

Извештај од Мониторот за РЈА во Северна Македонија

СТРАТЕГИЈА ЗА РЕФОРМА ВО ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА

2024/2025



Институт
за
европска
политика.
Скопје



ИМПРЕСУМ

ПУБЛИКАЦИЈА:

Извештај од Мониторот за РЈА во Северна Македонија -
СТРАТЕГИЈА ЗА РЕФОРМА ВО ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА

ИЗДАВАЧ:

European Policy Institute - Skopje

АВТОРИ:

Јулијана Караи, Институт за европска политика (ЕПИ) - Скопје

Беба Жагар, Институт за европска политика (ЕПИ) - Скопје

ДИЗАЈН:

Релатив

СОДРЖИНА:

БЛАГОДАРНОСТ	4
ЗА ВЕБЕР 3.0	5
ИЗВРШНО РЕЗИМЕ	7
ЛИСТА НА КРАТЕНКИ И АКРОНИМИ	9
I. ВеБЕР РЈА Монитор: Што следиме и на кој начин?	10
I.1 ПРИОДОТ НА ВЕБЕР КОН МОНИТОРИНГ НА РЈА	10
I.2 ЗОШТО И НА КОЈ НАЧИН ВЕБЕР СПРОВЕДУВА МОНИТОРИНГ ВО ОБЛАСТА „СТРАТЕГИЈА ЗА РЈА“	12
II. ТРАНСПАРЕНТНОСТ И ИНКЛУЗИВНОСТ ВО ДЕФИНИРАЊЕТО И УПРАВУВАЊЕТО СО АГЕНДАТА ЗА РЈА	16
II.1 ТРАНСПАРЕНТНОСТ И ИНКЛУЗИВНОСТ ПРИ ИЗГОТВУВАЊЕТО НА ПЛАНСКИТЕ ДОКУМЕНТИ ЗА РЈА	16
II.2 ТРАНСПАРЕНТНОСТ И ИНКЛУЗИВНОСТ НА СТРУКТУРИТЕ ЗА СЛЕДЕЊЕ И КООРДИНАЦИЈА НА РЈА	28
II.3 ПРЕПОРАКИ ЗА СТРАТЕГИЈАТА ЗА РЈА	34
II. 3.1 СЛЕДЕЊЕ НА ПРЕПОРАКИТЕ ОД РЈА МОНИТОРОТ 2021/2022	34
II. 3.2 ПРЕПОРАКИ ОД ИЗВЕШТАЈОТ ЗА МОНИТОРОТ ЗА РЈА ЗА ПЕРИОДОТ ОД 2024 ДО 2025 ГОДИНА	36
ПРИЛОГ ЗА МЕТОДОЛОГИЈАТА	37
ЛИСТА НА ИЗВОРИ КОРИСТЕНИ ВО ОВОЈ ИЗВЕШТАЈ	41

БЛАГОДАРНОСТ

Извештајот за Стратегија за РЈА во Северна Македонија за периодот 2024/2025 година е резултат на активности за мониторинг во траење од месец и половина, а кои се спроведоа со примена на повеќе техники за прибирање податоци, при што беа добиени обемни наоди.

Како и со претходните изданија на Извештаите од Националниот монитор за РЈА за периодите 2017/2018, 2019/2020 и 2021/2022 година, особена благодарност им се упатува на членовите на Платформата ВеБЕР и на Националната работна група во Северна Македонија, како и на останатите засегнати страни во Северна Македонија, кои ги споделија нивните искуства преку интервјуа, со што дадоа исклучителен придонес кон содржината и квалитетот на овој Извештај, а кои нема да бидат именувани за да се испочитува начелото на анонимност.

Конечно, тимот на ВеБЕР 3.0 исто така би сакал да се заблагодари на неговите главни партнери и соработници, кои го поддржаа проектот во однос на истражувачките и други активности. Особена благодарност се упатува до СИГМА (Поддршка за подобрување на раководењето и управувањето)¹, Регионалната школа за јавна администрација (РЕСПА), како и до Министерството за јавна администрација на Северна Македонија, како соработник во проектот.

¹ Заедничка иницијатива на Европската унија и ОЕЦД.

ЗА ВЕБЕР 3.0

Надоврзувајќи се на постигањата од претходните ВеБЕР проекти, односно ВеБЕР (2015 – 2018) и ВеБЕР 2.0 (2019 – 2023), проектот **Овозможување на реформата на јавната администрација во Западен Балкан – ВеБЕР 3.0** е третиот последователен грант финансиран од ЕУ доделен на најголемата иницијатива предводена од граѓанското општество за следење на реформата на јавната администрација (РЈА) во земјите од Западниот Балкан. Проектот се спроведува во периодот од февруари 2023 до јули 2026 година. Врз основа на Принципите на СИГМА/ОЕЦД, при спроведувањето на првите две фази од оваа Иницијативата се поставија темелите за постигање на амбицијата на ВеБЕР 3.0 **дополнително да ги зајакне граѓанските организации (ГО) за да придонесат кон потранспарентна, поотворена, поодговорна, граѓански ориентирана администрација во регионот на Западен Балкан, која со тоа ќе биде и поусогласена со стандардите на ЕУ во оваа област.**

ВеБЕР 3.0 и натаму ја промовира клучната улога на ГО во процесот на РЈА, а при тоа исто така се застапува за посеопфатно вклучување на граѓаните во овој процес како и за инклузивни реформски мерки, прилагодени на потребите на корисниците, со што водат кон видливо подобрување. Темелејќи ги своите активности врз обемни податоци и сознанија собрани во текот на мониторингот, проектот ВеБЕР 3.0 натаму ќе го зајакне граѓанското општество со цел истото поделотворно да влијае на дефинирањето и спроведување на РЈА. За да се негува колаборативно креирање на политиките и за да се премости јазот меѓу стремежите и остварливите решенија, проектот ќе поттикне одржлив дијалог за политиките меѓу владите и граѓанските организации преку ВеБЕР платформата и нејзините Национални работни групи за РЈА. Конечно, преку доделување мали грантови за локалните ГО, ВеБЕР 3.0 го зајакнува ангажманот во процесот на РЈА на локално ниво, така пренесувајќи и зајакнувајќи го гласот на граѓаните, кои впрочем се и крајните корисници на работата на јавната администрација.

Производите на ВеБЕР 3.0 и дополнителните информации за нив се достапни на интернет-страницата на проектот www.par-monitor.org.

ВеБЕР 3.0 го спроведува Мрежата „Мисли за Европа“ (ТЕН), составена од шест тинк-тенк организации ориентирани кон политиките на ЕУ на Западниот Балкан:



Дејствувајќи во партнерство со Центарот за истражување на јавната администрација (KDZ) од Виена, ВеБЕР 3.0 обезбеди експертска поддршка на ниво на Европската унија, особено за дефинирање методологија фокусирана на граѓаните за решавање на прашања поврзани со РЈА на локално ниво.



ИЗВРШНО РЕЗИМЕ

Оценката за транспарентноста и инклузивноста на агендата за РЈА во овој извештај се концентрира на два клучни аспекта – 1) партиципативно изготвување на планските документи за РЈА, кое вклучува и актери што не се дел од јавната власт, односно не-државни чинители и 2) вклученост на ГО во работата на владините механизми за координација и следење на РЈА. Во однос на првиот аспект, оценката накратко се осврнува на основните барања кои произлегуваат од регулативата во однос на спроведувањето на консултации, по што следува оценка на практиките за вклучување на надворешни засегнати страни и на јавноста во различните фази од развојот на политиките, при што земен е примерок од два плански документи за РЈА, усвоени по објавувањето на РЈА Мониторот за периодот 2021-2022 година. Во однос на вториот аспект, извештајот го испитува степенот и начинот на вклучување на ГО и други недржавни чинители во процесите на координација и следење на РЈА, како на политичко, така и на административно ниво, при што се нагласува до која мерка ваквата вклученост е институционализирана и колку истата е значајна во пракса. Наодите во извештајот се однесуваат на периодот по објавувањето на РЈА Мониторот за периодот 2021-2022 година, започнувајќи од втората половина на 2022 година, заклучно со крајот на 2024 година.²

Северна Македонија има утврдена регулатива со која се промовира транспарентноста и инклузивноста во изготвувањето на плански документи и законодавство за РЈА. Сепак, овој процес треба да биде потранспарентен, особено кога станува збор за РГ, процесот за избор на членови на РГ, нивниот состав и резултатите од нивното работење.

Се одвиваат консултации со недржавните чинители во текот на постапката за изготвување на планските документите за РЈА. Сепак, оваа постапка потребно е да се подобри со цел истата да стане појасна, посеопфатна и да се подигне нивото на отчетност во рамки на истата. Иако засегнатите страни се поканети да учествуваат во отворените консултации, целата постапка треба да се одликува со повисок степен проактивност, преку користење на сите достапни средства за комуникација и со вклучување на поширок опфат на надворешни засегнати страни.

² За 2022 година опфатени се исклучиво настаните што не биле опфатени во Извештајот од РЈА Мониторот за периодот 2021-2022 година.

Има одреден напредок во подготовката на постапката за консултации, но останува уште многу да се работи за да се зајакне истата. Најслабата точка во постапката за консултации и натаму остануваат повратните информации, како што и беше забележано во претходните циклуси на РЈА Мониторот. ГО треба да бидат информирани за нивниот придонес и да добијат повратни информации за коментарите поднесени во текот на постапката за консултации. Коментарите на ГО треба да бидат јасно видливи, при што точно ќе се означат авторите и ќе има упатување кон истите. Исто така, треба да се дадат објаснувања за начинот на кој коментарите биле разгледани, а треба да се даде и образложение за секој поединечен одговор на коментарите.

Во однос на работата на структурите за следење и координација на РЈА и на административно и на политичко ниво, се препорачува надлежните институции да ја зголемат транспарентноста во нивното работење, потоа да го зајакнат учеството на ГО, да ја подобрат постапката за нивен избор во рамките на овие структури, како и да ја интензивираат фреквенцијата на одржување состаноци за да се обезбеди суштински и целисходен придонес од ГО, како и нивно поголемо влијание врз работата на административните и политичките структури.

ЛИСТА НА КРАТЕНКИ И АКРОНИМИ

ГО	Граѓански организации
ЕК	Европска комисија
ЕНЕР	Единствен национален електронски регистар на прописи на Република Северна Македонија
БПЈИ	Барање за пристап до информации од јавен карактер
КИ	Клучни информатори
РЈА	Реформа на јавната администрација
МИОА	Министерство за информатичко општество и администрација
МФ	Министерство за финансии
МЈА	Министерство за јавна администрација
ПИПД	Процес на изработка на плански документи
ПРУЈФ	Програма за реформа во управувањето со јавните финансии 2022–2025
ПВР	Проценка на влијанието на регулативата
ВеБЕР	Проект за овозможување на мониторинг од страна на ГО на реформа на јавната администрација во Западниот Балкан
РГ	Работна група

I. ВЕБЕР РЈА МОНИТОР: ШТО СЛЕДИМЕ И НА КОЈ НАЧИН?

I.1 Приодот на ВеБЕР кон мониторинг на РЈА

Методологијата за следење на реформата на јавната администрација (РЈА) – РЈА Монитор беше дефинирана во периодот од 2015 до 2016 година, како дел од првиот Проект за овозможување на граѓанското општество за мониторинг на реформата на јавната администрација во Западен Балкан (ВеБЕР). Уште од самиот почеток, Проектот ВеБЕР применува пристап евидентно заснован на докази во напорите да ја зајакне релевантноста, учеството и капацитетите на ГО во земјите од Западниот Балкан да се застапуваат за и да влијаат врз дефинирањето и спроведувањето на РЈА. Методологијата за следење на РЈА претставува еден од клучните резултати на Проектот што овозможува да се олесни следењето на РЈА од страна на граѓанското општество врз основа на докази и анализи.

Следствено на фактот дека ВеБЕР е фокусиран на процесот на пристапување кон Европската унија на земјите од регионот, веднаш штом во 2023 година беа ревидирани *Принципите на јавна администрација на СИГМА*³ и методологијата за ВеБЕР РЈА Мониторот е редефинирана во 2024 година. Ова беше направено со цел да се задржи фокусот врз препораките на ВеБЕР за реформи усогласени со ЕУ стандардите, што пак ги насочува Владите на земјите од Регионот кон успешно пристапување и идно членство во Европската унија. Главните измени од ревидираната Методологија за РЈА Мониторот се накратко објаснети подолу.⁴

3 Достапно на: <https://www.sigmaweb.org/publications/principlesofpublicadministration.htm>.

4 За поподробни информации во однос на опфатот и процесот на ревидирање на методологијата видете на: <https://www.par-monitor.org/par-monitor-methodology/>.

Табела 1: Клучни измени во методологијата за РЈА Мониторот

Структура

- Воведување на еден индикатор за секоја област на РЈА, поделен на подиндикатори, кои понатаму се сочинети од повеќе елементи на подиндикаторот (специфични критериуми кои се предмет на оценување);
- Воведување на видови на елементи на индикаторите, при што секој елемент се фокусира на еден од следниве аспекти на реформата:
 1. Стратегија и политики
 2. Законодавство,
 3. Институционална поставеност,
 4. Практика во спроведување, и
 5. Резултати и влијание;
- Воведување на скала од 100 поени, што овозможува продлабочена и подетална оценка на напредокот во секоја област на РЈА.

Извори на податоци

- Воведување интервјуа со „клучни информатори“, односно клучни недржавни чинители кои се вклучени и запознаени со процесите. Овие интервјуа служат како извор на податоци за елементите „Резултати и влијание“, наместо претходно користената анкета со организации од граѓанското општество;
- Користење на резултати од истражувања на перцепцијата на јавноста како извор на податоци за елементите „Резултати и влијание“, со проширување на нивниот опфат за да се надополни оценувањето во петте области на РЈА, со исклучок на областа „Стратегија за реформа на јавната администрација“;
- Отстранување на анкетата со државни службеници како извор на податоци, поради постојаните тешкотии во обезбедувањето соодветна стапка на одговори од јавните администрации на земјите во регионот.

Изготвување на извештаи за РЈА Мониторот

- Шест национални извештаи за РЈА Мониторот, по еден за секоја област на РЈА (вкупно 36 извештаи за целокупниот РЈА Монитор), со цел да се овозможи навремено објавување и застапување за резултатите од мониторингот, наместо тие да бидат објавени по завршување на истражувањето кое трае 18 месеци;
- Шест регионални прегледни извештаи за земјите од Западниот Балкан, по еден за секоја област на РЈА (вкупно 6 извештаи).

I.2 Зошто и на кој начин ВеБЕР спроведува мониторинг во областа „Стратегија за РЈА“

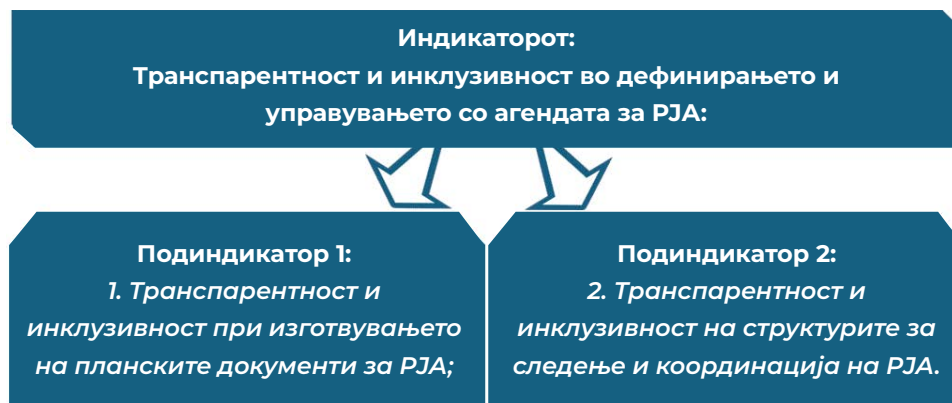
Фокусот на ВеБЕР врз дефинирањето и координацијата на политиките за РЈА е од суштинско значење од повеќе причини. Добро разработена стратешка рамка за РЈА, односно јасна рамка составена од плански документи за РЈА, кои ги дефинираат целите, мерките, активностите и финансирањето, дефинира јасен патоказ за реформа на начинот на кој јавните институции комуницираат со граѓаните. Со цел реформскиот процес постојано да се движи во вистинска насока и да обезбеди целисходен напредок, надворешниот мониторинг на заложбите на владите за транспарентност и инклузивност во оваа област е од суштинско значење. Токму тука доаѓа до израз улогата на недржавните чинители, кои вршат надворешен притисок врз владите да ги исполнат заложбите и редовно да известуваат за постигнатиот напредок. Исто така, овозможувањето на учество на недржавните чинители како во дефинирањето, така и во мониторингот на спроведувањето на планските документи за РЈА, ги јакне начелата на транспарентност и инклузивност, кои пак се клучните начела за доброто управување. Ниту една политика, вклучително и за РЈА како сеопфатна реформа, не може да се спроведе ефикасно во интерес на општеството во отсуство на овие начела. Оттука, обезбедувањето на учество на граѓанското општество и другите недржавни чинители во процесите на дефинирање и координација на политиките за РЈА не е само корисно, туку и неопходно за отчетноста на владата и за долгорочното подобрување на јавната администрација..

Мониторингот во областа Стратегија за РЈА се заснова на еден Принцип на СИГМА во оваа област:



Принцип 1: Утврдена е сеопфатна, кредибилна и одржлива агенда за реформа на јавната администрација и истата успешно се спроведува, поттикнувајќи иновации и континуирано подобрување.

Овој принцип целосно се оценува од гледна точка на квалитетот на граѓанското општество и вклученоста на јавноста во постапките за изготвување на стратешките документи за РЈА, како и учество во структурите за следење и координација што треба да обезбеди нивно целисходно спроведување. Целта на фокусот врз инклузивноста и транспарентноста е да се утврди до кој степен потребите и ставовите на релевантните засегнати страни се разгледани и земени предвид при изготвувањето и спроведувањето на реформските агенди.



Периодот на мониторинг на Стратегијата за РЈА ги опфаќа настаните од завршувањето на претходниот циклус на мониторинг според РЈА Мониторот, кој траел од јануари до ноември 2022 година. Оттука, овој извештај се фокусира првенствено на 2023 и 2024 година, како и на настаните од крајот на 2022 година кои не биле опфатени со претходниот циклус. Иако во извештајот е вклучена споредбена анализа на наодите со претходните изданија на РЈА Мониторот, бодовната оценка на државата не е споредлива со претходните резултати заради измените во применетата методологија.

Првиот подиндикатор се фокусира на тоа дали се воспоставени и каков е квалитетот на процесите на консултации при изготвување на планските документи за РЈА, како што се официјални стратегии/стратешки планови, програми/планови, нивни акциски планови или кој било друг вид плански документ за реформата на јавната администрација со период на спроведување од најмалку две години, кои се формално одобрени/усвоени од владата или парламентот. Се оценува дали транспарентноста и инклузивноста во процесот на изготвување се правно регулирани, при што се продолжува со анализа на практичните аспекти на спроведување на консултациите, односно дали вклучувањето на невладините чинители е навремено, дали поканите се отворени и проактивно се упатуваат и се проследени со целосни информации и дали за придонесот на недржавните чинители е дадена јавно достапна повратна информација. Исто така, се разгледува дали јавноста имала можност да придонесе по нацрт-документите преку јавни расправи и на крајот се оценува перцепцијата на сите што биле дел од консултациите за влијанието на консултациите врз транспарентноста и инклузивноста.

Следењето на законодавните и аспектите на практична примена се врши преку комбинирање на извори на податоци со цел обезбедување на сигурност на резултатите, вклучително и квалитативна анализа на стратешки документи и официјални податоци кои се јавно достапни или добиени од институциите надлежни за РЈА. За потребите на оценка на резултатите и влијанието, истражувачите спроведуваат интервјуа со клучни информатори од редовите на недржавните чинители кои учествувале во процесите на консултации.

Елементите на индикаторот кои се оценуваат во рамките на првиот подиндикатор се наведени во Табела 2..

Табела 2: Елементи на индикаторот во рамките на подиндикатор 1

Елемент на индикатор – број и назив	Вид
E1.1 Регулативата предвидува транспарентност и инклузивност на процесот на изготвување на планските документи за реформата на јавната администрација	Законодавство
E1.2 Во текот на изготвувањето на планските документи за РЈА се одржуваат консултации со недржавните чинители	Практика во спроведувањето
E1.3 Поканите за учество на недржавните чинители во консултациите се отворени	Практика во спроведувањето
E1.4 Надлежните институции проактивно обезбедуваат дека во процесот учествуваат најразлични надворешни засегнати страни	Практика во спроведувањето
E1.5 Надлежните институции даваат целосни информации потребни за подготовка за консултациите	Практика во спроведувањето
E1.6 Надлежните институции ги објавуваат повратните информации за коментарите добиени во процесот на консултации	Практика во спроведувањето
E1.7 Во текот на изготвувањето на документите за планирање на РЈА се организираат јавни дебати	Практика во спроведувањето
E1.8 Клучните информатори сметаат дека постапката за изготвување на планските документи за РЈА е транспарентна и инклузивна	Резултати и влијание

Оценката се спроведува врз основа на примерок од плански документи за РЈА, кои се усвоени во текот на 2023 и 2024 година, како и на оние усвоени кон крајот на 2022 година, по завршувањето на периодот на мониторинг во рамки на претходниот циклус на извештајот од РЈА Мониторот. Анализата на овој подиндикатор за Република Северна Македонија ги опфаќа:

- *Стратегијата за реформа на јавната администрација 2023-2030*
- *Програма за реформа на управувањето со јавни финансии (Акциски план за управување со јавните финансии 2023)*

Вториот подиндикатор го следи учеството на граѓанското општество во структурите за координација и следење на РЈА на политичко и административно ниво. Овој подиндикатор се однесува исклучиво на телата формирани за најсеопфатниот стратешки документ за РЈА (на пр., стратегии за РЈА). Оценката најнапред утврдува дали стратешката агенда за РЈА

предвидува учество на граѓанското општество во овие структури. Понатаму, се анализира институционализацијата на ваквото учество, односно форматот на вклучување на ГО во административните и политичките тела за координација на РЈА и дали процесите на селекција се отворени и конкурентни. Во однос на практиката, подиндикаторот ја оценува редовноста на одржување на состаноци со учество на ГО и транспарентноста на комуникацијата во врска со работата на телата за координација и следење на РЈА. На крајот, се оценува дали ГО имаат можност суштински да придонесат во работата на овие тела, како показател за исходот од партиципативниот пристап во координацијата и следењето на агендата за РЈА.

Оценката се заснова на преглед на службени документи и официјални интернет-страници кои се однесуваат на организацијата и функционирањето на структурите за координација и следење на РЈА. За потребите на оценување на резултатите и влијанието, истражувачите спроведуваат интервјуа со клучни информатори, кои се претставници на граѓанското општество и кои се членови на овие тела или присуствувале на нивни седници по покана.

Елементите на индикаторот кои се оценуваат во рамките на вториот подиндикатор се наведени во Табела 3.

Табела 3: Елементи на индикаторот во рамките на подиндикатор 2

Елемент на индикатор – број и назив	Вид
E2.1 Учесството на граѓанското општество во структурите за следење и координација е предвидено во агендата за РЈА	Стратегија и политика
E2.2 Форматот на вклучување на ГО во административните структури за координација и следење на РЈА овозможува нивно редовно и суштинско учество	Институционална поставеност
E2.3 Форматот на вклучување на ГО во политичките структури за координација и следење на РЈА овозможува нивно редовно и суштинско учество	Институционална поставеност
E2.4 Учесството на ГО се постигнува врз основа на отворен конкурентски процес	Институционална поставеност
E2.5 Состаноците на структурите за координација и следење на РЈА се одржуваат редовно, со вклученост на ГО	Практика во спроведувањето
E2.6 За работата на структурите за следење и координација на РЈА се информира на транспарентен начин	Практика во спроведувањето
E2.7 Клучните информатори сметаат дека можат суштински да придонесат во текот на состаноците на структурите за следење и координација	Резултати и влијание

II. ТРАНСПАРЕНТНОСТ И ИНКЛУЗИВНОСТ ВО ДЕФИНИРАЊЕТО И УПРАВУВАЊЕТО СО АГЕНДАТА ЗА РЈА

Транспарентност и инклузивност во дефинирањето и управувањето со агендата за РЈА (скала 0-100)



■ Доделени ■ Не се постигнати

II.1 Транспарентност и инклузивност при изготвувањето на планските документи за РЈА



Принцип 1: Утврдена е сеопфатна, кредибилна и одржлива агенда за реформа на јавната администрација и истата успешно се спроведува, поттикнувајќи иновации и континуирано подобрување.

Подиндикатор 1: Транспарентност и инклузивност при изготвување на планските документи за РЈА⁵

Елементи на индикаторот	Вид на елемент	Резултат
Е 1.1 Регулативата предвидува транспарентност и инклузивност на процесот на изготвување на планските документи за реформата на јавната администрација	Законодавство	3/5
Е 1.2 Во текот на изготвувањето на планските документи за РЈА се одржуваат консултации со недржавните чинители	Практика во спроведувањето	9/9
Е 1.3 Поканите за учество на недржавните чинители во консултациите се отворени	Практика во спроведувањето	4/8
Е 1.4 Надлежните институции проактивно обезбедуваат дека во процесот учествуваат најразлични надворешни засегнати страни	Практика во спроведувањето	3.5/6

⁵ Со првиот подиндикатор се спроведува мониторинг според следниов принцип на СИГМА: Сите релевантни засегнати страни редовно се консултираат и вклучуваат во планирањето и мониторингот на РЈА; целисходно се информира за РЈА и се промовираат вредностите на добрата јавна администрација.

Е 1.5 Надлежните институции даваат целосни информации потребни за подготовка за консултациите	Практика во спроведувањето	9/9
Е 1.6 Надлежните институции ги објавуваат повратните информации за коментарите добиени во процесот на консултации	Практика во спроведувањето	2/9
Е 1.7 Во текот на изготвувањето на документите за планирање на РЈА се организираат јавни дебати	Практика во спроведувањето	7/10
Е 1.8 Клучните информатори сметаат дека постапката за изготвување на планските документи за РЈА е транспарентна и инклузивна	Резултати и влијание	4/4
Вкупен резултат за подиндикатор 1		41.5/60

Во периодот по последниот мониторинг циклус на ВеБЕР, беа усвоени два нови плански документи кои се составен дел од агендата за РЈА: Стратегијата за реформа на јавната администрација за периодот 2023–2030, во надлежност на Министерството за јавна администрација (МЈА) и Програмата за реформа на управувањето со јавните финансии 2022–2025 (ПРУЈФ), заедно со Акцискиот план за 2023 година, во надлежност на Министерството за финансии (МФ). Овие документи го сочинуваат примерокот што се користи за анализа на елементите опфатени со овој подиндикатор. Како што се наведува во Извештајот на Европската комисија (ЕК) за Северна Македонија за 2024 година, квалитетот и опсегот на стратегијата се соодветни, бидејќи ги покрива сите клучни реформски области, поставува јасна почетна вредност и јасни цели и таргети и ги идентификува предизвиците на политиките.⁶ Во однос на УЈФ, ЕК наведува дека во декември 2023 година, Министерството за финансии спроведе среднорочен преглед на Програмата за реформа на управувањето со јавни финансии (ПРУЈФ) 2022-2025 година и формулираше нова програма за реформи што го опфаќа периодот од 2024 до 2027 година, која сè уште не е формално донесена од Владата. Дополнително, стапката на спроведување на ПРУЈФ 2022-2025 година беше прилично ниска.⁷ СИГМА/ОЕЦД нагласува дека Северна Македонија воспоставила сеопфатна стратешка рамка за реформи во сите приоритетни области опфатени со

⁶ “COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT North Macedonia 2024 Report” (European Commission, October 30, 2024) (Работен документ на персоналот на Комисијата – Извештај за Северна Македонија за 2024 година (Европска комисија, 30 октомври 2024)), https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/north-macedonia-report-2024_en

⁷ Исто.

Принципите на јавната администрација.⁸ Исто така, стратешките плански документи и за РЈА и за УЈФ се поддржани со детални акциски планови, кои предвидуваат конкретни мерки со прецизно утврдени институционални надлежности и временска рамка за нивно спроведување.⁹ Сепак, не е целосно обезбедена финансиската одржливост на реформите и има ограничена анализа на потребите за ресурси и ризиците поврзани со изворите на финансирање.¹⁰

Методологијата за проценка на влијанието на регулативата (ПВР)¹¹ ги регулира консултациите со засегнатите страни и целните групи во текот на процесот на дефинирање на политиките. Методологијата ја предвидува обврската на министерствата да спроведуваат консултации во сите фази на процесот на дефинирање на плански документи (ПДПД). Во Методологијата исто така се утврдува дека во процесот се вклучени и внатрешни и надворешни засегнати страни.¹² Според одговорот на МЈА на БПЈИ,¹³ процесот на консултации при изготвување на закони е регулиран со Деловникот за работа на Владата на Република Северна Македонија,¹⁴ Упатството за начинот на постапување во работата на министерствата во процесот на спроведување на проценка на влијанието на регулативата,¹⁵ Одлуката за формата и содржината на извештајот за ПВР,¹⁶ како и Методологијата за проценка на влијанието на регулативата.¹⁷ Институцијата надлежна за овој процес е МЈА.¹⁸

8 sigmaweb.org/publications/Public-administration-in-the-Republic-of-North-Macedonia-2024.pdf

9 Исто.

10 Исто.

11 Поглавје 4.1 од Методологијата за проценка на влијанието на регулативата (Службен весник на Република Македонија бр. 107/2013 година), https://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/pvr/Metodologija%20za%20PVR%20107-13.pdf

12 Исто.

13 БПЈИ беа доставени до МЈА на 12.11.2024 година, а МЈА одговори на 6.12.2024 година.

14 Деловник на Владата на Република Северна Македонија (Службен весник на Република Македонија бр. 38/01, 98/02, 9/03, 47/03, 64/03, 67/03, 51/06, 5/07, 15/07, 26/07, 30/07, 58/07, 105/07, 116/07, 129/07, 157/07, 29/08, 51/08, 86/08, 114/08, 42/09, 62/09, 141/09, 162/09, 40/10, 83/10, 166/10, 172/10, 95/11, 151/11, 170/11, 67/13, 145/14, 62/15, 41/16, 153/16 и 113/17 и Службен весник на Република Северна Македонија бр. 228/19, 72/20, 215/20, 309/20, 41/21 и 56/21), http://www.sz.gov.mk/public/blog/fd/00fd_a96a.pdf

15 Упатство за начинот на постапување во работата на министерствата во процесот на спроведување на проценка на влијанието на регулативата (Службен весник на Република Македонија бр. 106/2013): <https://fiskalnatrashparentnost.org.mk/upload/pdf/pravilnici/2019/Упатство%20за%20начинот%20на%20постапување%20во%20работата%20на%20Министерствата%20во%20процесот%20на%20спроведување%20на%20влијанието%20на%20регулативата.pdf>

16 Одлука за формата и содржината на извештајот за проценка на влијанието на регулативата (Службен весник на Република Македонија бр. 106/2013): <https://dejure.mk/zakon/odluka-za-format-i-sodrzhinata-na-izveshtajot-za-procenka-na-vlijaniето-na-regulativata>

17 Методологија за проценка на влијанието на регулативата (Службен весник на Република Македонија бр. 107/2013): https://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/pvr/Metodologija%20za%20PVR%20107-13.pdf

18 БПЈИ беа доставени до МЈА на 12.11.2024 година. МЈА одговори на 6.12.2024 година.

Процесот на консултации за стратешките документи е регулиран со Упатството за структурата, содржината и начинот на подготвување, спроведување, следење, известување и оценување на секторските и мултисекторските стратегии.¹⁹ Овој процес го води Генералниот секретаријат на Владата на Република Северна Македонија. Според правните акти кои ја регулираат ПВР, како и актите што се однесуваат на секторските и меѓусекторските стратегии, консултациите се задолжителни, додека начинот на вклучување на релевантните засегнати страни се утврдува уште на самиот почеток на процесот на изготвување на законите и стратешките документи.²⁰

Методологијата за проценка на влијанието на регулативата²¹ предвидува јавни расправи во однос на изготвените нацрт-текстови за заинтересираната јавност. Методологијата исто така ја предвидува обврската на министерствата да организираат јавни расправи пред официјалното усвојување на законот.²² Во контекст на транспарентноста на резултатите од консултациите, односно јавната достапност на извештаите, Методологијата за ПВР²³ ја утврдува обврската за изготвување прегледи/извештаи за вкупниот консултативен процес. Според одговорот на МЈА на БПЈИ²⁴ во однос на консултациите во постапката за изготвување закони предвидена е обврската за задолжително изготвување детален преглед/извештај за спроведените консултации. Ваквиот извештај треба да содржи список на релевантни засегнати страни, опис на начинот на нивно вклучување, преглед на добиени и прифатени мислења, опис на мислењата кои не се земени предвид, како и образложение за нивното неприфаќање.²⁵ Упатствата ја предвидуваат транспарентноста во однос на составот на работните групи. Сепак, во документите релевантни за оваа област не се содржани одредби со кои се регулира транспарентноста на резултатите од работењето на РГ.²⁶

Акцискиот план на Стратегијата за РЈА.²⁷ ја предвидува активноста за подобрувањето на функционирањето на секторските работни групи со цел зајакнување на нивниот капацитет за примена на секторскиот пристап,

¹⁹ Упатството за структурата, содржината и начинот на подготвување, спроведување, следење, известување и оценување на секторските и мултисекторските стратегии. (Службен весник на Република Северна Македонија бр. 122/2022).

²⁰ БПЈИ беа упатени до МЈА на 12.11.2024 година. МЈА одговори на 6.12.2024 година.

²¹ Поглавје 4.2 од Методологијата за проценка на влијанието на регулативата (Службен весник на Република Македонија (https://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/pvr/Metodologija%20za%20PVR%20107-13.pdf))

²² Исто.

²³ Исто.

²⁴ БПЈИ беа доставени до МЈА на 12.11.2024 година. МЈА одговори на 6.12.2024 година.

²⁵ Точка 5 од Извештајот за ПВР.

²⁶ Исто.

²⁷ Стратегија за реформа на јавната администрација 2023–2030: <https://kvalitet.mioa.gov.mk/wp-content/uploads/2024/05/strategija-za-reforma-na-javna-administracija-2023-2030-so-akcziski-plan.pdf>

преку одржување на постојан дијалог меѓу Владата и институциите, како и донаторите и граѓанското општество. Сепак, ова не се однесува на ад хок формираните работни групи (РГ) за изготвување на закони и стратешки документи.

Според одговорот на БПЈИ добиен од МЈА,²⁸ се предвидува дека консултациите со релевантните засегнати страни може да се спроведуваат на следниов начин: јавна расправа по нацрт-законот; јавни надзорни расправи; барање за поднесување мислења на писмено, забелешки и предлози од релевантните засегнати страни; учество во работна група формирана од министерство или Владата; состаноци со релевантните засегнати страни; и јавни расправи по одредени прашања со користење на електронски интерактивни алатки достапни на ЕНЕР.²⁹ Во однос на изготвувањето на закони, резултатите од работењето на работната група се вклучуваат во Извештајот за проценка на влијанието на регулативата, а нацрт-верзија од истиот се објавува на ЕНЕР.³⁰

Во однос на инклузивноста на работните групи, односно вклученоста на недржавните чинители, како и во однос на транспарентноста на постапката за нивен избор, се пропишува дека во работните групи министерствата можат да вклучат различни засегнати страни и целни групи. Сепак, нема одредби кои детално ја уредуваат постапката за избор на членовите на работните групи, ниту пак транспарентноста на нивното работење.³¹

Во контекст на консултациите со недржавни чинители спроведени во текот на постапката за изготвување на Стратегијата за РЈА и Програмата за УЈФ, истражувачите анализираа дали консултациите траеле најмалку 15 дена за материјали поднесени на писмено (на пример преку електронска пошта) или за анкети, анализирајќи исто така дали на учесниците им биле дадени најмалку 7 дена да се подготват во случаи што не вклучуваат консултации на писмено (на пример фокус групи, интервјуа и сл.). Истражувачите, исто така, анализираа дали работните документи се објавуваат на интернет-страниците на надлежните институции или на ЕНЕР, потоа дали се објавува барем еден отворен повик за учество, како и дали се доставуваат навремено материјалите потребни за фокус групи, интервјуа и РГ. Конечно, истражувачите оценуваа дали при консултациите имало барем еден состанок, во живо или виртуелно (онлајн), со надворешни засегнати страни (вклучително и учество во РГ за изготвување на документи, за фокус групи, интервјуа и сл.).

28 БПЈИ беа доставени до МЈА на 12.11.2024 година. МЈА одговори на 6.12.2024 година.

29 Единствен електронски регистар на прописи на Република Северна Македонија - ener.gov.mk

30 БПЈИ беа доставени до МЈА на 12.11.2024 година. МЈА одговори 6.12.2024 година.

31 Поглавје 2.2.1 од Методологијата за проценка на влијанието на регулативата (Службен весник на Република Македонија бр. 107/2013, https://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/pvr/Metodologija%20za%20PVR%20107-13.pdf) и Поглавје 4.2 од Прирачникот за ПБР (https://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/Priracnik%20za%20PVR2_mk.pdf)

Во соработка и со поддршка од СИГМА, Министерството за информатичко општество и администрација (МИОА)³² на 13 мај 2022 година организираше подготвителна работилница за Стратегијата за РЈА 2023–2030, која го означи официјалниот почеток на постапката за изготвување на овој документ на сеопфатен и транспарентен начин, преку инклузивен дијалог и соработка меѓу МИОА и засегнатите страни во однос на визијата, приоритетните области, целите и планот за РЈА.³³ Подготовката на Стратегијата за РЈА почна со донесување на одлука за формирање на работна група (РГ)³⁴ составена од претставници на министерствата и државните институции, како и претставници на ГО, меѓународни организации и експерти. РГ беше поделена во подгрупи за секоја од приоритетните области. Сите подгрупи имаа редовни состаноци за подготовка на текстот на Стратегијата и Акцискиот план.³⁵

МИОА изготви работен план со временска рамка и план за консултации со засегнатите страни, кој беше разгледан и усвоен од Секретаријатот за РЈА.³⁶ Планот потоа беше објавен на интернет-страницата на МИОА, а процесот на консултации се одвиваше во периодот од ноември до декември 2022 година.³⁷ На 20 јули 2022 година, МИОА организираше настан со засегнатите страни за промоција и разгледување на работниот план и временската рамка за подготовка на Стратегијата за РЈА (2023–2030). На неговата интернет-страница, МИОА објави јавен повик за вклучување на претставници од ГО во тематските работни групи задолжени за подготовка на Стратегијата.³⁸ МИОА исто така го испрати повикот за вклучување на засегнатите страни преку Секторската работна група за РЈА.³⁹ Овој канал за комуникација беше избран со цел да се потврди значењето и важноста

32 На 10.06.2024 година, Собранието на Република Северна Македонија го донесе Законот за организација и работа на органите на државната управа, со кој се воведоа измени во структурата на Владата. Во тој контекст, се формираа нови министерства, при што некои од нив беа формирани преку раздвојување на едно министерство на две министерства (некои од новоформираните министерства пак ги презедоа надлежностите на две претходни министерства) и се распределија надлежностите на постојните министерства. Министерството надлежно за јавната администрација, кое го носеше називот Министерство за информатичко општество и администрација (МИОА), беше разделено на две нови министерства: Министерство за јавна администрација и Министерство за дигитална трансформација.

33 “COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT North Macedonia 2024 Report” (European Commission, October 30, 2024) (Работен документ на персоналот на Комисијата – Извештај за Северна Македонија за 2024 година (Европска комисија, 30 октомври 2024)), https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/north-macedonia-report-2024_en

34 Одлука за формирање на работна група (РГ), 3 јуни 2022 година, https://mioa.gov.mk/content/reshenie_na_rab_grupa_srja_2023-2030.pdf

35 Поканите беа доставени преку електронска пошта.

36 На седницата одржана на 13 јули 2022. , <https://www.mioa.gov.mk/content/Записник%20десетта%20седница.pdf>

37 Работен план со временска рамка и план за консултации со засегнатите страни, https://www.mioa.gov.mk/content/vremenska_ramka_2023-2030.pdf

38 <https://www.mioa.gov.mk/content/povik.pdf>

39 Исто.

на Секторската работна група за РЈА, во чија работа уште од самиот почеток се вклучени претставници на институциите, граѓанското општество и меѓународните организации. Интерес изразија осум организации, претставници на ГО и претставници на меѓународни организации и сите тие беа директно вклучени во тематските работни групи.⁴⁰

Покрај учеството во РГ, на 1 декември 2022 година, засегнатите страни имаа можност да учествуваат во јавна расправа за нацрт-верзијата на Стратегијата, која ја организираше МИОА, со поддршка од Регионалната школа за јавна администрација (РЕСПА⁴¹). На 9 февруари 2023 година, нацрт-верзијата на Стратегијата за РЈА (2023–2030), придружена со Акцискиот план, беше објавена на ЕНЕР, за да се информираат засегнатите страни и да им се овозможи да поднесат коментари и предлози.⁴²

Со оглед на тоа што истражувачите не успеаја да најдат достапни информации на интернет во однос на Програмата за УЈФ⁴³ тие доставија БПЈИ до МФ.⁴⁴ Според одговорот на БПЈИ, биле спроведени консултации во рамките на Секторската РГ за УЈФ, откако документите биле објавени на интернет-страницата на Министерството на 15 април 2022 година. Засегнатите страни биле информирани преку електронска пошта и им бил даден рок од 15 дена за доставување коментари, со краен рок 29 април 2022 година.⁴⁵ Секторската РГ ги разгледала пристигнатите коментари во врска со УЈФ, а прифатените коментари биле вклучени во документите пред истите повторно да им бидат доставени на засегнатите страни.⁴⁶

Сепак, интервјуираните лица/клучни информатори (КИ) изјавија дека немало ваков процес на консултации и дека тие не добиле информации за какви било активности поврзани со УЈФ во изминатите две години. Исто така, има забелешки дека процесот не бил инклузивен во вистинска смисла на зборот, туку дека тој бил од исклучиво информативен карактер.⁴⁷ Ова прашање е истакнато и во сите претходни циклуси на мониторинг на РЈА.

Во контекст на изготвувањето на Стратегијата за РЈА, тематските РГ и подгрупи беа активни во текот на целата подготвителна фаза и имаа редовни состаноци.⁴⁸ Во однос на Програмата за УЈФ, МФ одговори дека на

40 Стратегија за реформа на јавната администрација 2023–2030, <https://kvalitet.mioa.gov.mk/wp-content/uploads/2024/05/strategija%20za-reforma-na-%20javna-administracija%202023-2030-so-akciski-plan.pdf>

41 Јавна расправа по нацрт-верзијата на Стратегијата <https://www.nvosorabotka.gov.mk/?q=mk/node/739>

42 Нацрт-верзија на Стратегијата, https://www.mioa.gov.mk/content/nacrt_tekst_na_strategijata_za_rja_2023_-2030.pdf

43 Акциски план за управување со јавните финансии за 2023 година, <https://finance.gov.mk/wp-content/uploads/2023/07/Акциски-план-за-ПФМ-за-2023-МК.pdf>

44 БПЈИ е поднесено до МФ на 12.11.2024 година. МФ одговори на 23.12.2024 година.

45 Исто.

46 Исто.

47 Интервјуата со КИ беа спроведени во периодот од 22 до 29.11.2024 година.

48 Комуникацијата во однос на состаноците на работната група и подгрупите се одвивала по електронска пошта.

13 мај 2022 година била одржана јавна консултација, во формат на дијалог за политиките со релевантните засегнати страни.⁴⁹

Истражувачите направија преглед на официјалните податоци и интернет-страниците на МЈА и на МФ за да утврдат дали поканите до недржавните актери за учество во работни групи за изготвување на планските документи РЈА или за доставување мислења на писмено (преку електронска пошта или преку порталот за јавни консултации) биле отворени и инклузивни. Истражувачите исто така разгледаа дали поканите биле објавени на интернет-страниците на министерствата или биле пратени преку ЕНЕР, или преку релевантни партнерски институции и организации, како и тоа дали барем една таква покана до ГО била проактивно промовирана преку традиционалните или социјалните медиуми.

Во однос на Стратегијата за РЈА 2023–2030, поканите беа објавени на интернет-страницата на МИОА,⁵⁰ но не и на ЕНЕР, имајќи предвид дека ваков вид на покани вообичаено не се објавуваат на ЕНЕР.⁵¹ Поканите исто така беа праќани преку Секторската група за РЈА, како и преку платформата „Дијалог со граѓанските организации — Платформа за структурно учество во ЕУ интеграциите“ (CSO Dialogue).⁵² Сепак, поканите не беа проактивно промовирани преку традиционалните или социјалните медиуми. Во контекст на Програмата за УЈФ, МФ информираше дека поканите биле објавени на нивната интернет-страница.⁵³

Состојбата е следна: проактивност на МЈА и МФ во обезбедување вклученост на најразлични надворешни засегнати страни во процесот. Така, МЈА информираше⁵⁴ дека претставници на ГО, синдикати, стручни здруженија, академската заедница, организации што се фокусираат на родова еднаквост и правата на жените, како и меѓународни организации со седиште во Северна Македонија, биле вклучени во РГ за изработка на Стратегијата за РЈА 2023–2030. За да се обезбеди транспарентноста на постапката, претставниците на ГО и релевантните засегнати страни беа избрани преку јавен повик, како што беше веќе наведено. МФ, во одговорот на БПЈИ, информираше дека на Седмиот дијалог за УЈФ одржан на 13 мај 2022 година,⁵⁵ биле поканети претставници на академската заедница, како и дека осум ГО се вклучени во Секторската РГ за УЈФ, вклучително и

49 БПЈИ е поднесено до МФ 12.11.2024. МФ одговори на 23.12.2024 година.

50 Повик за учество во тематски работни групи за подготовка на новата Стратегија за РЈА (2023–2030), <https://mioa.gov.mk/content/povik.pdf>

51 БПЈИ беа доставени до МЈА на 12.11.2024 година. МЈА одговори на 6.12.2024 година.

52 Комуникацијата преку електронска пошта.

53 БПЈИ беше доставено до МФ на 12.11.2024 година. МФ одговори на 23.12.2024 година

54 БПЈИ беа доставени до МЈА на 12.11.2024 година. МЈА одговори на 6.12.2024 година.

55 https://finance.gov.mk/wp-content/uploads/2022/07/Minutes-of-meeting_7th-PFM-policy-dialogue_Final-13052022.pdf https://finance.gov.mk/wp-content/uploads/2022/07/Conclusions_of_7th_policy_dialogue_en-final-1.pdf

организации кои работат на родова еднаквост и правата на жените, како и претставници на меѓународната заедница и ИПА експерти.⁵⁶

Истражувачите, исто така, анализираа дали МЈА и МФ обезбедуваат целосни информации за подготовка за консултациите: работни или придружни документи, информации за времетраењето на постапката за консултации, како и информации за каналите и форматот во кој треба да се достават мислењата. Со оглед на тоа што онлајн немаше релевантни информации, беа поднесени БПЈИ до МЈА и до МФ, кои одговорија дека на засегнатите страни им ги доставиле потребните документи, потоа дека ги информирале засегнатите страни за времетраењето на постапката за консултации, како и за каналите и форматот во кој треба да се достават нивните мислења, како што е наведено погоре.⁵⁷ КИ изјавија дека биле споделувани информации за временските рамки, дневниот ред и резултатите, но не секогаш на систематски или лесно пристапен начин.⁵⁸

Што се донесува до повратните информации за коментарите добиени во фазата на консултации, истражувачите анализираа дали има официјални извештаи за работата на РГ, материјали поднесени на писмено, записници од состаноци на кои се дискутирало и се разгледувале коментарите добиени во текот на консултациите, како и каде што е применливо, дали има други релевантни документи, а со цел да се утврди дали надлежните институции на ГО и на останатите недржавни чинители им даваат повратни информации за нивните коментари и материјали доставени во текот на консултациите. При доделување на поени земени се предвид следниве критериуми за давање повратни информации: сите коментари се јасно видливи, поединечно или групирани според теми (предмет на коментарите); точно се наведени испраќачите (точните имиња на организациите што ги испратиле коментарите, или на поединците доколку коментарите биле доставени во лично својство); дадени се изјави за начинот на постапување по коментарите (прифатени, делумно прифатени, одбиени); и дадено е објаснување/образложение за секој поединечен одговор.

Сепак и покрај тоа што одговорите на БПЈИ на МЈА на сите поставени прашања беа позитивни, немаше информација, ниту доказ во форма на електронски линк или документ за начинот на кој сите тие коментари биле во некаков формат видливи, односно објавени, или дека подносителите биле точно именувани, дека биле дадени изјави или објаснувања и образложенија.⁵⁹

56 БПЈИ беше доставено до МФ на 12.11.2024 година. МФ одговори на 23.12.2024 година..

57 БПЈИ беа доставени до МЈА и МФ на 12.11.2024 година. МЈА одговори на 6.12.2024 година, а МФ одговори на 23.12.2024 година.

58 Интервјуата со КИ беа спроведени во периодот од 22 до 29.11.2024 година.

59 БПЈИ беа доставени до МЈА и МФ на 12.11.2024 година. МЈА одговори на 6.12.2024 година; МФ одговори на 23.12.2024 година.

Истото се однесува и на МФ.⁶⁰ Имено, МФ информира дека прифатените коментари/материјали биле разгледани во рамките на Секторската РГ за УЈФ; сепак, нема докази за начинот на кој тие коментари биле во некаков формат видливи, односно објавени, а нема ниту докази дека биле дадени изјави или објаснувања и образложенија. Клучните информатори изјавија дека немаат никакви известувања во однос на повратните информации и материјалите од различни засегнати страни, ниту пак за нивните дописи и нивно интегрирање во официјалните документи, што укажува на тоа дека процесот не бил ниту инклузивен, ниту транспарентен. Истото се однесува и на тоа колку се јасни информациите за одлуките по коментарите до сите засегнати страни.⁶¹ Што се однесува до можноста за континуирано давање повратни информации во текот на целиот процес, или кога станува збор за случаи во кои придонесот на засегнатите страни значително влијаел врз постапката за изготвување на релевантните документи, како и во однос на спроведувањето на различни форми на консултации во текот на постапката, КИ изјавија дека не се запознаени со таквата можност.⁶²

Со оглед на тоа што јавните расправи се форма на консултативен процес кој обично се организира во завршната фаза од постапката за изготвување на документите за јавни политики или прописи, а овозможуваат вклучување на пошироката јавност во процесот на изготвување и овозможуваат давање повратни информации, истражувачите направија преглед на интернет-страниците на МЈА, МФ и ЕНЕР за да утврдат дали консултациите во текот на постапката за изготвување на планските документи за РЈА биле отворени за пошироката јавност, односно дали биле организирани јавни расправи. При доделувањето поени земени се предвид следниве критериуми: онлајн објавување на повик за учество во јавни расправи на интернет-страниците на надлежните министерства или на ЕНЕР; објавување на нацрт планскиот документ за РЈА заедно со повикот; информации за методите/каналите за доставување коментари и предлози (преку портали за онлајн јавни консултации, лично на настанот, по електронска пошта, по пошта, или комбинација од кои било од овие методи), како и контакт информации; одржување јавни расправи со времетраење од најмалку 15 дена за поднесување коментари на писмено или објавување најава за јавната расправа најмалку 15 дена пред одржувањето на самата расправа; и дали МЈА и МФ објавиле извештај за јавната расправа кој ги содржи коментарите и предлозите од заинтересираната јавност, потоа повратни информации за начинот на постапување по доставените коментари, како и соодветни образложенија.

⁶⁰ Исто.

⁶¹ Интервјуата со КИ беа спроведени во периодот од 22 до 29 ноември 2024 година.

⁶² Интервјуата со КИ беа спроведени во периодот од 22 до 29 ноември 2024 година.

Во однос на Стратегијата РЈА, беше објавен онлајн повик за учество во јавна расправа, а заедно повикот беше објавена и нацрт-верзијата на самата Стратегија.⁶³ Исто така, беа наведени информации за методите/каналите за доставување на коментари и предлози преку електронска пошта, преку ЕНЕР, како и усно на состаноците на РГ и подгрупите, вклучително и за време на јавната расправа.⁶⁴ Така, засегнатите страни беа информирани седум дена пред одржувањето на јавната расправа и имаа можност да дадат коментари/предлози преку ЕНЕР во рок од триесет (30) дена. МЈА наведе дека извештаите од јавната расправа се објавени на интернет-страницата на Министерството.⁶⁵

Во контекст на Програмата за УЈФ, како што беше наведено погоре, МФ изјави дека јавните консултации/расправа се одржала на 13 мај 2022 година, во формат на дијалог за политиките⁶⁶ со релевантните засегнати страни. Сепак, не беа дадени одговори за видливоста на доставените коментари, ниту пак за јасното именување на вклучените засегнати страни, ниту пак беа дадени изјави за начинот на постапување по коментарите или објаснувања и образложенија за секој поединечен одговор.

Со цел да се надополни оценката со квалитативни сознанија, истражувачите организираа интервјуа со надворешни засегнати страни (клучни информатори – КИ) кои учествувале во консултациите за планските документи за РЈА, а за да се утврди дали постапката за изготвување на плански документи за РЈА е транспарентна и инклузивна во праксата. Покрај разговорот или интервјуто спроведено на писмено, КИ беа замолени да пополнат кратка анкета за да го изразат нивниот став по предметното прашање, во која се користи четиристепена скала: Воопшто не се согласувам/Не се согласувам до одреден степен/Се согласувам до одреден степен/Целосно се согласувам. Бодовите се доделуваа според соодносот на одговорите „целосно се согласувам“ и „се согласувам до одреден степен“ во однос на транспарентноста и инклузивноста на постапката за изготвување на планскиот документ за РЈА.⁶⁷ Во однос на Стратегијата за РЈА и Акцискиот план за УЈФ, КИ сметаат дека постапката за изготвување на овие документи била транспарентна и инклузивна, при што два КИ целосно се согласуваат, а еден се согласува до одреден степен.⁶⁸

63 Покана за учество на јавна расправа за новата Стратегија за реформа на јавната администрација (2023-2030): <https://www.nvosorabotka.gov.mk/?q=mk/node/739>; <https://javnaadministracija.mk/2022/11/28/mioa-javna-rasprava-za-natsrt-verzijata-od-strategijata-za-reforma-vo-javnata-administratsija-2023-2030/>

64 БПЈИ беа доставени до МЈА и МФ на 12.11.2024 година. МЈА одговори на 6.12.2024 година, а МФ одговори на 23.12.2024 година.

65 https://arhiva.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/rja/01.12.2022.pdf

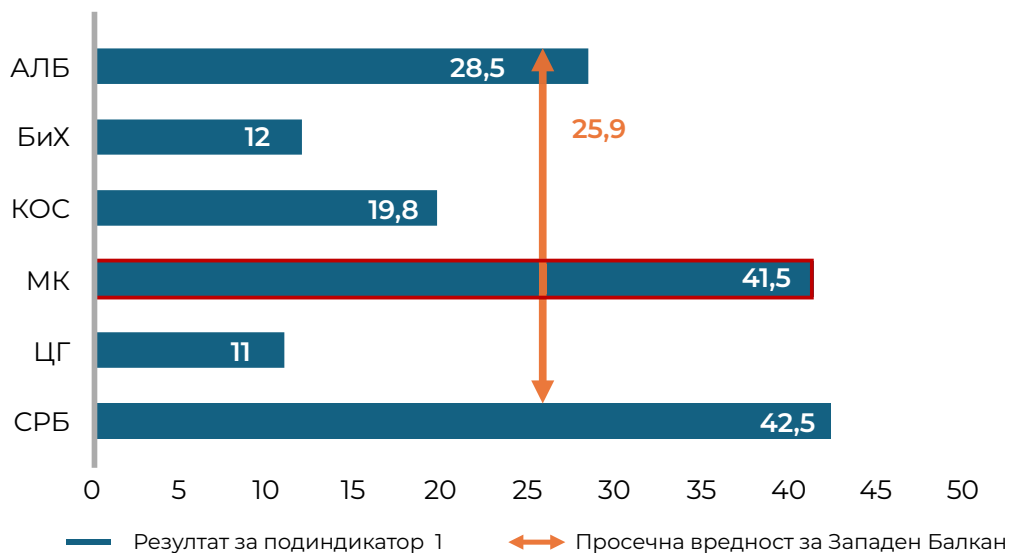
66 https://finance.gov.mk/wp-content/uploads/2022/07/Minutes-of-meeting_7th-PFM-policy-dialogue_Final-13052022.pdf; https://finance.gov.mk/wp-content/uploads/2022/07/Conclusions_of_7th_policy_dialogue_en-final-1.pdf

67 Интервјуата со КИ беа спроведени на 22 и 29 ноември 2024 година.

68 Исто.

Каде е Северна Македонија во регионалниот контекст?

Подиндикатор 1: Транспарентност и инклузивност при изготвувањето на планските документи за РЈА



II.2 Транспарентност и инклузивност на структурите за следење и координација на РЈА

⇒ **Принцип 1:** Утврдена е сеопфатна, кредибилна и одржлива агенда за реформа на јавната администрација и истата успешно се спроведува, поттикнувајќи иновации и континуирано подобрување.

Подиндикатор 2. Транспарентност и инклузивност на структурите за следење и координација на РЈА⁶⁹

Елементи на индикаторот	Вид на елемент	Резултат
Е 2.1 Учеството на граѓанското општество во структурите за следење и координација е предвидено во агендата за РЈА	Стратегија и политика	2/2
Е 2.2 Форматот на вклучување на ГО во административните структури за координација и следење на РЈА овозможува нивно редовно и суштинско учество	Институционална поставеност	3/3
Е 2.3 Форматот на вклучување на ГО во политичките структури за координација и следење на РЈА овозможува нивно редовно и суштинско учество	Институционална поставеност	2/3
Е 2.4 Учеството на ГО се постигнува врз основа на отворен конкурентски процес	Институционална поставеност	2/4
Е 2.5 Состаноците на структурите за координација и следење на РЈА се одржуваат редовно, со вклученост на ГО	Практика во спроведувањето	0/10
Е 2.6 За работата на структурите за следење и координација на РЈА се информира на транспарентен начин	Практика во спроведувањето	0/10
Е 2.7 Клучните информатори сметаат дека можат суштински да придонесат во текот на состаноците на структурите за следење и координација	Резултати и влијание	4/8
Вкупен резултат за подиндикатор 2		13/40

⁶⁹ Со вториот подиндикатор се спроведува мониторинг според следниов принцип на СИГМА: РЈА се координира на политичко и административно ниво; се обезбедуваат соодветни ресурси, а планираните реформи делотворно се спроведуваат и следат.

ГО во Северна Македонија се вклучени во структурите за следење и координација на РЈА само на административно ниво. Во изминатите две години, Советот за РЈА одржал две седници и тоа едната во декември 2022 година, а другата во декември 2023 година, додека Секретаријатот за РЈА одржал две седници, едната во декември 2023 година, а другата во декември 2024 година. Европската комисија забележува дека структурите за следење и управување не функционираат целосно, ниту ефикасно.⁷⁰ СИГМА/ОЕЦД посочува дека во извештајниот период функционирањето на структурите за координација на реформите било на минимално ниво.⁷¹ Заради тековните политички настани во периодот од 2022 до 2024 година, имало чести промени во политичкото раководство на МИОА/МЈА, а ваквите чести промени создаваат дополнителни предизвици во однос на делотворната координација и управување и придонесуваат кон доцнење во спроведувањето на реформите.⁷²

Истражувачите направија преглед на актуелните плански документи за РЈА за да утврдат дали е предвидено вклучување на ГО во структурите за следење и координација на административно и политичко ниво. Исто така, истражувачите се повикуваат на одлуките на Владата за воспоставување на овие структури, записниците од одржаните состаноци, како и на деловниците за работа на овие тела, со кои се потврдува учеството на ГО. Се доделува поен доколку учеството на ГО е експлицитно наведено. Структурите на административно ниво се тела за следење и координација (секретаријати, работни групи, работни и други тела) составени од државни службеници од различни административни органи вклучени во спроведувањето на РЈА. Структурите на политичко ниво се тела за следење и координација (комисии, совети и сл.) составени од функционери на политичко ниво (министри, заменици министри, државни секретари, односно политички функционери) од различни административни органи вклучени во спроведувањето на РЈА.

Стратегијата за РЈА предвидува вклучување на претставници на ГО во Секретаријатот за РЈА⁷³ а доколку е потребно и по покана и во Советот за РЈА.⁷⁴ Новиот состав на Секретаријатот за РЈА е утврден со одлука на МИОА

70 COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT North Macedonia 2024 Report" (European Commission, October 30, 2024), (Работен документ на персоналот на Комисијата – Извештај за Северна Македонија за 2024 година (Европска комисија, 30 октомври 2024) , https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/north-macedonia-report-2024_en

71 sigmaweb.org/publications/Public-administration-in-the-Republic-of-North-Macedonia-2024.pdf

72 Исто.

73 Препорака од претходниот Монитор за РЈА 2021/2022, https://epi.org.mk/wp-content/uploads/NATIONAL-PAR-MONITOR-NORTH-MACEDONIA--2021_2022-1.pdf

74 Стратегија за реформа на јавната администрација за периодот 2023–2030, <https://kvalitet.mioa.gov.mk/wp-content/uploads/2024/05/strategija-za-reforma-na-javna-administracija-2023-2030-so-akcziski-plan.pdf>

донесена во декември 2023 година.⁷⁵ Првиот состанок на Секретаријатот за РЈА се одржа на 14 декември 2023 година.⁷⁶ Освен претставници на државните административни органи, Секретаријатот за РЈА вклучува и член и заменик-член од редовите на ГО. Следствено, ГО се полноправни членови (со сите права кои произлегуваат од членството) и редовно се повикуваат на секој состанок.⁷⁷ Така, во април 2022 година, МИОА упати покана по електронска пошта до сите ГО да се вклучат во тематските работни групи за подготовка на Стратегијата за РЈА 2023–2030,⁷⁸ при што осум организации изразија интерес за учество.⁷⁹ Одлуката за формирање на РГ е донесена на 26 декември 2024 година и истата е доставена по електронска пошта до засегнатите претставници. На 16 октомври 2023 година, ГО кои изразија интерес за учество во тематските РГ за подготовка на Стратегијата за РЈА 2023–2030 а добија известување по електронска пошта од МИОА дека Стратегијата за РЈА е усвоена на 166. седница на Владата и дека ќе биде донесена нова одлука за Секретаријатот за РЈА.⁸⁰ Во тој контекст, од овие осум претставници на ГО беше побарано, врз основа на меѓусебна координација и согласност, да номинираат претставник (и заменици членови) од редовите на ГО.⁸¹

Поради сложениот и хоризонтален карактер на РЈА, политичкото раководство останува во надлежност на Кабинетот на Претседателот на Владата, кој претседава со Советот за РЈА. Во отсуство на Претседателот на Владата, со Советот претседава министерот надлежен за јавна администрација. Советот е составен од членови на Владата, кои раководат со институции кои се надлежни за спроведување на Стратегијата за РЈА.⁸² Доколку е потребно, по покана на претседавачот со седниците на Советот, на седниците може да присуствуваат и службени лица или раководители на државни институции, како и претставници на ГО.⁸³ Членовите на Советот се утврдени со Одлуката за формирање на Советот за РЈА од 26 декември 2017 година⁸⁴ и измените на истата од 12 август 2019 година.⁸⁵

75 Одлуката за формирање на Секретаријатот за РЈА од 7.12.2023 година (испратена до ГО по електронска пошта), повеќе не е достапна на интернет-страницата на МИОА. Поради поделбата МИОА на две министерства, се појавија проблеми со достапноста на одредени документи на релевантната интернет-страница.

76 Записник од првиот состанок на Секретаријатот за РЈА одржан на 14.12.2023 година, https://www.mioa.gov.mk/content/Записник_кон.pdf

77 Поканите се испраќаат по електронска пошта.

78 Стратегија за реформа на јавната администрација за периодот 2023–2030, <https://kvalitet.mioa.gov.mk/wp-content/uploads/2024/05/strategija-za-reforma-na-javna-administracija-2023-2030-so-akcziski-plan.pdf>

79 https://www.mioa.gov.mk/content/Strategija%20RJA_MK%2003.pdf

80 Не е повеќе достапна на интернет-страницата на МЈА. Поради поделбата на две министерства, се појавија проблеми со достапноста на одредени документи на релевантната интернет-страница.

81 БПЈИ беа испратени до МЈА на 12.11.2024 година. МЈА одговори на 6.12.2024 година.

82 Стратегија за реформа на јавната администрација за периодот 2023–2030, <https://kvalitet.mioa.gov.mk/wp-content/uploads/2024/05/strategija-za-reforma-na-javna-administracija-2023-2030-so-akcziski-plan.pdf>

83 Исто.

84 Одлука за формирање на Советот за РЈА, <https://dejure.mk/zakon/reshenie-za-formiranje-sovet-za-reforma-na-javna-administracija>

85 Не е јавно достапна.

Во изминатите две години се одржаа три седници на Секретаријатот за РЈА: првата се одржа на 29 јуни 2023 година⁸⁶, потоа конститутивната седница за новите членови, вклучително и претставниците на ГО се одржа на 14 декември 2023 година⁸⁷, и третата седница се одржа на 25 декември 2024 година.⁸⁸ Во истиот период се одржаа две седници на Советот за РЈА: првата седница се одржа на 15 декември 2022 година,⁸⁹ а конститутивната седница за новите членови се одржа на 26 декември 2023 година.⁹⁰

Во однос на транспарентната комуникација на телата за следење и координација на РЈА, состојбата е следна: има ажуриран⁹¹ дел со документи за планирање на РЈА и извештаи за следење на спроведувањето на агендата за РЈА. Сепак, достапен е само еден нацрт-извештај,⁹² со оглед на тоа што Стратегијата за РЈА е нов документ, усвоен на 11 јули 2023 година. Секретаријатот за РЈА го усвои Нацрт-извештајот на седницата одржана на 25 декември 2024 година.⁹³ Исто така, има одлуки за формирање на овие тела со списоци на нивните членови;⁹⁴ Сепак, одлуката за Секретаријатот за РЈА не е јавно достапна онлајн, туку е доставена по електронска пошта до членовите на Секретаријатот за РЈА. Достапни се и дневни редови и записници од одржаните седници, но не и деловник за работа на Секретаријатот за РЈА. На 4.02.2025 година, во соработка со СИГМА/ОЕЦД, Секретаријатот за РЈА, организираше работилница за членовите на Секретаријатот, посветена на клучните предизвици во функционирањето на РЈА а во Република Северна Македонија.⁹⁵

86 Записник од седницата на Секретаријатот за РЈА одржана на 29.06.2023 година, <https://www.mioa.gov.mk/content/%D0%97%D0%B0%D0%BF%D0%B8%D1%81%D0%BD%D0%B8%D0%BA%D0%BA%D0%BE%D0%BD.pdf>

87 Записник од првиот состанок на Секретаријатот за РЈА одржан на 14.12.2023 година, <https://www.mioa.gov.mk/content/%D0%97%D0%B0%D0%BF%D0%B8%D1%81%D0%B-D%D0%B8%D0%BA-%D0%BA%D0%BE%D0%BD.pdf>

88 <https://www.mioa.gov.mk/mk-MK/news/odrzana-vтора-sednica-na-sekretarijatot-za-reforma-na-javna-administracija.nspix>

89 Записник од седницата на Советот за РЈА одржана на 15.12.2022 година, <https://www.mioa.gov.mk/content/%D0%97%D0%B0%D0%BF%D0%B8%D1%81%D0%BD%D0%B8%D0%BA-%D1%81%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D1%8210.PDF>

90 Записник од првата седница на Советот за РЈА одржана на 26.12.2023 година, <https://www.mioa.gov.mk/content/%D0%97%D0%B0%D0%BF%D0%B8%D1%81%D0%B-D%D0%B8%D0%BA-%D0%BA%D1%81.pdf>

91 Ажурирано, што значи дека се објавени последните два достапни извештаи.

92 Нацрт извештај за спроведување на Стратегијата за реформа на јавната администрација за периодот 2023–2030 година, <https://www.mioa.gov.mk/content/%D0%9D%D0%90%D0%A6%D0%A0%D0%A2%20%D0%93%D0%9E%D0%94%D0%98%D0%A8%D0%95%D0%9D%20%D0%98%D0%97%D0%92%D0%95%D0%A8%D0%A2%D0%90%D0%88%202023%20%D0%93%D0%9E%D0%94%D0%98%D0%9D%D0%90%2013.06.2024....docx>

93 Исто.

94 Одлука за формирање на Советот за РЈА, <https://www.mioa.gov.mk/content/20231003103952331.pdf>

95 <https://www.mioa.gov.mk/mk-MK/news/mincev-reformata-na-javnata-administracija-e-klucen-prioritet-za-evropskata-integracija-na-makedonija.nspix>

Следењето на документите за УЈФ формално не вклучува претставници од ГО. Во однос на надлежноста за координација на спроведувањето и известувањето за УЈФ, надлежна институција е МФ, преку Секторската РГ за УЈФ (составена од претставници на државни институции, на ГО и на донаторската заедница), а Советот за УЈФ⁹⁶ го следи спроведувањето на Програмата за УЈФ. Пред усвојување на секоја Програма, се формира нов Совет за УЈФ. Последниот Совет е воспоставен на 17 јуни 2022 година. Учеството на ГО во Секторската РГ за УЈФ е врз основа на нивна сопствена иницијатива. Секторската РГ за УЈФ одржува пленарни седници најмалку двапати годишно, а доколку е потребно, на седниците може да покани различни претставници.⁹⁷

Истражувачите организираа интервјуа со ГО за да утврдат дали форматот на состаноците овозможува суштински придонес и влијание на ГО врз работата на политичките и административните структури. КИ беа замолени да пополнат кратка анкета за да го искажат нивниот став по предметното прашање, користејќи четиристепена скала: Воопшто не се согласувам/Не се согласувам до одреден степен/ Се согласувам до одреден степен/ Целосно се согласувам. Колку поени ќе се доделат се определува според соодносот на одговорите „целосно се согласувам“ и „се согласувам до одреден степен“. Испитаниците одговараа на искази кои се однесуваат на навременоста на материјалите за подготовка за состаноците на административните и политичките структури, како и искази кои се однесуваат на целисходноста на нивниот придонес на тие состаноци.

Во таа насока, КИ се согласија дека за состаноците на структурите на административно ниво, материјалите за подготовка на состаноците биле навремено доставени, при што двајца клучни информатори ја избраа опцијата „се согласувам до одреден степен“, додека еден КИ ја избра опцијата „целосно се согласувам“. Исто така, КИ се согласија дека состаноците на административните структури овозможуваат суштински придонес на ГО, при што сите соговорници ја избраа опцијата „се согласувам до одреден степен“. ⁹⁸ Имајќи предвид дека ГО не се членки на политичките структури, за тие критериуми не беа доделени бодови.

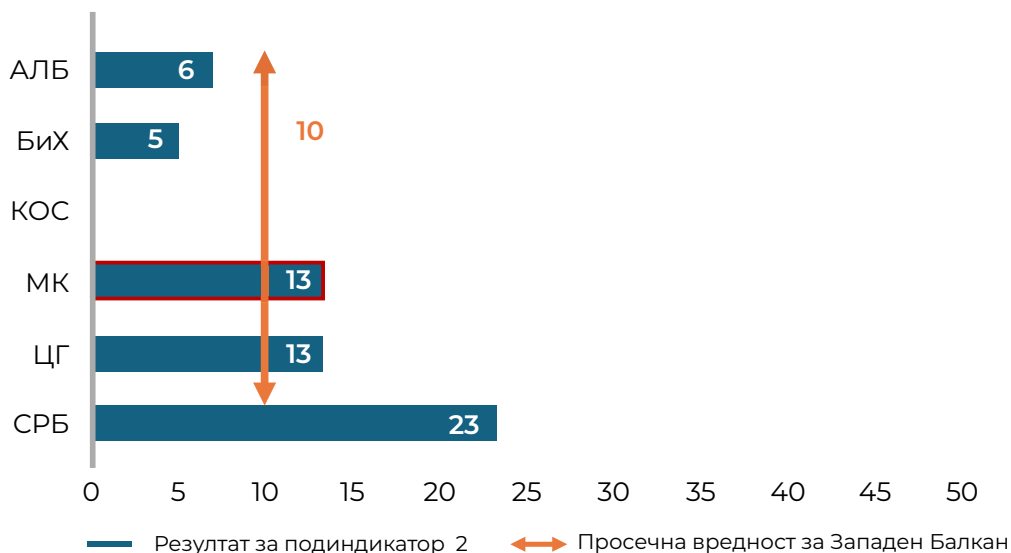
96 БПЈИ беше испратено до МФ на 12.11.2024 година. МФ одговори на 23.12.2024 година.

97 БПЈИ беше испратено до МФ на 12.11.2024 година. МФ одговори на 23.12.2024 година.

98 Интервјуата со КИ беа спроведени на 21.11.2024 и 26.11.2024 година.

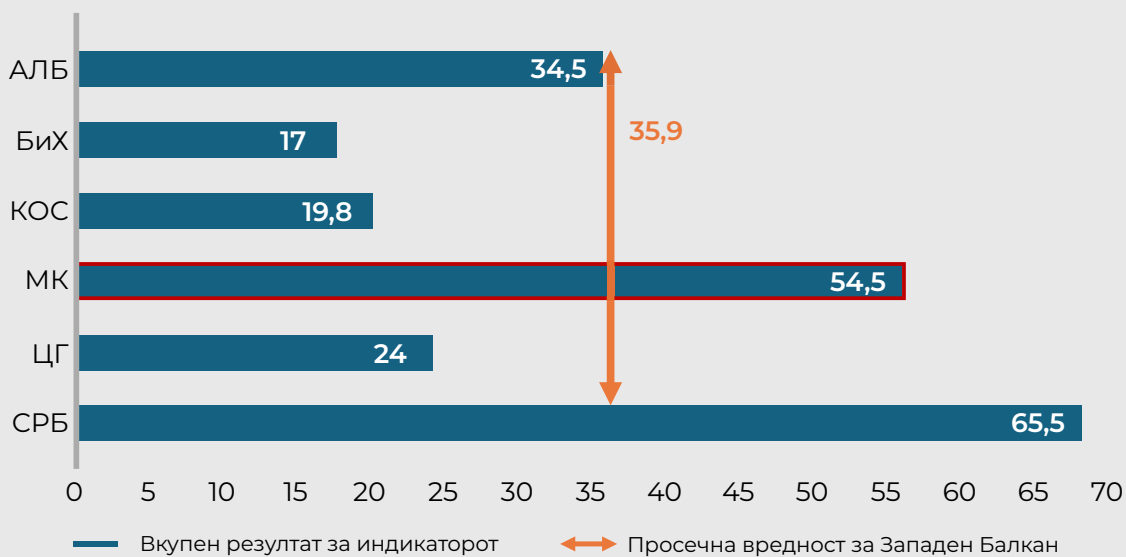
Каде е Северна Македонија во регионалниот контекст?

Подиндикатор 2: Транспарентност и инклузивност на структурите за следење и координација на РЈА



Споредба на вкупните резултати од Стратегијата за РЈА

Индикатор: Транспарентност и инклузивност во дефинирањето и управувањето со агендата за РЈА



Регионален прегледен извештај за дадената област на Стратегијата, со резултати за сите земји од Западниот Балкан е достапен на: www.par-monitor.org

II.3 Препораки за Стратегијата за РЈА

II.3.1 Следење на препораките од РЈА Мониторот 2021/2022

Препораки	Вид (краткорочна/ долгорочна) ⁹⁹	Статус	Објаснување
1. МИОА и МФ треба да одржат заеднички консултации за прашања што се релевантни за деловното спроведување на Стратешката рамка, како што е прашањето на процена на трошоците/фискалните импликации.	Краткорочна	Не е спроведена	
2. МИОА треба да води детална евиденција и документација за консултациите за Стратегијата за РЈА и нив навреме да ги објави на неговата 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.	Краткорочна	Спроведена	МИОА ги информираше членовите на РГ за постапката за изготвување на Стратегијата за РЈА 2023–2030 и објави информации за консултациите. ¹⁰⁰
3. Треба да се негува отворен дијалог за спорните прашања и проблеми, а со цел да се дефинираат заеднички заклучоци и решенија, кои ќе бидат прифатени и ќе бидат сопственост на сите засегнати страни вклучени во процесот.	Краткорочна	Спроведена	Во почетната фаза на изготвување на Стратегијата за РЈА 2023–2030 имаше сеопфатен консултативен процес, со оглед на тоа што во април 2022 година, МИОА упати покана до сите ГО за вклучување во тематските работни групи за подготовка на Стратегијата, а подоцна и во административната структура за координација и следење. Сепак, ова треба да прерасне во постојана практика.

⁹⁹ Препораките за чие спроведување се смета дека е потребен временски период до една година се означени како краткорочни. Среднорочни се оние препораки кои може да се реализираат во временски период од една до три години. Долгорочните препораки се оние за чие спроведување е потребен период подолг од три години.

¹⁰⁰ https://arhiva.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/rja/01.12.2022.pdf

4. ГО треба да бидат информирани и да им се дадат повратни информации за нивниот придонес и коментарите дадени во текот на консултативниот процес.	Краткорочна	Не е спроведена	
5. МФ треба да ги вклучи сите релевантни засегнати страни во раните фази на процесот на консултации, особено при дефинирање на стратешките приоритети и правци. Исто така, МФ треба навреме да ги покани ГО и навреме да им ги даде сите релевантни документи од важност за процесот на консултации.	Краткорочна	Не е спроведена	
6. ГО треба да се вклучат во координативните тела за РЈА и на политичко и на административно ниво.	Краткорочна	Делумно спроведена	Стратегијата за РЈА 2023–2030 предвидува вклучување на претставници на ГО во Секретаријатот за РЈА како полноправни членови, а доколку е потребно и по покана од претседавачот со Советот (Претседателот на Владата), тие може да бидат вклучени и во Советот за РЈА. Новиот состав на Секретаријатот за РЈА беше утврден со Одлуката донесена во декември 2023 година. ¹⁰¹ Ова е усвоена препорака од претходниот циклус на извештајот од Мониторот за РЈА.
7. Треба да се дефинира систематски приод, со кој јасно ќе се дефинира форматот на консултациите во рамките на секторските групи, кои се формирани според Стратегијата за РЈА.	Краткорочна	Не е спроведена	

¹⁰¹ Одлуката за формирање на Секретаријатот за РЈА од 7.12.2023 година (испратена до ГО со електронска пошта) повеќе не е достапна на интернет-страницата на МЈА. Заради поделбата на Министерството на две посебни министерства, се јавуваат проблеми на интернет-страницата во однос на достапноста на одредени документи.

II. 3.2 Препораки од Извештајот за Мониторот за РЈА за периодот од 2024 до 2025 година

- МЈА и Генералниот секретаријат треба да ја подобрат транспарентноста и инклузивноста на процесот за изготвување на планските документи, стратегиите и законодавството во областа на РЈА, особено транспарентноста на активностите на РГ. Притоа, тие треба да воведат соодветна постапка за избор на претставници на ГО во РГ и да ги објавуваат резултатите од работењето на РГ (краткорочна препорака).
- МЈА треба да го унапреди вкупниот процес на консултации во смисла на неговата сеопфатност, јасност и отчетност. Процесот треба да биде попроактивен, а при тоа треба да се користат сите расположливи средства за комуникација и да се вклучи поширок круг на засегнати страни (краткорочна препорака).
- МЈА треба да ја подобри регулативата која се однесува на давање повратни информации во процесот на консултации и да воспостави механизми за следење на процесите на консултации во министерствата, во целите на соодветно спроведување на таквата регулатива. Исто така, ГО и сите засегнати страни треба да бидат информирани и да добијат повратни информации за нивните предлози и коментари поднесени во текот на процесот на консултации. Нивните коментари треба да бидат видливи, подносителите на коментарите треба јасно да се наведат и именуваат и треба да се дадат изјави за тоа како се постапило по коментарите, како и објаснување и образложение за секој поединечен одговор (краткорочна препорака).
- МЈА и МФ треба да ја подигнат на повисоко ниво транспарентноста на структурите за следење и координација на РЈА и УЈФ, потоа тие треба да ја унапредат постапката за избор на ГО и да ја зголемат фреквенцијата на одржување на состаноците (краткорочна препорака). Дополнително, потребно е да ја подобрат координацијата на процесот на планирање и следење на реформите, особено во хоризонталните области.¹⁰²

¹⁰² sigmaweb.org/publications/Public-administration-in-the-Republic-of-North-Macedonia-2024.pdf

ПРИЛОГ ЗА МЕТОДОЛОГИЈАТА

За изготвување на овој извештај за Северна Македонија, беа применети следниве истражувачки методи и алатки за прибирање на податоци и пресметување на елементите:

- **Анализа на официјални документи, податоци и официјални интернет-страници;**
- **Барања за слободен пристап до информации од јавен карактер;**
- **Интервјуа со засегнатите страни и клучни информатори.**

Мониторингот во значителна мера се засноваше врз анализа на официјални документи јавно достапни на интернет-страниците на органите на државната управа, како и врз податоците и информациите содржани во нив. Сепак, во случаи во кои не беа достапни податоци, истражувачите доставуваа барања за слободен пристап до информации од јавен карактер до надлежните институции со цел прибавување на информации неопходни за доделување на поени за соодветните елементи.

Табела 4. БПЈИ пратени во Северна Македонија

Институција	Датум на барањето	Датум на одговор на барањето
МЈА	12.11.2024	6.12.2024
МФ	12.11.2024	23.12.2024

Беа спроведени интервјуа со клучните информатори и истите беа искористени како основа за доделување поени за елементите 1.8 и 2.7. Исто така, интервјуата беа искористени за прибирање квалитативни, фокусирани и длабински податоци за појавите кои беа предмет на мониторинг. Интервјуата со останатите засегнати страни (како што се претставници на органите на државната управа) беа дополнително искористени во рамки на истражувањето за дополнување и верификација на веќе прибраните податоци и утврдените наоди. Изборот на интервјуирани лица беше заснован на намерен примерок кој не е заснован на случаен избор, со кој соговорниците се избираат врз основа на нивната стручност на конкретната тема.

Интервјуата со клучните информатори се составени од групи со најмногу четири прашања, а учесниците ја квалификуваат нивната согласност користејќи четиристепена скала: целосно несогласување, несогласување

до одреден степен, согласување до одреден степен и целосно согласување. Беа доделувани поени во однос на елементите 1.8 и 2.7 доколку сите клучни информатори изјавиле дека се согласуваат до одреден степен или дека целосно се согласуваат со дадениот исказ. Покрај тоа, беше користена група на отворени прашања, што овозможи водење дискусија со испитаниците и поставување потпрашања на самото место, наместо строго придржување до однапред утврдениот формат. Интервјуираните лица имаат целосна анонимност во однос на нивните лични податоци и на која институција/организација и припаѓаат.

Табела 5. Интервјуа спроведени во Северна Македонија

Датум	Интервјуирани лица
22.11.2024	Центар за управување со знаење (ЦУЗ)
26.11.2024	Рурален развој (РЗ)
26.11.2024	Аналитика

Список со прашањата од интервјуто

- **Елемент 1.8**

1. До кој степен се согласувате со следниов исказ: **Постапката за изготвување на планскиот документ за РЈА беше транспарентна.**
 - a) Воопшто не се согласувам
 - b) Не се согласувам до одреден степен
 - c) Се согласувам до одреден степен
 - d) Целосно се согласувам
2. До кој степен се согласувате со следниов исказ: **Постапката за изготвување на планскиот документ за РЈА беше инклузивна.**
 - a) Воопшто не се согласувам
 - b) Не се согласувам до одреден степен
 - c) Се согласувам до одреден степен
 - d) Целосно се согласувам

Дополнителни насочувачки прашања (не се користат за доделување на поени, но се релевантни за обезбедување на квалитативен увид потребен за оценката):

1. На кој начин се вклучени граѓанските организации во почетните фази на изготвување на планските документи за РЈА?
2. Колку се транспарентни временските рамки, дневниот ред и резултатите од консултациите во текот на постапката за изготвување на планските документи за РЈА?
3. Како се документираат и интегрираат повратните информации и материјалите од различните засегнати страни?

4. Како се донесуваат клучните одлуки во текот на постапката за изготвување на документите за РЈА и дали за тие одлуки на сите вклучени страни им се даваат јасни информации? (на пример одлуки за донесување измени предложени од недржавни чинители – конкретни мерки активности, итн.)
5. Дали постои можност за континуирано давање повратни информации во текот на целата постапка?
6. Дали има примери кога предлогот на засегнатите страни значително влијае врз развојот на процесот на планирање? Може ли наведете таков пример?
7. Дали во текот на изготвувањето на планските документи за РЈА надлежните органи примениле различни форми на консултации (на пр. фокус групи, анкети, интервјуа, поднесување коментари на писмено итн.)? Доколку одговорот е потврден, ве молиме објаснете.

• Елемент 2.7

1. До кој степен се согласувате со следниов исказ: **Материјалите за подготовка за состаноците на административните структури се обезбедуваат навремено.**
 - a) Воопшто не се согласувам
 - b) Не се согласувам до одреден степен
 - c) Се согласувам до одреден степен
 - d) Целосно се согласувам
2. До кој степен се согласувате со следниов исказ: **Материјалите за подготовка на состаноците на политичките структури се обезбедуваат навремено.**
 - a) Воопшто не се согласувам
 - b) Не се согласувам до одреден степен
 - c) Се согласувам до одреден степен
 - d) Целосно се согласувам
3. До кој степен се согласувате со следниов исказ: **Состаноците на административните структури овозможуваат давање суштински придонес.**
 - a) Воопшто не се согласувам
 - b) Не се согласувам до одреден степен
 - c) Се согласувам до одреден степен
 - d) Целосно се согласувам
4. До кој степен се согласувате со следниов исказ: **Состаноците на политичките структури овозможуваат давање суштински придонес.**
 - a) Воопшто не се согласувам
 - b) Не се согласувам до одреден степен
 - c) Се согласувам до одреден степен
 - d) Целосно се согласувам

Дополнителни насочувачки прашања (не се користат за доделување на поени, но се релевантни за обезбедување на квалитативен увид потребен за оценката):

1. Дали сметате дека вашата организација има целисходна улога во процесите на донесување одлуки во рамките на административните и политичките структури? Ве молиме појаснете.
2. Дали има случаи кога придонесот на вашата организација довел до измени или влијаел врз крајните резултати? Ве молиме наведете пример.
3. Како добивате понови или повратни информации за тоа како е искористен придонесот на вашата организација?
4. Како би ја оцениле комуникацијата во рамките на структурите и од страна на раководителите на структурите, во однос на ефикасноста и навременоста?
5. Како би ја оцениле транспарентноста на процесите на донесување одлуки во рамките на структурите?
6. Дали сметате дека структурите за координација и следење можат да дадат поголема поддршка за вклученоста и подобро да го искористат придонесот од граѓанското општество? На кој начин?
7. Како би ја оцениле достапноста на информации за спроведувањето и следењето на РЈА, односно како би ја оцениле онлајн достапноста на релевантните информации?

ЛИСТА НА ИЗВОРИ КОРИСТЕНИ ВО ОВОЈ ИЗВЕШТАЈ

- Акциски план за управување со јавните финансии за 2023 година
- Документ на службите на Комисијата – Извештај за Северна Македонија за 2024 година
- СИГМА/ОЕЦД Јавна администрација во Република Северна Македонија, 2024
- Одлука за формирање на работна група од 3 јуни 2022 година
- Одлука за формирање на Совет за РЈА од 26 декември 2017 година и нејзините измени од 12 август 2019 година
- Одлука за формирање на Секретаријатот за РЈА од 7 декември 2023 година
- Одлука за формата и содржината на Извештајот од проценка на влијанието на регулативата
- Нацрт-годишен извештај за спроведувањето на Стратегијата за реформа на јавната администрација за 2023 година
- Нацрт-верзија на Стратегијата за реформа на јавната администрација (2023–2030) со Акциски план
- Упатство за начинот на постапување во работата на министерствата во процесот на спроведување на проценка на влијанието на регулативата
- Упатството за структурата, содржината и начинот на подготвување, спроведување, следење, известување и оценување на секторските и мултисекторските стратегии
- Прирачник за проценка на влијанието на регулативата
- Методологија за проценка на влијанието на регулативата
- Записник од седницата на Советот за РЈА одржана на 15 декември 2022 година
- Записник од седницата на Советот за РЈА одржана на 26 декември 2023 година
- Записник од седницата на Секретаријатот за РЈА одржана на 13 јули 2022 година
- Записник од седницата на Секретаријатот за РЈА одржана на 29 јуни 2023 година
- Записник од седницата на Секретаријатот за РЈА одржана на 14 декември 2023 година
- Јавен повик за вклучување на претставници на ГО во тематските работни групи за подготовка на Стратегијата
- Деловник за работа на Владата на Република Северна Македонија
- Стратегија за реформа на јавната администрација 2023–2030 и Акциски план
- Работен план и временска рамка за Стратегијата за реформа на јавната администрација 2023–2030



Funded by
the European Union

With funding from
 Austrian
Development
Agency

Изработено во рамките на проектот Овозможување на реформата на јавната администрација во Западен Балкан – ВеБЕР 3.0. Проектот ВеБЕР 3.0 го спроведува Мрежата Мисли за Европа – ТЕН и Центарот за истражување на јавна администрација – KDZ.

Проектот ВеБЕР 3.0 е финансиран од Европската унија и Австриската агенција за развој – ADA. Изнесените ставови и мислења се исклучиво на авторите и не секогаш ги одразуваат ставовите на Европската унија или ADA. Европската унија, ADA, ТЕН и KDZ нема да се сметаат за одговорни за тука изнесените ставови и мислења.

За повеќе информации, ве молиме посетете ја интернет страницата www.par-monitor.org.