба да вложат значајни напори да донесат усогласени извештаи од евиденцијата за сите нивни постапки за јавни набавки.	Не е спроведена	
ДЗР треба да почне со промовирање на неговата работа преку разновидни иницијативи и јавни кампањи. Во оваа смисла, ДЗР треба да го земе предвид активирањето на социјалните мрежи и да се заложи проактивно за граѓаните и медиумите преку создавање и објавување на информативни брошури, памфлети, видеа, мултимедијални презентации или слични промотивни материјали, освен ревизорските извештаи.	Спроведена	
Новововедениот Извадок од ревизискиот извештај треба да биде објавен на интернет-страницата на ДЗР заедно со ревизиите.	Спроведена	Оваа препорака е спроведена веднаш по објавувањето на извештајот од ВеБЕР мониторингот.

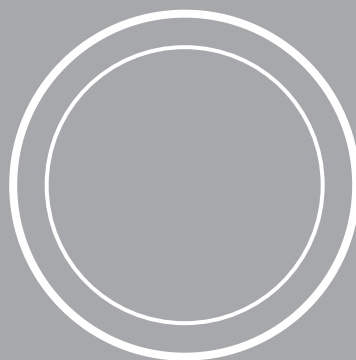
1. Министерството за финансии и ЦЕХ треба да вложат напори за проактивен ангажман со јавноста и медиумите за прашања поврзани со ЈВФК, преку, но без ограничување на организирање на јавни настани со учество на различни заинтересирани страни, објавување соопштенија за медиуми и настапи во медиумите.²¹⁹
2. Освен тоа што Владата ги разгледува годишните извештаи на ЈВФК, Собранието треба да има активна улога во процесот и треба да ги разгледува и да дискутира за усогласените извештаи на ЈВФК.²²⁰
3. Иако е позитивно што годишните извештаи на Бирото за јавни набавки (БЈН) содржат преглед на квантитативната и квалитативната анализа на пазарот на јавни набавки, кој е разбирлив за читателот, во иднина би било најдобро доколку прегледот е достапен на почетокот на извештајот за читателот да може да ги добие податоците лесно, наместо да ги бара низ целиот документ.²²¹

219 Повторено од 2019/2020.

220 Повторено од 2019/2020.

221 Повторено од 2019/2020.

ПРИЛОГ ЗА МЕТОДОЛОГИЈАТА



Методолошкиот пристап на Монитор за РЈА

■ Начелата на ЕУ како појдовна точка и заедничка референтна рамка

ВеБЕР пристапува кон Мониторот за РЈА во Западен Балкан од аспект на единствените барања поставени од процесот на пристапување во ЕУ за целиот регион. Бидејќи ЕУ и СИГМА/ОЕЦД развија сеопфатен збир на начела за сите земји да ги трансформираат своите администрации во модерни, земји-членки на ЕУ, ВеБЕР ги користеше овие начела како златен стандард и почетна точка за, прво, развој, а потоа спроведување на сопствена методологија за мониторинг. Покрај тоа, во согласност со целокупното образложение, ВеБЕР ги имитираше методите на СИГМА за да создаде свои индикатори, користејќи слична сложена структура на индикатори и ист пристап на бодување, со квантификација на елементи (под-индикатори) и вкупни резултати доделени на вредностите на индикаторите на скала од 0 до 5.

Во овој пристап се препознава дека сеопфатниот пристап на СИГМА не може и не треба да биде реплициран од локалните чинители, бидејќи веќе претставува извор за мониторинг независен од националните влади во ЗБ. Во оваа смисла, ВеБЕР нема за цел да презентира конкурентна проценка за тоа како овие начела се исполнети во администрациите на ЗБ, туку да понуди комплементарен поглед, базиран на локалното знаење и комплементарни истражувачки пристапи.

Методологијата за следење на РЈА беше развиена од истражувачкиот тим на ВеБЕР и беше предмет на темелна консултација меѓу стручните соработници на ВеБЕР. Свкупно, методологијата се базира на 21 начела на СИГМА во рамките на шест клучни области на РЈА. Овие начела се следат преку 23 индикатори кои анализираат различни аспекти на клучните области на РЈА.

■ Регионален пристап

Ва самиот почеток на Мониторот за РЈА на ВеБЕР, важен аспект е нејзиниот регионален карактер. Регионалниот пристап подразбира дека сите индикатори се врамени и формулирани на начин кој овозможува примена на шест различни системи кои се оценуваат. Второ, регионалниот пристап значи дека наодите се регионално споредливи.

Таквиот регионален пристап очигледно резултира со одреден степен на губење на националните поединости и особености при спроведувањето на мониторингот. Сепак, резултира и со многу придобивки во споредба со специфичните национални пристапи. Прво и основно е потенцијалот за споредување на различни национални резултати, што овозможува споредување на земјите и нивните системи, препознавање на доброто, како и зголемување на позитивната конкуренција меѓу владите. Последно, но не и најмалку важно, овозможува создавање и зголемување на регионалното знаење и учењето од колегите во однос на РЈА меѓу граѓанските организации, особено корисно за поттикнување на нови иницијативи и напори за застапување на национално ниво.

■ Избор на начелата “за и од граѓанското општество”

Мониторот за РЈА одржува основна структура која ги следи шесте поглавја од Начелата на јавната администрација. Тој не се обидува да ги следи сите начела под секое поглавје, ниту се обидува да ги следи на сеопфатен начин, туку применува пофокусиран и селективен пристап. Критериумите за избор на начелата што треба да се следат (и нивните под-начела) беа развиени врз основа на три главни идеи:

- Постојат одредени начела во кои граѓанското општество е поактивно и следствено има повеќе знаење и искуство.
- За да добие на интензитет, Мониторот за РЈА треба да биде релевантен за интересите на пошироката јавност во регионот.
- Пристапот треба да обезбеди додадена вредност на работата на СИГМА, а не да ја дуплира.

Мониторинг пристапот на ВеБЕР го користи искуството и експертизата акумулирани во рамките на граѓанскиот сектор во регионот во најголема можна мера. Затоа, голем број индикатори се потпираат на граѓанското општество како основен извор на знаење.

■ Фокус на аспектите на администрацијата со кои се соочуваат граѓаните

Друг клучен критериум кој го водеше изборот на начелата (и под-начелата) на ВеБЕР е нивната релевантност за работата и интересите на пошироката јавност. Ова значи дека и изборот на начелата и дизајнот на индикаторите вклучуваат прашања како што се: Дали граѓаните се грижат за тоа? “ или „Дали овој аспект на јавната администрација е видлив за обичните граѓани?“ Во согласност со овој пристап, методологијата на ВеБЕР го задржува фокусот на точките на интеракција помеѓу администрацијата и нејзините корисници (граѓани и компании), истовремено оставајќи ги прашањата што ги сочинуваат внатрешните оперативни процедури на администрацијата невидливи за јавноста.

■ Дизајнирање на индикаторите на ВеБЕР

Истражувачкиот тим на ВеБЕР дизајнираше збир на сложени индикатори во 2016 година, кој беше изменет во 2019 година, при што секој индикатор се состои од неколку елементи (во суштина под-индикатори), елаборирајќи различни аспекти на прашањето адресирано од целиот индикатор. Целиот дизајн на индикаторите е квантитативен, во смисла дека на сите наоди – врз основа на квантитативни и квалитативни истражувања – им се доделени нумерички вредности. Наодите се користат за да се проценат вредностите на поединечните елементи, доделувајќи им вкупни оценки на елементите од 0 или 1 (за помалку сложени проценки, како што се оние каде што е можен едноставен одговор со да или не) или 0 или 2 (за посложени проценки). На елементите им се доделуваат само целобројни вредности.

Понатаму, за секој елемент се применува тежина од 1 или 2. Во принцип, тежина од 2 се доделува на оние кои се оценуваат како основни, клучни барања во однос на одредена практика. Тежина од 1 се применува на понапредни барања, односно, повисоки и посложени стандарди. На пример, тежина од 2 ќе се примени за елемент кој проценува основна практика на известување на владата, додека тежина од 1 ќе се примени на елемент кој проценува дали податоците во извештајот се родово чувствителни или дали се достапни во отворен формат на податоци. Покрај тоа, бидејќи повеќето индикатори комбинираат различни истражувачки пристапи и извори на податоци, во случаите кога наодите од истражувањето на перцепцијата се комбинираат со анализа на цврсти податоци, на првиот му се доделува тежина од 1, а на вториот од 2.

За секој индикатор постои табела за конверзија за трансформирање на вкупните резултати од анализи на поединечни елементи во вредности на заедничка скала од 0 до 5. Крајните вредности на индикаторот се доделуваат само како цели броеви, што значи, на пример, дека нема доделени половина поени. Деталите за бодувањето и методологијата за секој индикатор се достапни на делот за Монитор за РЈА на веб-страницата на ВеБЕР - <https://www.par-monitor.org/par-monitor-methodology/>.

Конечно, нема методолошки промени во циклусот на мониторинг 2021/2022. Истражувачкиот тим на ВеБЕР направи значајни измени пред вториот Монитор за РЈА 2019/2020, кои се однесуваат на:

- Развој на политики и координација, односно, воведување на дополнителни елементи на индикаторот за учество на јавноста во креирањето на политики (од проширување анализата на перцепциите на ГО, до проценка на квалитетот на јавните консултации во пракса) и исклучување од рамката за мониторинг на индикатор за пристапност на јавноста до законодавството и до објаснувачките материјали
- Управување со јавните финансии, односно, воведување на нов индикатор кој ја опфаќа транспарентноста на политиката за јавни набавки на централно ниво, кој првпат беше измерен во циклусот 2019/2020 година.

Со очекуваното усвојување на новата рамка за начелата на СИГМА во 2023 година, првиот чекор за истражувачкиот тим на ВеБЕР ќе биде соодветно да ја ревидира методологијата на Мониторот за РЈА. Тоа исто така значи дека почнувајќи од следниот циклус, имплементацијата на Мониторот за РЈА ќе отстапи од методолошкиот пристап применет во овој, а и во претходните два извештаи на Мониторот за РЈА (степенот на таквото отстапување ќе биде одреден од истражувачкиот тим на ВеБЕР последователно). Поради очекуваните измени, процесот на запознавање и тестирање на новата рамка од страна на истражувачите на ВеБЕР, следниот циклус на мониторинг е планиран за периодот 2024/2025 година.

■ Пакетот на Мониторот за РЈА

Мониторингот е составен од еден регионален, компаративен извештај за резултатите од мониторингот за целиот регион и шест национални извештаи кои подетално ги елаборираат наодите од мониторингот за секоја администрација. Во согласност со овој пристап, регионалниот извештај се фокусира на компаративните наоди, регионалните трендови и примерите за добри или лоши практики, но не дава препораки. Националните извештаи, од друга страна, нудат детални, специфични наоди за секоја земја и идентификуваат збир на препораки за националните креатори на политики за секоја област.

Додадената вредност на мониторинг е тоа што овозможува следење на промените во однос на индикаторските вредности од основниот мониторинг спроведен во 2017/2018 година, како и споредување на напредокот помеѓу трите досега завршени циклуси. Исто така, им овозможува на засегнатите страни да размислуваат за најважните случувања и трендови во спроведувањето на политиката и во перцепциите на клучните целни групи. Во одредени случаи, оваа рефлексија овозможува одредени споредби на резултатите со текот на времето, како во случајот на испитувања на перцепцијата на јавноста за практиките за испорака на административни услуги спроведени на репрезентативен примерок на граѓани. Во случаи на анкети на државни службеници и граѓански организации, Мониторот за РЈА 2021/2022 ни овозможува да ги следиме главните трендови во ставовите на овие групи на засегнати страни во споредба со 2019/2020 и основните истражувања.²²²

Документот „Главна методологија“ и деталните табели со индикатори, сите достапни на веб-страницата на ВеБЕР,²²³ систо така треба да се сметаат за дел од целиот пакет за Монитор за РЈА и може да се користат за целосно разбирање на деталите за сите активности на мониторинг што се спроведуваат до денес.

Целиот пакет извештаи е исто така придружен со онлајн алатка за следење и споредување на наодите од различни циклуси на мониторинг на ВеБЕР, Регионалната табела на резултати. Оваа база на податоци за сите вредности на индикаторите и табелите и графиконите кои ги презентираат тие вредности може да се најдат на веб-страницата на проектот, под наслов „PAR Monitor“.²²⁴ Табелата, исто така, вклучува и дел за следење и споредување на најновите резултати од мониторингот на СИГМА за целиот регион.

■ Постапки за обезбедување на квалитет во рамките на мониторингот

Пристапот за обезбедување на квалитет, воспоставен на почетокот на основниот мониторинг, сè уште се применува. Тимот на ВеБЕР се потпира на повеќеслојна постапка за обезбедување на квалитет за да гарантира дека наодите од Мониторот за РЈА се базираат на сигурни и регионално споредливи докази. Тој процес вклучуваше внатрешни и надворешни експертски проверки и прегледи на податоците. Внатрешниот процес на контрола на квалитетот се состои од два главни елементи:

1. процес на ревизија, кој вклучуваше различни формати на соработка, како што се писмени повратни информации, онлајн тимски состаноци и работилници;
2. откако беше финализирано бодувањето за секоја администрација, водечкиот истражувач на ВеБЕР и лидерот на тимот извршија хоризонтална вкрстена проверка на наодите за да се овозможи регионална споредливост и усогласување на пристапите за проценка, со што се изготви анализата за надворешниот преглед.

Двете фази на процесот на надворешна контрола на квалитет вклучуваат:

- проверка на фактите од страна на владините институции задолжени за дадената проценета област;
- По изготвувањето на регионалниот извештај, членовите на Советодавниот совет на ВеБЕР и признати меѓународни експерти извршија експертска ревизија на регионалните поглавја од Мониторот за РЈА во согласност со нивните области на експертиза.

²²² Во секој циклус на мониторинг, не беше можно да се создадат репрезентативни, случајни примероци за популациите на граѓанските организации и државните службеници, и овие две истражувања беа дистрибуирани низ овие две популации, а беше направена анализа на добиените одговори. Бидејќи примероците во основниот, вториот и третиот циклус на следење не се идентични, резултатите не се целосно споредливи.

²²³ Методологија на Мониторот за РЈА, достапна на: <https://www.par-monitor.org/par-monitor-methodology/>.

²²⁴ Регионални рамништа, достапни на: <https://www.par-monitor.org/regional-par-scoreboards/>.

Националните извештаи, исто така, беа подложени на стандардни процедури за внатрешна ревизија од страна на секоја партнерска организација на ВеБЕР.

■ Временската рамка на Мониторот за РЈА 2021/2022

Мониторот беше спроведен помеѓу јануари и ноември 2022 година. Во најголем дел, мониторингот се фокусира на практиките спроведени во 2021 и првата половина на 2022 година. Исклучок се оние индикаторни елементи кои ја разгледуваат регуларноста на владините практики за известување, каде што 2020 или 2019 беа вклучени како основни години поради циклусите на известување на владите или барањата на специфични индикатори.

Бодувањето на индивидуалните индикатори укажуваат на точните периоди на мерење, споредливи низ целиот регион, што овозможува јасно идентификување на референтните временски рамки за сите наоди во извештаите.

■ Ограничувања во опфатот и пристапот

Како што беше објаснето во претходните изданија, главното ограничување со кое се соочува овој проект произлегува од фактот дека Мониторот за РЈА не ја опфаќа целата рамка на начелата на СИГМА, туку само оние во кои интересот и додадената вредност од граѓанското општество се најсилни во претпристапниот период. Покрај тоа, избраните начела не се секогаш опфатени од секој агол, туку од оние аспекти кои се утврдени од авторите како најрелевантни за мониторинг на граѓанското општество. Специфичниот пристап на ВеБЕР кој се користи во сите такви случаи е опишан во методологијата на проектот и табелите на индивидуалните индикатори.

Конечно, на некои начела се уште им се пристапува од позиција базирана на перцепција. Ова е главно случај за тие начела кои темелно се следат од СИГМА, бидејќи се сметаше дека најкорисен начин за дополнување на нејзиниот пристап е преку следење на перцепциите на одредени клучни засегнати групи (како што се јавните службеници и граѓанските организации). Ова е намерна компонента на пристапот на ВеБЕР од самиот почеток, а овие индикатори треба да се гледаат како комплементарни на проценките спроведени од СИГМА за истите начела. Сепак, бидејќи искуството од основниот циклус на мониторинг ги изложи ограничувањата во одредени случаи кога се потпира само на податоци за перцепција, индикаторот за инклузивноста и отвореноста на креирањето политики беше дополнет за време на циклусот 2019/2020 со цврсти докази за да има поизбалансирана проценка. Тимот на ВеБЕР собира лекции научени од секој циклус на следење и размислува внатрешно за потребата од потенцијални промени или прилагодувања, со цел да го подобри целокупниот квалитет на следењето, иако имајќи ја предвид потребата да се одржи ниво на споредливост помеѓу наодите на ВеБЕР од различни циклуси на следење.

Во однос на географскиот опфат, мониторингот и извештајот ги опфаќаат шестте администрации на регионот на ЗБ, во согласност со дефиницијата на ЕУ за регионот.²²⁵ За БИХ, ВеБЕР намерно се фокусира на институциите на државно ниво, каде се анализираат структурите и практиките на институциите. Единствените исклучоци од ова се индикаторите за испорака на услуги, каде избраните административни услуги ги вклучуваат оние испорачани од пониски нивоа на управување (како што се ентитетите).

²²⁵ Пакетот за проширување на Европската комисија и извештаите за напредокот се достапни на: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/strategy-and-reports_en.

Методи за собирање податоци

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

- Фокус групи
- Интервјуа со засегнатите страни
- Испитување на јавното мислење
- Анкета на државните службеници
- Анкета на граѓанските организации
- Анализа на службена документација, податоци и владини веб-страници
- Барање 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 на РАЈ, со организациите на граѓанското општество (за индикатори SFPJA_P1_I1, SFPJA_P2&4_I1);
- Развој и координација на политики, со граѓански организации (покривање на 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; сепак, во овој циклус на мониторинг, беа спроведени интервјуа со поранешни кандидати, наместо со фокус групите);
- 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 граѓански организации или други целни групи со стручни познавања за предметното прашање. Се одржаа следниве фокус-групи::

Табела: Фокус групи одржани на ниво на ЗБ

Земја	Група	Бр. на ФГ	Област на РЈА
АЛБ	Граѓански организации	2	Давање на услуги; Развој и координација на политиките
БиХ	Граѓански организации	2	Стратешка рамка на РАЈ; Развој и координација на политиките; Давање на услуги,
КОС	Граѓански организации	1	Развој и координација на политиките; Давање на услуги
МКД	Граѓански организации	1	Развој и координација на политиките; Давање на услуги; Отчетност
ЦГ	Граѓански организации	1	Развој и координација на политиките; Отчетност
СРБ	Граѓански организации	2	Стратешка рамка на РАЈ; Развој и координација на политиките; Отчетност

Интервјуа со засегнатите 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 методи.

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

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: Спроведени интервјуа на ниво на ЗБ

Земја	Испитаник (број на испитаници)	Област на РЈА
АЛБ	Претставник на Одделот за јавна администрација (3)	Јавна служба и управување со човечки ресурси
	Поранешен државен службеник (4)	Јавна служба и управување со човечки ресурси
	Поранешен државен службеник (1)	Јавна служба и управување со човечки ресурси
	Експерт за РЈА (1)	Развој и координација на политики
	Претставник на врховната ревизорска институција (1)	Управување со јавни финансии.
БИХ	Министерство за финансии и трезор(1)	Управување со јавни финансии.
	Претставник на PARCO (1)	Стратешка рамка на РЈА
	Претставник на АДС (1)	Јавна служба и управување со човечки ресурси
	Експерти (2)	Јавна служба и управување со човечки ресурси
	Високи државни службеници (4)	Јавна служба и управување со човечки ресурси
	Кандидати за државна служба (9)	Јавна служба и управување со човечки ресурси
	Претставник на АОИ(1)	Управување со јавни финансии.
КОС	Претставник на врховната ревизорска институција (1)	Управување со јавни финансии.
	Висок државен службеник, поранешен и сегашен (3)	Јавни услуги и управување со човечки ресурси
МКД	Државни службеници (3)	Јавна служба и управување со човечки ресурси
	Експерти (2)	Јавна служба и управување со човечки ресурси
	Кандидати за градоначалници (4)	Јавна служба и управување со човечки ресурси
	Претставник на Агенцијата за администрација (1)	Јавна служба и управување со човечки ресурси
	Претставник на врховната ревизорска институција (1)	Управување со јавни финансии.
ЦГ	Претставници на ГО (1)	Стратешка рамка на РЈА
	Високи државни службеници (4)	Јавна служба и управување со човечки ресурси; Испорака на услуги; Управување со јавните финансии
	Поранешни државни службеници (2)	Јавна служба и управување со човечки ресурси
СРБ	Државни службеници (3)	Јавна служба и управување со човечки ресурси; Управување со јавните финансии
	Високи државни службеници (2)	Јавна служба и управување со човечки ресурси; Управување со јавните финансии
	Поранешен државен службеник (1)	Јавна служба и управување со човечки ресурси
	Експерти (2)	Јавна служба и управување со човечки ресурси
	Претставници на ГО (4)	Улога на давање услуги
	Претставник на врховната ревизорска институција (1)	Управување со јавните финансии

■ Испитување на јавното мислење

Испитувањето на јавното мислење се спроведе преку прашалник наменет за општата јавност (постојани жители на возраст од 18 години и постари) од 6 земји од Западен Балкан. 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 примерок: членови на домаќинства).

Анкетата беше спроведена во периодот од 4^{ти} до 31^{ви} мај 2022 година. На ниво на Западниот Балкан, маргината на грешка за вкупниот примерок од 6093 граѓани е $\pm 3,15\%$, на ниво на доверба од 95%.

Табела: Методолошка рамка за испитувањето на јавното мислење

Место	Албанија, Босна и Херцеговина, Косово, Северна Македонија, Црна Гора и Србија
Период:	4 – 31 мај 2022 година
Метод на собирање податоци	CATI во комбинација со CAWI
Рамка на примерокот	Вкупната популација на постојани жители на возраст од 18 години и постари
Определување примерок	Двостепен случаен репрезентативен примерок. (ПСУ: домаќинства, ССУ: член на домаќинството)
Маргина на грешка	Просечната маргина на грешка по земја е $\pm 3,15\%$ на ниво на доверба од 95%

■ Анкета на државни службеници

Истражувањето на државните службеници беше спроведено врз основа на унифициран прашалник наменет за државните службеници кои работат во централните државни администрации на Босна и Херцеговина, Косово, Северна Македонија, Црна Гора и Србија. Во Албанија, истражувањето на државните службеници за 2022 година не беше спроведено, бидејќи Одделот за јавна администрација, соработник на проектот ВеБЕР, не можеше да помогне во дисеминацијата поради технички проблеми што го вклучуваат нивниот внатрешен систем за комуникација преку е-пошта. Прашалникот беше преведен и прилагоден на локалните јазици. Опфатени се 5 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“.

Табела: Структура на примерокот за анкета на државните службеници

	N	% (од забелешките)
ВКУПНО	2682	100%
Главни групи		
Позиција во државната служба		
Виш управен раководител – шеф на институција	60	2.24
Виш управен раководител – кој не е шеф на институција	455	16.96
Раководител на служба (извршно ниво)	538	20.06
Државен службеник со не-управувачка експертска позиција	1079	40.23
Државен службеник за административна поддршка	205	7.64
Државен службеник со договор на определено време или привремено вработен на друг начин	233	8.69
Политички назначено лице (кабинет на министерот или друго)	9	0.34
Друго	103	3.84
Институција на државната администрација		
Министерство	1287	50.18
Подредени органи	460	17.93
Централна владина институција (Кабинет на Премиерот, владин орган, владина служба)	286	11.15
Автономна институција во рамки на централната државна администрација	415	16.18
Друго	117	4.56
Пол		
Машки	1000	37.29
Женски	1603	59.77
Друго	25	0.93
Не сакам да одговорам	54	2.01
Години на работа во државна администрацијата		
Средна вредност = 12.82 години; Опфат= 0-41 години		
Сектор на работење пред влегување во администрација		
Локална или регионална администрација	220	8.85
Друга државна институција	148	5.96
Јавни услуги	359	14.45
Меѓународни организации	69	2.78
Невладини организации	72	2.90
Медиуми	78	3.14
Приватен сектор	972	39.11
Прво вработување	480	19.32
Друго	87	3.50

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

Прашање	Опфат на МГ (АЛБ)	Опфат на МГ (БиХ)	Опфат на МГ (КОС)	Опфат на МГ (МК)	Опфат на МГ (ЦГ)	Опфат на МГ (СРБ)
Државните службеници во мојата институција се вработуваат врз основа на квалификации и вештини	2.42-2.86	2.9-3.25	2.92-3.16	2.58-2.81	3.14-3.27	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)	2.51-3.07	3.11-3.46	3.08-3.32	2.95-3.22	3.59-3.72	3.62-3.74
За вработување како државен службеник во мојата институција треба врски	3.51-4.0	3.43-3.75	3.52-3.78	3.25-3.48	3.06-3.21	3.08-3.20
Ангажирањето поединци на временна основа (договори за вработувања на одредено време или друг вид договори за привремено ангажирање) е исклучок во мојата институција	2.89-3.41	3.17-3.58	2.81-3.09	2.67-2.91	2.44-2.57	2.60-2.72
Поединците кои се вработуваат на привремена основа извршуваат задачи што вообичаено треба да ги извршуваат државните службеници	2.68-3.29	3.70-4.05	3.85-4.10	3.37-3.65	3.28-3.44	3.77-3.94
Таквите договори се продолжуваат за повеќе од една година	2.49-3.16	3.88-4.22	4.12-4.35	3.87-3.38	3.75-3.9	3.61-3.73
Кога се вработуваат на определено време, поединците се селектираат врз основа на квалификациите и вештините	2.54-3.18	2.98-3.38	3.23-3.54	2.62-2.92	3.12-3.28	3.39-3.53
Поединците вработени на определено време стануваат државни службеници по завршување на нивниот договор за вработување на определено време	2.83-3.43	3.24-3.63	3.55-3.81	3.17-3.41	3.29-3.42	3.18-3.29
Формалните правила за вработување на лица на определено време се применуваат во практиката	3.36-3.95	3.34-3.72	3.89-4.16	3.19-3.52	3.52-3.69	3.67-3.80
Постапките за назначување на високи државни службеници обезбедуваат дека се назначуваат најдобрите кандидати во мојата институција	2.01-2.55	2.67-3.07	2.76-3.02	2.22-2.47	2.83-3.0	2.88-3.01
Во мојата институција, високите државни службеници би извршиле незаконски дејства, доколку од нив тоа го побараат политички наредените лица	2.66-3.25	3.42-3.79	3.45-3.75	2.73-3.0	2.69-2.87	3.74-3.93
Високите државни службеници може да одбијат незаконска наредба издадена од министер или друго политички наредено лице, без да ја загрозат сопствената позиција	2.87-3.39	3.28-3.67	3.54-3.80	3.01-3.31	3.03-3.20	3.03-3.15
Позициите на високите државни службеници се предмет на политички договори и „поделба на колачот“ меѓу владејачките политички партии	3.77-4.20	3.54-3.91	3.79-4.06	3.91-4.12	3.34-3.51	3.36-3.49
Високите државни службеници барем делумно се назначуваат благодарение на политичката поддршка	3.69-4.20	3.80-4.11	4.03-4.27	4.07-4.29	3.49-3.66	3.53-3.66
Во мојата институција, високите државни службеници учествуваат во изборните кампањи на политичките партии во текот на изборите	1.86-2.57	3.68-4.07	4.10-4.39	3.12-3.48	2.51-2.73	2.45-2.60
Во мојата институција вишите државни службеници се отпуштаат заради политички мотиви	1.5-2.06	3.51-3.91	3.32-3.67	3.45-3.76	2.45-2.67	2.43-2.58
Формалните правила и критериуми за отпуштање на државни службеници соодветно се преминуваат во практиката	3.07-3.97	3.29-3.72	4.29-4.54	2.87-3.22	3.15-3.37	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	2.27-2.83	2.76-3.22	3.20-3.50	2.55-2.82	3.02-3.17	2.95-3.08

Во мојата институција, политичките и личните врски им помагаат на вработените да добијат бонуси или покачување на платата	2.65-3.32	3.30-3.80	3.62-3.91	3.46-3.76	2.72-2.92	2.76-2.90
Мерките за интегритет и против корупција во мојата институција постојат и се делотворни во постигнувањето на нивните цели	2.60-3.12	3.27-3.69	3.68-3.96	2.65-2.91	3.29-3.44	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)	2.62-3.18	3.17-3.58	3.51-3.80	2.76-3.04	3.26-3.42	3.37-3.49
Доколку би станал укажувач, би се чувствувал заштитено	1.74-2.28	2.89-3.34	3.44-3.79	1.86-2.11	2.31-2.48	2.23-2.35
Колку сметате дека е важно граѓанските организации (ГО) да спроведуваат мониторинг на реформата на јавната администрација	1.9-2.47	1.81-2.12	2.41-2.66	1.90-2.14	2.54-2.70	2.67-2.81
Колку сметате дека е важно јавноста (граѓаните) да ја перципираат јавната администрација како деполитизирана	1.22-1.54	1.27-1.48	1.24-1-38	1.2-1.34	1.37-1.47	1.37-1.46

■ Анкета на граѓанските 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 515 ГО, во периодот од 23 март до 14 јули 2022 г.

АЛБ	БиХ	КОС	МК	ЦГ	СРБ
23/03 – 21/06	07/04 – 11/07	13/04 – 14/07	04/04 – 01/06	11/04 – 13/06	23/03 – 28/06

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

	N	% (од забелешките)
ВКУПНО	515	100
Главни групи		
Вид на организација²²⁶		
Истражување на политиките/аналитички центри	125	13.87
Мониторинг организации (Watchdog)	97	10.77
Застапување	230	25.53
Давател на услуги	160	17.76
Локална (Grassroot) организација	152	16.87
Друго	137	15.21

Област на делување		
Владеење и демократија	143	6.01
Владеење на правото	143	6.01
Човекови права	257	10.81
Реформа на јавната администрација	107	4.50
Европска интеграција	123	5.17
Родови прашања	153	6.43
Деца и млади	213	8.96
Животна средина и одржлив развој	215	9.04
Образование	206	8.66
Култура	137	5.76
Здравство	96	4.04
Медиуми	86	3.62
Економски развој	118	4.96
Развој на граѓанското општество	177	7.44
Социјални услуги	133	5.59
Друго	71	2.99

Година на регистрација на ГО		
Средна= 2005; Опфат=1869-2022		

Позиција на испитаникот во организацијата		
Висока раководна позиција	314	59.81
Средно ниво на раководна позиција	71	13.52
Висока не-раководна позиција	35	6.67
Средна не-раководна позиција	34	6.48
Друго	71	13.52

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

²²⁶ Може да се избераат повеќе одговори

■ 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).

Табела: барања за СПИ по земја (110 вкупно)

Албанија	14
Босна и Херцеговина	17
Косово	27
Црна Гора	16
Северна Македонија:	15
Србија	21

ЛИСТА НА КОРИСТЕНИ ИЗВОРИ ВО ОВОЈ ИЗВЕШТАЈ

■ СТУДИИ, ИЗВЕШТАИ, ДОКУМЕНТИ ЗА ПОЛИТИКИ, ЗАКОНОДАВСТВО, ДРУГИ ИНФОРМАЦИИ

Годишна програма за генерички обуки, достапна на:

<https://www.mioa.gov.mk/tr-documents431.nspix>

Годишен извештај за спроведувањето на Акцискиот план на Стратегијата за реформа на јавната администрација 2018-2022 за периодот јануари - декември 2021 година, достапен на:

<https://bit.ly/3LPtpdc>

Годишен извештај за имплементација на Акцискиот план на Стратегијата за реформа на јавната администрација 2018-2022 за периодот јануари - декември 2021 година, достапен на:

<https://t.ly/GJU9>

Годишен извештај за функционирањето на системот за јавна внатрешна финансиска контрола 2020, достапен на:

<https://bit.ly/3T0mOin>

Годишен извештај за функционирањето на системот за јавна внатрешна финансиска контрола 2021, достапен на:

<https://bit.ly/3I1uIF1>

Годишен извештај за активностите на Бирото за јавни набавки за 2020 година, достапен на:

<https://bit.ly/3LAXzpi>

Годишен извештај за извршени ревизии и за работата на Државниот завод за ревизија, достапен на:

<https://bit.ly/3VwmiuA>

Статија „2022 Криза – но и година на значајни реформи во јавните финансии“, достапна на:

<https://bit.ly/3ARRPh6>

Предлог-законот за буџет: Реформа за поголема отчетност, дигитализација и подобро долгорочно планирање, достапна на:

<https://bit.ly/3NBCZ5Q>

Буџет на Република Северна Македонија за 2021 година, достапен на:

<https://bit.ly/3NyA6Tv>

Буџет на Република Северна Македонија за 2022 година, достапен на:

<https://bit.ly/42oRVZj>

Буџет на Република Северна Македонија за 2022 година во збир на отворени податоци, достапен на:

<https://t.ly/TAX6>

Билтени на месечни активности, достапни на:

https://www.aa.mk/bilteni_na_mesecni_aktivnosti_2021.nspix

Повик за учество во тематските работни групи за изработка на Стратегијата РЈА, достапен на:

<https://t.ly/ZLEcl>

Каталог на јавни услуги Упатство за користење за внесување, верификација и превод, достапно на:
<https://t.ly/iJHX->

Комуникациска стратегија на Државниот завод за ревизија 2020-2023, достапна на:
<https://bit.ly/3NyHpdT>

Одлуки за избор на административни службеници, достапни на:
<http://aa.mk/odluki.nspk>

Програма за дигитална Европа, достапна на:
<https://shorturl.ac/7abe8>

Нацрт-стратегија за развој на енергетиката до 2040 година, достапна на:
<https://t.ly/6ZEp>

Програма за економски реформи 2023-2025, Министерство за финансии, јануари 2023 година, достапна на:
<https://bit.ly/44r46Xn>

Европската комисија, Извештај за Северна Македонија за 2022 година, достапен на:
https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/north-macedonia-report-2022_en

Институт за европска политика – Скопје, Национален ПАР Монитор Македонија 2019/2020, достапен на:
<https://epi.org.mk/post/17326?lang=en>

Петти полугодишен извештај за спроведување на акциониот план на Стратегијата за реформи во јавната администрација, МИОА, достапен на:
<https://shorturl.ac/7abe9>

Завршна сметка на Буџетот на Република Северна Македонија за 2021 година, достапна на:
<https://bit.ly/42mvELz>

Фискален шалтер – нова алатка за транспарентност на Министерството за финансии, март 2021 достапна на:
<https://bit.ly/3HFFQXT>

Фискална стратегија на Република Северна Македонија (со изгледи до 2027 година), Влада на Република Северна Македонија, мај 2022 година, достапна на:
<https://bit.ly/3nskBBM>

Упатство за користење на електронски услуги, Агенција за катастар на недвижности, достапно на:
<https://bit.ly/2yere10>

Прирачник за инсталација на клиентски софтвер за интегрирана наплата на придонеси, Управа за јавни приходи, достапен на:
<https://bit.ly/2Zmziry>

Прирачник за проактивно објавување на информации, Агенција за заштита на правото за слободен пристап до информациите од јавен карактер, достапен на:
<https://bit.ly/3jfh4j2>

SIGMA/OECD 2021 Мониторинг извештај, Северна Македонија, достапен на:
<https://shorturl.ac/7abeb>

Стратегија за реформа на даночниот систем 2021-2025, Министерство за финансии, декември 2020 година, достапна на:
<https://bit.ly/44qENET>

Закон за административни службеници, достапен на:
<https://t.ly/palZ>

Закон за буџети, достапен на:
<https://bit.ly/3LTYVbf>

Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер, достапен на:
<https://bit.ly/3LTwPvu>

Закон за работни односи, достапен на:
<https://tinyurl.com/5d5wbcdv>

Закон за јавна внатрешна финансиска контрола, достапен на:
<https://bit.ly/423ZHlm>

Закон за вработените во јавниот сектор, достапен на:
<https://rb.gy/qn5bi>

Прирачник за млади за остварување на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер, достапен на:
<https://bit.ly/3BfyFBV>

Среднорочна стратегија за општествена одговорност во Република Северна Македонија, достапна на:
<https://tinyurl.com/pnauxzv>

Методологија за евалуација на индексот за квалитет на институциите, МИОА, достапна на:
<https://bit.ly/3HAMTRu>

Национална стратегија за развој на концептот на едно општество и интеркултурализам 2020-2022, достапна на:
<https://shorturl.ac/7abed>

Национална програма за трансформација на непријавената работа кај Ромите во Република Северна Македонија, Скопје, достапна на:
<https://t.ly/1aUF->

Национална стратегија за заштита на природата 2017-2027, достапна на:
<https://faolex.fao.org/docs/pdf/mac202006.pdf>

Национална стратегија за биодиверзитет 2018-2023, достапна на:
<https://t.ly/xEx5>

Национална стратегија за води 2012—2042, достапна на:
<https://faolex.fao.org/docs/pdf/mac201976.pdf>

Национална стратегија за одржлив развој 2009-2030, достапна на:
https://t.ly/g_eo

Национална стратегија за апроксимација во животната средина, достапна на:
<https://t.ly/YgjD>

Национална стратегија за развој на социјалните претпријатија во Република Северна Македонија, достапна на:
<https://shorturl.ac/7abee>

Национална стратегија за вработување 2021-2027 и 2021-2023 Акциски план за вработување, достапен на:
<https://shorturl.ac/7abef>

Национална стратегија и акциски план 2020-2022 за превенција и заштита на децата од насилство 2020-2025, достапни на:
<https://t.ly/U7Qf>

Национална стратегија за деинституционализација во Република Македонија 2018-2027, достапна на:
https://t.ly/hzR_a

Портал за слободен пристап до информации од јавен карактер, достапен на:
<https://slobodenpristap.mk/>

Презентација на Регистарот за вработени во јавниот сектор 2021 година, достапна на:
<https://vlada.mk/node/24850>

Презентација на Регистарот за вработени во јавниот сектор 2021 година, достапна на:
<https://vlada.mk/node/28287>

Предлог за реорганизација на органите на државната управа, агенциите и инспекциските служби на централно ниво, достапен на:
<https://vlada.mk/node/25916>

Стратегија за реформа на јавната администрација 2018-2022, Министерство за информатичко општество и администрација, достапна на:
https://t.ly/hzR_a

Стратегија за управување со јавниот долг на Република Северна Македонија (со изгледи до 2027 година) 2023-2025, Влада на Република Северна Македонија, мај 2022 година, достапна на:
<https://bit.ly/3pasb4D>

Извештај од Регистарот за вработени во јавниот сектор 2021 година, достапен на:
<https://shorturl.ac/7abeg>

Извештај од Регистарот за вработени во јавниот сектор 2022 година, достапен на:
<https://shorturl.ac/7abeh>

Извештај од спроведеното истражување за индексот на квалитет на институциите достапен на:
<https://mioa.gov.mk/?q=mk/node/4553>

Правила за систематизација на работните места во Државниот завод за ревизија, достапни на:
<https://bit.ly/417tYER>

Правилник за систематизација на работните места во МИОА, достапен на:
<https://t.ly/3hTwj>

Правилник за систематизација на работните места во Министерството за образование и наука, достапен на:
https://t.ly/uG_e

Стратегија за формализација на неформалната економија во Република Македонија 2018-2022, достапна на:
<https://t.ly/wKpk>

Стратегија за демографски политики на Република Македонија 2015-2024, достапна на:
<https://t.ly/mPCB>

Стратегија за промоција и развој на волонтерството и план за спроведување (Акционен план) 2021-2025, достапна на:

<https://t.ly/abuv>

Стратегија за безбедност и здравје при работа 2021-2025, достапна на:

<https://t.ly/1FuD>

Стратегија за развој на женското претприемништво во Република Македонија 2019-2023, достапна на:

<https://t.ly/mFQ2z>

Стратегија за вклучување на Ромите 2022-2030, достапна на:

<https://t.ly/Qa2SK>

Анкета за мерење на задоволството на корисниците на услуги, достапна на:

<https://mvr.gov.mk/anketa/>

Синтетички извештај за државна реорганизација, достапен на:

<https://bit.ly/3LV31Ph>

Упатство за користење на Системот за централизирана корисничка најава, Централен регистар на Република Северна Македонија, достапно на:

<https://shorturl.ac/7abei>

Упатство за користење на Е-даноци, Управа за јавни приходи, достапно на:

<https://bit.ly/3g6UR5x>

Програма за работа на Владата на Република Северна Македонија за 2021 година, достапна на:

<https://bit.ly/41ZPyfl>

■ ИНТЕРНЕТ СТРАНИЦИ

Електронски национален 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>

Портал за е-услуги

<https://uslugi.gov.mk>

Портал за капитални расходи

<https://kapitalni-rashodi.finance.gov.mk/>

Финансиска транспарентност за порталот COVID-19

<https://finansiskatransparentnost.koronavirus.gov.mk/#/payments-details>

Владата 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/>

Министерството 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.moep.gov.mk/>

Отворете го порталот за податоци
<https://data.gov.mk/en/>

Отворете го порталот за финансии
<https://open.finance.gov.mk/en/home>

Отворено владино партнерство, Северна Македонија
<https://www.opengovpartnership.org/members/north-macedonia/>

Портал за јавен долг
<https://javendolg.open.finance.gov.mk/en>

Државната комисија за жалби за јавни набавки
<http://dkzjn.mk/>

Државниот завод за ревизија
<https://dzt.mk/>



Овај пројект е финансиран од ЕУ

