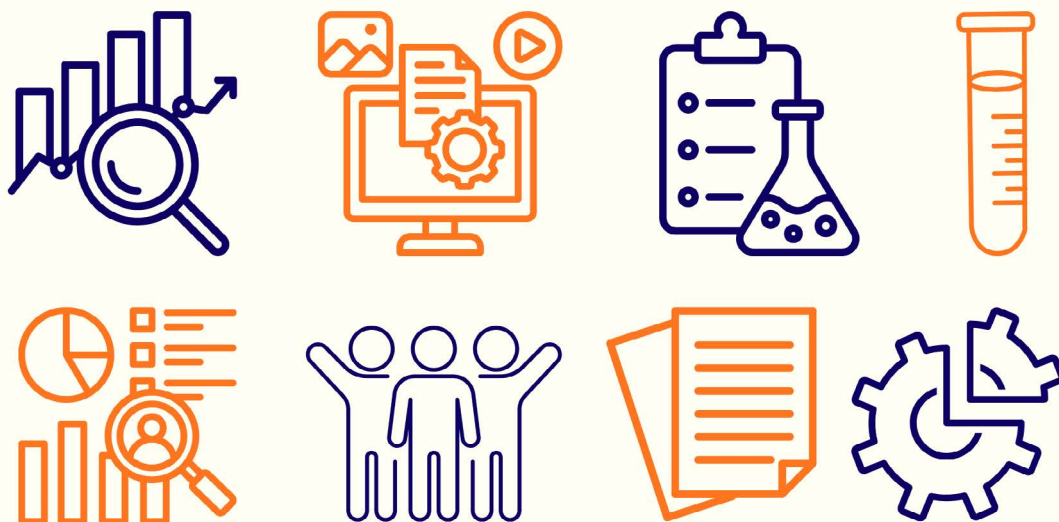




Елена Кочоска, експертка за човекови права и попреченост

Јавни услуги за ранливите групи граѓани со и без попреченост

Извршно резиме

Во овој краток документ за политики се предлагаат конкретни мерки за подобрување на пристапот до јавните услуги за граѓаните со и без попреченост во Република Северна Македонија. Документот е изготвен во рамките на Проектот за следење на реформата на јавната администрација - Овозможување на реформата на јавната администрација во Западен Балкан (ВеБЕР 3.0). Методолошката рамка се потпира на комбинација од нормативна анализа на националното законодавство и институционалните механизми со споредба на усогласеноста со конвенциите на Обединетите нации (ОН) и судската пракса, релевантни за оваа област. При примената на методолошката рамка се користи пристап на комбинирани методи, втемелен на нормативно-законодавна анализа, дефинирање на квантитативни одредници и мислења на засегнатите страни во однос на квалитетот. Во овој документ исто така се користи и анализата на наодите од фокус-групата одржана на 12 мај 2025 година. Овој краток документ ги истакнува системските недостатоци во давањето јавни услуги за ранливите групи граѓани со и без попреченост. Структурната рамката на документот ги следи Принципите на јавната администрација (исто така познати и како СИГМА принципи), а во целите на оценка на кохерентноста на правната рамка, институционалните практики и инклузивната еднаквост.

Стратешка рамка за реформа на јавната администрација (РЈА)

Правната рамка за јавната администрација на Северна Македонија, заснована на [Законот за организација и работа на органите на државната управа](#), ја уредува структурата, функциите и начелата за транспарентно и ефикасно управување ориентирано кон граѓаните. Во Стратегијата за реформа на јавната администрација (РЈА) 2023–2030 [Стратегија за РЈА 2023–2030](#) идентификувани се четири клучни области за дејствување во претстојниот период. Иако стратешката рамка воспоставува сеопфатна структура за реформа, нејзиното спроведување и натаму се одвива бавно и фрагментирано.

Во однос на сите димензии на СИГМА, Северна Македонија има само умерено ниво на подготвеност, како што впрочем е потврдено и во Извештајот на Европската комисија (ЕК) за Северна Македонија за 2024 година [European Commission \(EC\) Report for North Macedonia in 2024](#). На регионално ниво, во Извештајот на ОЕЦД/СИГМА, Западен Балкан 2024 [OECD/SIGMA, Western Balkans 2024](#) се укажува на просечен опфат од 50 до 52%, со што Северна Македонија се рангира веднаш под регионалниот просек за Западниот Балкан, при што се идентификува слична матрица на „умерена подготвеност и нерамномерно спроведување во однос на сите функционални димензии“. Оваа констатација дополнително се потврдува во извештајот за државата, ОЕЦД/СИГМА Извештај за Северна Македонија 2024 година [OECD/SIGMA, North Macedonia 2024](#), во кој се наведува дека „реформите на јавната администрација во Северна Македонија се спроведуваат ограничено од 2021 година наваму“.

Во контекст на спроведувањето на Конвенцијата за правата на лицата со попреченост (КПЛП) [Convention on the Rights of Persons with Disabilities](#), нема тековни студии за нормативната рамка и нејзината усогласеност со КПЛП. Постоечкото законодавство се одликува со недоволно ниво на усвојување и инкорпорирање на начелата на КПЛП во вкупната рамка на јавната администрација.

Развој и координација на политики (РКП)

И покрај постепените подобрувања во формалната правна и институционална рамка, според Извештајот на ОЕЦД/СИГМА, Западен Балкан 2024 [OECD/SIGMA, Western Balkans 2024](#), во сите земји од Западниот Балкан напредокот во областа на развој и координација на политики и натаму стагнира. Во областа на РКП, резултатите од преземените активности и натаму стагнираат и покрај подобрувањето на правните рамки на земјите. Регионалниот просек изнесува 46 од 100 поени, додека Северна Македонија се вбројува меѓу најслабите, со просечен резултат од приближно 38 од 100 поени во оваа област.

Националните стратешки документи, [Стратегија за РЈА 2023-2030](#) и [Националната развојна стратегија 2024-2044](#) обезбедуваат стабилна нормативна рамка, но не содржат мерливи индикатори за инклузивност, пристапност или еднаквост, поради што начелата од КПЛП се операционализирани на недоволно ниво. Аналитичкиот документ на РЕСПА [ReSPA Analytical Paper](#) дополнително ги потврдува ваквите наоди. Во Аналитичкиот документ се подвлекува дека системот се одликува со ограничена меѓуресурска соработка и слаба надлежност за надзор или мониторинг. Според документот (стр. 51), слабата надлежност за координација, недоволниот надзор или мониторинг и ограничената

меѓуресурска соработка резултираат со фрагментирани и неконзистентни процеси на креирање на политики. Исто така, во регионалните истражувања се нагласува дека транспарентноста во спроведувањето на административните реформи во земјите од Западниот Балкан и натаму е на ниско ниво. Студијата „Транспарентност на реформата на јавната администрација во Западниот Балкан“ [Transparency of public administration reform in the Western Balkans](#) го нагласува ограниченото ниво на транспарентност, како и спорадично спроведување практики според начелата на отворена влада.

На локално и регионално ниво, студиите укажуваат на постоење на системски пречки. Студијата „Развој и координација на политики и стратегиите и управување со човечки ресурси во единиците на локалната самоуправа“ 2018 [Policy and Strategy Development & Coordination and Human Resources Management in Local Self-Governments, 2018](#) покажува дека, иако формално се утврдени стандардите и упатствата за постапките, самата координација и стратешкото управување и натаму се на ниско ниво. Општините честопати сметаат дека развојот на стратегии е обврска за усогласување, наместо да пристапат кон истото како кон координиран процес, заснован на докази, што ги поврзува целите на политиките со буџетските средства.

И покрај тоа што е препознаен како „позитивен инструмент за транспарентност“, [“positive transparency instrument”](#) Единствениот национален електронски регистар на прописи (ЕНЕР), кој претставува централна платформа за јавни консултации, често се користи на процедурален, а не на суштински начин [OECD/SIGMA North Macedonia, 2024](#) ОЕЦД/СИГМА за Северна Македонија, 2024). Во Извештајот [„Огледало на Владата“](#) се нагласува континуирано постоење на институционални недостатоци во партиципативното владеење, што пак укажува на тоа дека нивото на вклученост на јавноста останува умерено. Во 2024 година, граѓаните и организациите поднеле 143 коментари за 20 од вкупно 40 нацрт-закони објавени на ЕНЕР, но министерствата доставиле само 50 одговори (35%), од кои поголемиот дел содржат општа потврда дека се примени коментарите, без да се даде суштинско образложение.

Порталот ЕНЕР останува недостапен за лицата со попреченост, при што не ги исполнува стандардите за пристапност утврдени согласно КПЛП. Во Извештајот Збирка на истражувања на испорака на јавни услуги на централно и локално ниво [Digital Transformation of Public Administration](#) се констатира дека услугите не се пристапни и често не се целосно достапни, при што корисниците се пренасочуваат кон надворешни интернет страници. Исто така, Анализата на состојбата на Партнерството за правата на лицата со попреченост на ОН [UNPRPD Situation Analysis](#) укажува на тоа дека „лицата со попреченост имаат ограничен пристап до информации и комуникација заради недостиг на пристапни формати и технологии.“ Натаму, во Извештајот на Европската комисија за Северна Македонија за 2024 година [EC Report for North Macedonia in 2024](#) се нагласува неопходноста од обезбедување инклузивни и пристапни електронски јавни услуги.

Во Извештајот „Проценка на дигиталниот јаз“ [Digital Gap Assessment](#) дополнително се откриваат значајни пречки. Така, само 16% од граѓаните ја користеле платформата, додека 55% никогаш не ја користеле, а 29% воопшто не се запознаени со нејзиното постоење. Клучните пречки опфаќаат недостиг од уреди или пристап до интернет (53%), ограничени дигитални вештини (33%), како и јазични бариери (21%). Само 22% од испитаниците сметаат дека платформата е пристапна за лицата со попреченост. Следствено, граѓаните и натаму се потпираат на

постапки со непосредно физичко присуство, особено во руралните средини, што укажува на сериозни празнини, односно недостатоци во интероперабилноста, корисничкото искуство и дигиталната писменост.

Јавна служба и управување со човечки ресурси (ЈСУЧР)

Во областа на јавната служба и управувањето со човечки ресурси, Извештајот на ОЕЦД/СИГМА за Северна Македонија [OECD/SIGMA report for North Macedonia](#) ѝ доделува на Северна Македонија оцена од 2,5 од 5, со што државата се рангира под регионалниот просек на Западниот Балкан, кој изнесува 2,8.

Иако [Законот за административни службеници](#) и подзаконските акти обезбедуваат нормативна основа за вработување врз основа на начелото на заснованост на заслуги, спроведувањето и натаму не е конзистентно, истото е фрагментирано и подложно на политички влијанија. Во Извештајот на ОЕЦД/СИГМА за Северна Македонија [OECD/SIGMA report for North Macedonia](#) се наведува дека „професионализацијата на јавната служба во Северна Македонија е попречена од политичко влијание, несоодветно стратешко управување со човечките ресурси и од фактот што нема деполитизирана структура на висока раководна служба.“

Емпириските наоди содржани во Мониторот за РЈА, [PAR Monitor 21/22](#) ги потврдуваат овие заклучоци, истакнувајќи дека „постапките за назначување и натаму зависат од политичката лојалност, наместо од професионалниот капацитет.“ Исто така, во Извештајот на Европската комисија за Северна Македонија за 2024 година [EC Report for North Macedonia in 2024](#) утврдени се „континуирани проблеми да се обезбеди вработување врз основа на заслуги, соодветна обука и професионализација на јавната администрација“. Ваквите оценки земени во целина покажуваат дека иако е воспоставена нормативната рамка, нејзиното спроведување во практиката останува делумно и нерамномерно.

Практиките во однос на јавните услуги и управувањето со човечките ресурси директно влијаат и врз пристапот до вработување во јавната служба и врз квалитетот на услугите што ги добиваат граѓаните. Доказите потврдуваат дека и натаму опстојуваат структурни, културолошки и процедурални бариери, со што се ограничува еднаквото учество на ранливите групи граѓани со и без попреченост. Анализата на состојбите во однос на правата на лицата со попреченост од 2021 година [Situational Analysis of the Rights of Persons with Disabilities – 2021](#) ги истакнува искуствата со непочитување и агресивно однесување од страна на административни службеници. Регионалните истражувања за постапките за вработување укажуваат на јазови меѓу огласувањето, транспарентноста и пристапноста за недоволно застапените групи. Во Извештајот на ОЕЦД/СИГМА за Северна Македонија [OECD/SIGMA report for North Macedonia](#) се истакнува дека недостигот од интерсекциски податоци го оневозможува делотворното следење на мерките за еднакви можности и застапеност на различностите.

Дискусиите во фокус-групата организирани од ЕПИ во рамките на проектот ВеБЕР 3.0 откриваат дека вклучувањето на лицата со попреченост во јавната администрација и натаму останува со процедурален, а не со трансформативен карактер. Иако правната рамка ја промовира еднаквоста и недискриминацијата, административните службеници истакнуваат дека не се сигурни, односно не им е јасно како да ја спроведат постапката за вработување на лица со попреченост или како да им дадат поддршка на вработените лица со попреченост.

Лицата со попреченост укажуваат на структурни бариери, како што се непристапни работни простории, недостаток на разумно прилагодување, како и дека нема системи за менторство или поддршка. Учесниците во фокус-групата јасно го изразија едногласното мислење дека во однос на вклучувањето треба да се премине од изолирани обуки кон институционализирана рамка за обука, при што инклузијата на лицата со попреченост ќе биде вградена во системот за управување со учењето (СУУ) и ќе се дефинираат годишни задолжителни модули. Натаму, лицата со попреченост потенцираа дека институциите треба да покажат поголема отвореност за соработка со организациите на лицата со попреченост (ОЛП) и со други експерти од организациите на граѓанското општество.

Државните службеници потврдија дека одделенијата за човечки ресурси во институциите „не знаат што да направат и како да вработат/ангажираат лица со попреченост“, со што се истакнува дека постапките не се доволно јасни, како и дека нема обуки за инклузивно вработување. Според препораките на учесниците, интегрирањето на прашања поврзани со попреченоста во испитот за вработување како административни службеници би овозможило конкретна операционализација на Принципот 3 – Јавна служба и управување со човечки ресурси. Овие согледувања потврдуваат дека инклузивните практики и натаму остануваат проектно ориентирани и зависни од донаторски средства, наместо истите да бидат веќе институционално утврдени и одржливи. Како што се наведува во Извештајот на ОЕЦД/СИГМА за Северна Македонија (2024 година) [OECD/SIGMA for North Macedonia 2024](#)), спроведувањето на практики според начелото на заснованост за заслуги и практики за инклузивност „и натаму е на ниско ниво, а обуките и професионалниот развој во голема мера зависат од донаторски проекти“, што е во согласност со пошироката оценка дека примената на начелата на управување со човечки ресурси е на ниско ниво, а обуките главно се финансираат од надворешни извори.

Алатката Балансер ги обврзува институциите да го планираат вработувањето врз основа на етничката застапеност. Иако од една страна ја унапредува правичноста во етничката распределба, Балансерот целосно ги исклучува факторите како што се родот, попреченоста и возраста. И покрај правните обврски согласно Конвенцијата за правата на лицата со попреченост (КПЛП), потоа Конвенцијата за елиминација на сите форми на дискриминација врз жената (КЕДПЖ) и Целите за одржлив развој (ЦОР), рамноправноста според род, попреченост и младинската, односно возрасната рамноправност во јавната администрација и натаму се ограничени поради слаби системи за прибирање податоци и фрагментирани механизми за инклузија.

Организација, отчетност и надзор

Правната рамка за отчетност, транспарентност и пристапност останува фрагментирана во различни секторски закони, без обединувачка архитектура заснована на човековите права. Како резултат на тоа, државата нема интегриран систем што обезбедува вертикална, хоризонтална и партиципативна отчетност.

Учесниците во фокус-групата нагласуваат дека отчетноста не може да се сведе само на законски текстови, или како што изјави еден од учесниците: „Најдобриот пристап е да не вклучите уште од самиот почеток, уште во почетната фаза на конципирање на услугата.“ Ова сведоштво укажува на значаен недостаток, односно лицата со попреченост често се консултирани предочна или само формално, што е спротивно на обврските преземени со Конвенцијата за правата на лицата со попреченост (КПЛП). Невклучувањето на крајните корисници во дефинирањето на дигиталните и административните услуги го поткопува начелото на заснованост на заслуги и духот и словото на партиципативноста од Принципот 4 на СИГМА, според кој од јавните организации се очекува да бидат отчетни пред граѓаните во однос на резултатите од давањето услуги и во однос на инклузивноста на јавните услуги.

Во однос на вертикалната линија одговорност, нема делотворна линија на отчетност, што пак носи неповолни последици врз резултатите од работењето. Според заклучокот од извештајот на ОЕЦД/СИГМА за Северна Македонија (2024 г.) [OECD/SIGMA for North Macedonia 2024](#)) структурата за надзор и натаму останува фрагментирана. Државната комисија за спречување на корупцијата (ДКСК), Државниот завод за ревизија (ДЗР) и Народниот правобранител функционираат со надлежности што се преклопуваат, имаат ограничена размена на податоци, а нема ни унифицирани показатели. Според Индексот за перцепција на корупцијата на Transparency International за 2024 година [Corruption perception index 2024](#) државата е оценета со 40 од 100 поени, што претставува пад од два поени во споредба со претходната година и ја рангира државата на 88-мо место од вкупно 180 држави. Овој негативен тренд ги истакнува континуираните предизвици во спроведувањето на законите, интегритетот на институциите и системската отчетност.

Дигиталната отчетност, исто така, и натаму е само делумна. Иако информирањето и дигиталната отчетност се законски регулирани, нивната практична примена е само делумно усогласена со одредбите од Конвенцијата за правата на лицата со попреченост (КПЛП). Според Мониторот на РЈА 2024/2025, [PAR Monitor, 2024/2025](#) интернет страниците на институциите и порталот за е-услуги ([uslugi.gov.mk](#)) во најголема мерка се непристапни; 40% од корисниците пријавуваат тешкотии поради ниска пристапност и сложени механизми за автентикација.

Механизмите за давање повратни информации постојат само формално. Согласно исказите на учесниците во фокус-групата, институционалните системи за повратни информации се нефункционални или формални по природа: „Дали имате кутија за оплаки?“ „Да, но тоа не е битно, бидејќи не се користи.“

Учесниците и службените лица прифаќаат дека, иако формално постојат механизми, не е воспоставен никаков систем за следење на резултатите или за надзор односно мониторинг. Еден од административните службеници изјави: „Кога ќе добиеме такви барања, ние ги проследуваме, но не знаеме што се случува понатаму“. Административните службеници од фокус-групата наведоа дека проблемот е поширок и дека „исто така потребно е и подигање на јавната свест“.

Овие сведоштва укажуваат на тоа дека институционалните структури не само што не успеваат да обезбедат дигиталната пристапност, туку не успеваат ниту да обезбедат функционирање на посеопфатните механизми за учество и поднесување претставки. Согласно Конвенцијата за правата на лицата со попреченост, институциите се должни да обезбедат пристапност на услугите и пристап до судскиот систем за лицата со попреченост.

Пристапот до јавни информации е суштински елемент на демократското учество и на надзорот во областа на спречување на корупцијата. Слободниот пристап до јавни информации претставува камен-темелник на транспарентноста, демократското учество и антикорупцискиот надзор. Европскиот суд за човекови права (ЕСЧП) потврдува дека ова право претставува материјален елемент на јавната отчетност и довербата во институциите. Во предметот *Magyar Helsinki Bizottság против Унгарија* (2016) [Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary \(2016\)](#), Судот утврдил дека делотворниот пристап до јавни податоци претставува предуслов за отчетност и за јавна дебата, особено за прашања од јавен интерес, буџетски трошоци или одлуки кои влијаат врз пошироката заедница. Слично на тоа, во предметот, *Youth Initiative for Human Rights против Србија* (2013) [Youth Initiative for Human Rights v. Serbia \(2013\)](#), Судот утврдил дека државните органи не смеат да ги занемаруваат своите обврски за транспарентност и отчетност, со оглед на тоа што таквото постапување директно ја поткопува јавната доверба и го ограничува парламентарниот и граѓанскиот надзор. Овие пресуди јасно укажуваат на тоа дека пристапот до информации не претставува само административна постапка, туку суштински елемент на владеењето на правото и на јавната отчетност.

Според Копенхашките критериуми и Поглавјата 23 и 24 од правото на Европската унија, отчетноста претставува темелна димензија на демократското управување и владеењето на правото. Во Извештајот на Европската комисија за Северна Македонија за 2024 година [EC Report for North Macedonia in 2024](#) се подвлекува дека и покрај напредокот во однос на законодавната рамка, спроведувањето на истата и натаму е на ниско ниво, придружено со ограничено институционално постапување по утврдените наоди. Операционализирањето на Принципот 4 на СИГМА преку зајакнати надзорни тела, функционални информациски системи, кориснички ориентирани и пристапни дигитални услуги, како и преку практики на партиципативни консултации, е од суштинско значење за усогласување со стандардите на Европската унија, потоа за исполнување на обврските согласно Конвенцијата за правата на лицата со попреченост, како и за исполнување на заложбите преземени во контекст на Целите за одржлив развој.

Принцип 5: Давање услуги и дигитализација

Целосното разбирање на начинот на давање јавни услуги е од суштинско значење за креирањето на политиките. И покрај тоа, креаторите на политиките во Северна Македонија располагаат со ограничени и нецелосни податоци за ефикасноста на услугите и резултатите за корисниците. Фактот што нема инклузивни политики честопати доведува до несоодветно обезбедување јавни услуги. Истражувањата ја нагласуваат важноста од заедничко креирање и давање на јавни услуги [International Journal of Public Administration, 2021](#) Меѓународен журнал за јавна администрација, 2021 г.)), при што ранливите групи граѓани со и без попреченост, активно учествуваат во конципирањето и давањето на услуги [Mulvale, 2019](#). Преку ваквиот пристап се обезбедува услугите да ги земат предвид и да одговорат на нивните потреби, со што се подобрува и нивната пристапност и степенот на задоволство на корисниците.

Иако националната правна рамка (Законот за општа управна постапка, Законот за давателите на јавни услуги, Законот за електронско управување и др.) ги утврдува темелните правила на национално ниво, давањето на јавни услуги натаму се уредува преку секторски закони кои пропишуваат специфични стандарди и механизми за поединечни области. Овие посебни закони го операционализираат начелото на давање јавни услуги во рамките на секторите, при што секој сектор има сопствени стандарди, индикатори и институционални механизми за надзор на квалитетот на услугите и задоволството на корисниците. Во Извештајот на Европската комисија за Северна Македонија за 2024 година [EC Report for North Macedonia in 2024](#) се констатира дека и покрај вака воспоставената рамка, институциите сè уште не обезбедуваат услуги насочени кон корисниците, особено не за ранливите групи граѓани, вклучително и за лицата со попреченост.

Во Извештајот на ОЕЦД/СИГМА 2024, Јавната администрација во Западниот Балкан, [OECD/SIGMA, 2024, Public Administration in the Western Balkans](#) се прифаќа институционалниот напредок во процесот на дигитализација, поттикнат од Стратегијата за реформа на јавната администрација 2030 г., но истовремено се истакнува континуираната фрагментација на надлежностите меѓу институциите, што го попречува спроведувањето на начелото на услуги ориентирани кон граѓаните, како нивен централен елемент. Како што се наведува во Извештајот, „не е воспоставен механизам за следење на пристапноста на услугите за ранливите групи граѓани на централно ниво, а релевантните податоци се ограничени и недоволни“.

Во Документот на ОЕЦД/ СИГМА бр. 74 (2024 г.) [OECD/SIGMA Paper No. 74 \(2024\)](#) се утврдува дека националните системи за електронски услуги во целиот Регион, вклучително и оние во Северна Македонија, остануваат фрагментирани и не се целосно усогласени со стандардите за пристапност и интероперабилност. Исто така, се укажува дека „е потребно да се посвети особено внимание на подготвеноста за исполнување на барањата поврзани со ориентацијата кон корисникот, како централен елемент на услугите, како што се стандардите за кориснички интерфејс, статистички податоци за корисниците и повратните информации од корисниците за дадените услуги.“

Учесниците во фокус-групата потврдија дека услугите се конципираат без спроведување корисничко тестирање и дека лицата со попреченост се исклучени од процесите на конципирање и оценка. И граѓаните и претставниците на институциите нагласија дека информациите за услугите, како и физичката инфраструктура, во најголем дел и натаму се непристапни („70% од избирачките места се непристапни“, според изјавите на учесниците), а нивото на информираност за достапните електронски услуги е ниско.

Во Извештајот Монитор за РЈА, 2024/2025 [PAR Monitor, 2024/2025](#) се укажува дека иако Северна Македонија има стратешка рамка за транспарентност и пристапност, нејзиното практично спроведување сè уште е на ниско ниво. Националниот портал за електронски услуги ([uslugi.gov.mk](#)) технички функционира, но ранливите групи граѓани, со и без попреченост, сè уште се исклучени заради ниското ниво на дигитална писменост и недоследно конципирање на пристапноста. Капацитетите на општините се слаби: само 25% од општините нудат функционални електронски услуги, повеќето општини и натаму се потпираат на постапки со хартиени документи, а голем дел од објектите и натаму се физички непристапни.

Исто така, во Студијата за дигитализација на владите во земјите од Западниот Балкан ([Western Balkan Regional Study on Digitalisation in Government 2023](#)) се подвлекува дека јавните услуги во Регионот остануваат ориентирани кон институциите, наместо да бидат ориентирани кон граѓаните, како централен елемент на услугите и се препорачува воведување пристап на „услуга конципирана според потребите“ кој подразбира тестирање со крајните корисници. Земени заедно, овие студии јасно покажуваат дека техничката дигитализација, доколку не биде проследена со пристапност, универзален дизајн и консултации со корисниците, нема да успее во постигнување на суштинскиот елемент на начелото за давање јавни услуги.

Генерално, овие студии јасно покажуваат дека техничката дигитализација, доколку не биде проследена со пристапност, универзален дизајн и консултации со корисниците, истата нема да доведе до остварување на суштинскиот елемент на начелото за давање јавни услуги. Одржливите реформи бараат конципирање на услугите насочено кон корисникот, инклузивно заедничко конципирање на услугите, интероперабилни системи и целисходно вклучување на лицата со попреченост во секоја фаза од развојот на услугите.

Управување со јавни финансии

Според Извештајот на ОЕЦД/СИГМА за Северна Македонија (2024 г.), [OECD/SIGMA for North Macedonia 2024](#)) „јавните услуги треба да бидат ориентирани кон граѓаните, како централен елемент на истите, потоа услугите треба да бидат еднакви, пристапни и континуирано да се подобруваат“. Со ова начело се воспоставува директна поврзаност меѓу спроведувањето на буџетот и правичноста во давањето услуги, барајќи транспарентно и буџетирање засновано на резултати. Комитетот според Конвенцијата за правата на лицата со попреченост, во своите Заклучни согледувања за Северна Македонија (2023 г.) [Concluding Observations on North Macedonia 2023](#), идентификувал континуиран јаз меѓу буџетските и институционалните мерки насочени кон обезбедување еднаквост и пристапност во правосудниот систем и јавната администрација. Анализата на состојбите за правата на лицата со попреченост, 2021 г. [Situational Analysis of the Rights of Persons with Disabilities – 2021](#) дополнително го нагласува отсуството на посебно наменети буџетски ставки, механизми за надзор, односно мониторинг и меѓуресорски системи за следење на инклузијата, разумното прилагодување и пристапноста, што пак од своја страна создава неусогласеност, односно неисполнување на обврските според Конвенцијата за правата на лицата со попреченост.

Во Северна Македонија има пропишана законска обврска за родово одговорно буџетирање на национално и на локално ниво, согласно [Законот за буџети](#). Оваа обврска се исполнува на еднодимензионален начин, бидејќи не го опфаќа интерсекцискиот пристап. Следствено, потребно е да се ревидира правната рамка и да се воведат обврска за „инклузивно буџетирање за еднаквост“, со што ќе се обезбеди систематска интеграција на интерсекциските начела и ќе се гарантира дека буџетските процеси одговараат на разновидните потреби на сите заедници. Ваквиот модел би овозможил правична распределба на јавните ресурси и би ја зајакнал еднаквоста во согласност со Конвенцијата за правата на лицата со попреченост.

Транспарентноста на буџетот, како и пристапноста и разбирливоста на буџетските информации за граѓаните остануваат на ниско ниво. Платформата **Граѓански буџет** и натаму е тешко разбирлива за пошироката јавност и не ги исполнува стандардите за пристапност. Слични недостатоци има и во однос на финансиските и буџетските документи, кои често се објавуваат во непристапни формати. Според Прегледот за отвореност на буџетот (**Open Budget Survey, 2023**) Северна Македонија има оценка од 35 од 100 поени за транспарентност и само 7 од 100 поени за учество на јавноста, што укажува на скоро непостоечки или симболични можности за вклучување на граѓаните во буџетскиот процес.

Транспарентноста и вклученоста на јавноста на локално ниво не се доследни. Според анализите на УНДП Финансиско управување на локално ниво ориентирано кон граѓаните **Citizen-Centered Financial Management at the Local Level** и извештаите на Finance Think - Финансиска транспарентност на локално ниво, 2022 г. **Financial Transparency and Reporting at the Local Level (2022)**, голем број општини и јавни претпријатија немаат пристапни интернет страници, потоа не објавуваат буџетски податоци во машински читливи формати и нудат ограничени можности за партиципативно буџетирање, со што ранливите групи на граѓани, со и без попреченост, остануваат исклучени од процесите на донесување финансиски одлуки.

Законот за јавните набавки формално ги транспонира деловите од Директивата 2014/24/EU, **Directive 2014/24/EU** вклучително и членот 42, кој ги уредува техничките спецификации. Сепак, суштинските барања предвидени во членот 42, став (1) од Директивата сè уште не се инкорпорирани. Ваквиот пропуст не е само технички недостаток, туку и пропуст во управувањето, имајќи предвид дека пристапноста претставува дел и од отчетноста и од еднаквоста во однос на интегритетот на постапките за јавни набавки. Во Извештајот на ОЕЦД, 2024 г., Јавната администрација во Северна Македонија **OECD, 2024, Public Administration in North Macedonia** се констатира дека, иако институционалните основи се стабилни, практичната имплементација и натаму е на ниско ниво и не доведува до подобрување на ефикасноста или интегритетот на јавните набавки. Воспоставувањето на Електронскиот систем за јавни набавки (ЕСЈН) **www.e-nabavki.gov.mk** придонесе кон подобрување на транспарентноста и следливоста на постапките за јавни набавки. Сепак, неговата практичната примена и натаму е на ограничено ниво. Иако постојат електронските системи и натаму отсутствуваат вистинската пристапност и инклузивност. Во контекст на ова прашање и Извештајот на Европската комисија за Северна Македонија за 2024 година **EC Report for North Macedonia in 2024** укажува дека системот за правна заштита и натаму е бавен, истиот нема доволно ресурси и не е ефикасен, особено во однос на следењето и категоризацијата на различните видови на непочитување на правилата.

Управувањето со јавните финансии мора да обезбеди интегритет, транспарентност, отчетност и еднакво постапување со сите учесници на пазарот. Затоа, јавните набавки не претставуваат само техничка функција, туку механизам на владеењето на правото и довербата на јавноста. Камен-темелник на судската пракса на Европската унија во областа на транспарентноста на јавните набавки е пресудата на Судот на правдата на Европската унија (СПЕУ) во предметот **Telaustria Verlags GmbH and Telefonadress GmbH v. Telekom Austria AG** Во точка 62 од пресудата, Судот го истакнува следново: „Начелото на транспарентност подразбира одреден степен на огласување, кој е доволен за да се овозможи отворање на пазарот на услуги за конкуренцијата и за да се овозможи проверка на непристрасноста на постапките за јавни набавки.“

Со оваа пресуда се утврдува дека транспарентноста не е опционална, туку претставува суштинско и задолжително барање, кое обезбедува конкурентни и правични постапки за јавни набавки кои подлежат на контрола и во државите-членки на Европската унија и во земјите кандидати за членство.

Хоризонтални начела (податоци, достапност и еднаквост)

Интеграцијата на хоризонталните начела, вклучително и прибирањето податоци, пристапноста и еднаквоста и натаму е на ниско ниво. Главно нема податоци разделени според попреченост, род и етничка припадност, како што се бара согласно Конвенцијата за правата на лицата со попреченост и Принципите 3 и 6 на СИГМА, што пак од своја страна ја ограничува можноста за следење на инклузивноста на политиките, услугите и човечките ресурси.

Законот за заштита на личните податоци (2020) [Personal Data Protection Law](#) и националните истражувања, вклучително и Пописот од 2021 година, не обезбедуваат соодветно евидентирање на податоци за попреченоста и интерсекциските фактори, со што се поткопуваат транспарентноста и отчетноста, според стандардите на Советот на Европа и Европската унија.

Пристапноста претставува хибридно право и не се применува доследно. Освен физичката инфраструктура, повредите на Законот за спречување и заштита од дискриминација и на Конвенцијата за правата на лицата со попреченост бараат воспоставување унифицирани стандарди и надзорни механизми. Регулаторните тела, исто така, имаат ограничени капацитети и во нив нема доволна застапеност на лицата со попреченост. Пристапноста и натаму се толкува тесно и се ограничува на физички прилагодувања, наместо да се толкува како системска промена во постапките, како и во дигиталната и комуникациската сфера.

Начелата за еднаквост и недискриминација согласно КПЛП и Принципите на СИГМА во голема мера и натаму се само декларативни, со оглед на слабите механизми за постапување по претставки, надзор и обука, што е одраз на структурниот јаз во операционализирањето на овие начела во целата јавната администрација.

Заклучок

Јавната администрација на Северна Македонија покажува силна формална посветеност на реформите, но нивото на спроведување на реформите и натаму е ниско. Обврските во областа на човековите права, вклучително и ратификацијата на Конвенцијата за правата на лицата со попреченост и Конвенцијата за елиминација на сите форми на дискриминација врз жените, се поткопани од недостигот од мерливи индикатори, податоци разделени според попреченост, род и етничка припадност, како и поради непристапност на буџетирањето. Правниот и административниот систем и натаму остануваат на формалистичко ниво, што резултира со политики кои се „инклузивни на хартија“, но непристапни во праксата. Ова е особено видливо во однос на ограничените консултации со организациите на лица со попреченост (ОЛП) и недоволната пристапност на дигиталните платформи.

Државните службеници често немаат соодветна обука, ниту се сигурни за начинот на примена на начелата за инклузивност, а ранливите групи граѓани, вклучително и лицата со попреченост, се соочуваат со системска исклученост. Има механизми за отчетност и системи за прибирање повратни информации од граѓаните, но тие функционираат изолирано и во најголем дел симболично, со што се ограничуваат транспарентноста и граѓанскиот надзор. Давањето услуги и дигитализацијата и натаму се фрагментирани. Повеќето општини се потпираат на постапки кои се спроведуваат со лично физичко присуство и со хартиени документи, а пристапот до електронски услуги е ограничен, со што се исклучуваат ранливите групи граѓани, со и без попреченост. Управувањето со јавните финансии ги третира пристапноста и инклузивноста како опционални, нема буџетирање кое одговара на потребите во однос на попреченоста и не се спроведуваат стандардите за јавни набавки.

Хоризонталните начела и натаму претставуваат најслабата точка. Недостасуваат разделени податоци, пристапноста се толкува тесно, а одредбите за еднаквост се применуваат реактивно, наместо проактивно.

Препораки за политики

Следните препораки се насочени кон системските јазови идентификувани во овој краток документ. Тие имаат за цел да ја подобрат институционалната отчетност, пристапноста и инклузивноста на јавната администрација на Северна Македонија.

1. Стратешка рамка за РЈА

Стратешката насока на реформата на јавната администрација треба да прерасне во навистина инклузивна, мерлива рамка усогласена со човековите права. Стратегијата за РЈА треба експлицитно да ги интегрира начелата од Конвенцијата за правата на лицата со попреченост, потоа треба да има јасно утврдени индикатори за еднаквост и механизми за следење на тоа како реформите влијаат врз ранливите групи на граѓани со и без попреченост. На институционално ниво треба да се усвои системски пристап кон инклузивноста, преку воспоставување на посебна алатка за оценка и поднесување годишни извештаи, со што ќе се обезбеди дека Стратегијата за РЈА е инструмент кој се развива и за истиот се дава отчет, наместо да биде статичен документ.

Клучни активности

- 1.1 Да се измени Стратегијата за РЈА 2023–2030 со опфаќање на цели засновани на начелата на КПЛП и мерливи индикатори за инклузивноста во сите столбови на реформата.
- 1.2 Да се воведат задолжителна Проценка на влијанието врз инклузивноста (ПВИ), како дополнување на Проценката на влијанието на регулативата (ПВР), за да се оценат импликациите на секој законодавен или политички предлог во однос на пристапноста, разумното прилагодување и еднаквоста.
- 1.3 Да се објавува Годишен извештај за инклузивно управување, кој ќе го следи напредокот во областа на пристапноста, еднаквоста и одредниците според Целта за одржлив развој 16.6.

2. Развој и координација на политики

Развојот и координацијата на политики мора да се темелат на структуриран, партиципативен приод заснован на докази. Ова бара систематски консултации со организациите на лица со попреченост, како и ажурирани методологии кои го одразуваат влијанието врз еднаквоста и пристапни алатки за граѓанско учество. Дигиталните платформи треба одново да се конципираат за да овозможат целисходно и следливо учество, додека креаторите на политики мора да бидат обучени за примена на стандардите за инклузивно управување и на меѓународната судска пракса во областа на транспарентноста и учеството на јавноста.

Клучни активности

- 2.1 Да се изменат темелните закони за управување, со цел да се пропише задолжително учество на организациите на лица со попреченост (ОЛП) и на телата надлежни за еднаквост во сите регулаторни процеси.
- 2.2 Да се ажурира Методологијата за проценка на влијанието на регулативата (ПВР) со вклучување задолжителни анализи на влијанието врз еднаквоста.
- 2.3 Да се обезбеди целосна пристапност и употребливост на порталите ЕНЕР и uslugi.gov.mk, со интегрирање функции за следливи консултации на порталите.
- 2.4 Да се усогласи Националната развојна стратегија 2024–2044 со индикаторите за инклузивност.

3. Јавна служба и управување со човечки ресурси

Современата административна служба мора да ги прифати различностите, потоа истата треба да се заснова на начелото на заслуги и да биде одраз на вкупниот состав на населението во општеството. За да се постигне ова, вработувањето, воведувањето во работните задачи, професионалниот развој и унапредувањето мора да се засноваат на инклузивна еднаквост. Институциите за обука треба да ги вградат начелата на КПЛП во задолжителните наставни програми, додека министерствата и општините треба да развијат механизми за систематско поднесување извештаи, потоа за разумно прилагодување, менторство и задржување на вработените од ранливи групи граѓани. Кохерентната архитектура на податоци за управување со човечките ресурси е суштински предуслов за следење на правичноста и рамноправноста.

Клучни активности:

- 3.1 Да се донесе Законот за висока административна служба со обврзувачки одредби за разновидност, обезбедување разумно прилагодување и транспарентно и пристапно вработување.
- 3.2 Да се интегрираат модули засновани на КПЛП (инклузивна еднаквост, пристапност, интерсекциска перспектива, антидискриминација) во наставната програма на Академијата за обука на државни службеници, кои ќе бидат задолжителни за издавање сертификати и напредување.
- 3.3 Да се воведи обврска за поднесување годишни извештаи за различностите во административната служба, со податоци разделени според попреченост, род, возраст и етничка припадност.

- 3.4 Да се воспостави Национална програма за менторство за државни службеници со попреченост, со цел нивно унапредување и задржување во службата.
- 3.5 Да се пропише задолжително донесување политики за инклузивно вработување и задржување на кадарот во општините, со мерки за разумно прилагодување.
- 3.6 Да се спроведат програми за градење капацитети на локално ниво (во партнерство со Академијата и организациите на лица со попреченост) за инклузивна еднаквост, правата согласно КПЛП и обврските за недискриминација.
- 3.7 Да се прошири интернет алатката Балансер, со вклучување индикатори за род, попреченост и младинска инклузивност, во целите на обезбедување сеопфатно управување со рамноправноста.

4. Организација, отчетност и надзор

Механизмите за отчетност мора да обезбедат транспарентност, надзор и граѓанска вклученост во сите јавни институции. За таа цел, неопходни се информации кон кои има пристап, инклузивни инспекциски системи и интероперабилни податочни платформи, што ги поврзуваат надзорните тела. Парламентарниот надзор треба редовно да се спроведува и да се заснова врз насоки што произлегуваат од КПЛП, а граѓаните мора да имаат пристап до јасни, јавни контролни табли кои го следат работењето на институциите. Меѓународните и националните извештаи мора да бидат објавувани во формати кон кои може да се пристапи, со што ќе се обезбеди дека обврските за транспарентност важат подеднакво за сите групи.

Клучни активности:

- 4.1 Да се измени Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер со воведување обврска за сите јавни и приватни субјекти што даваат јавни услуги за користење формати кон кои може да се пристапи (лесно читлив текст, аудио помагала, знаковен јазик и HTML формат).
- 4.2 Да се измени Законот за инспекциски надзор со воведување обврска за инклузивни инспекциски тимови, со учество на организации на лица со попреченост (ОЛП) и поединци со попреченост.
- 4.3 Да се воспостави Отворена податочна платформа за транспарентност што ќе ги поврзува Државниот завод за ревизија, Државната комисија за спречување на корупцијата и Народниот правобранител, заради размена на податоци и надзор во рамките на Акцискиот план за Партнерството за отворена влада (2024–2026).
- 4.4 Да се развијат граѓански контролни табли за следење на исполнувањето на ревизорските препораки, постапувањето по претставки и резултатите од оценката на квалитетот на јавните услуги.
- 4.5 Да се обезбеди дека сите извештаи, оценки и публикации подготвени од јавните институции, ОЕЦД/СИГМА, Европската комисија и националните надзорни тела се достапни во пристапен формат.

5. Давање услуги

Јавните услуги мора да бидат конципирани и да се даваат на начин што е пристапен, разбирлив и усогласен со потребите на корисниците. Заедничкото конципирање на услугите со организациите на лица со попреченост (ОЛП) и со ранливите групи на граѓани, со и без попреченост, е од суштинско значење за обезбедување употребливост и доверба во системот.

Стандардите за пристапноста мора да бидат унифицирани и доследно да се применуваат на сите нивоа на власта, а општините треба да имаат зајакнати капацитети за да спроведуваат локални планови за инклузија. Доследната комуникација и подигањето на јавната свест се суштински елементи за да се обезбеди дека граѓаните ги разбираат своите права и достапните јавни услуги.

Клучни активности

- 5.1 Да се усвои Национален стандард за пристапност, усогласен со Директивата (ЕУ) 2019/882 и со начелата на КПЛП.
- 5.2 Да се воспостави Рамка за заедничко конципирање, со задолжително учество на организациите на лица со попреченост (ОЛП) и на ранливите граѓани во тестирањето и оценката на електронските услуги.
- 5.3 Да се дефинира Индекс за квалитет и пристапност на услугите (ИКПУ) во рамките на порталот uslugi.gov.mk, заради следење на инклузивноста и задоволството од услугите, со интерсекциски разделени податоци.
- 5.4 Да се измени Законот за електронско управување и електронски услуги со воведување обврска за целосна усогласеност со стандардите за пристапност и за спроведување независни ревизии.
- 5.7 Да се воведат законска обврска за сите јавни институции да објавуваат пристапни информации и редовно да спроведуваат кампањи за подигање на јавната свест за правата поврзани со пристапноста.

6. Управување со јавни финансии

Фискалните процеси мора да ја вградат инклузивната еднаквост како темелна вредност, со што ќе се обезбеди дека јавните ресурси ги одразуваат потребите и правата на сите граѓани. Преминот од еднодимензионален модел на родово буџетирање кон инклузивно буџетирање ќе обезбеди дека буџетите го промовираат еднаквото учество и пристап. Постапките за јавни набавки мора да ги инкорпорираат критериумите за пристапност и еднаквост, а алатките за финансиска транспарентност мора да бидат пристапни во сите формати. Оценките во однос на човековите права треба да го насочуваат донесувањето одлуки за распределба на ресурсите во сите буџетски циклуси.

Клучни активности:

- 6.1 Да се измени Законот за буџети со цел институционализирање на буџетирање кое одговора на потребите во однос на попреченоста и родот (инклузивно буџетирање) и да се бараат дополнителни буџетски ставки за пристапност и разумно прилагодување.
- 6.2 Да се интегрираат клаузули за усогласеност со стандардите за пристапност во сите постапки за јавни набавки.
- 6.3 Да се изработат упатства за пристапни јавни набавки со модел-клаузули што ги стимулираат инклузивните економски оператори.

- 6.4 Да се обезбеди дека Порталот за граѓанскиот буџет и сите финансиски извештаи се објавуваат во пристапен формат.
- 6.5 Да се спроведуваат проценки на влијанието врз човековите права во сите буџетски циклуси, за да се обезбеди усогласеност со стандардите на КПЛП, Европската конвенција за човекови права, Меѓународниот пакт за граѓански и политички права и Меѓународниот пакт за економски, социјални и културни права.

7. Хоризонтални начела: податоци, пристапност и еднаквост

Силен систем за инклузивност бара сигурни, разделени податоци, усогласени обврски за пристапност и хармонизирани стандарди за еднаквост. Попреченоста мора да биде признаена како самостојна категорија во рамките на системите за лични податоци, одвоена од медицинскиот пристап. Секторските упатства за разумно прилагодување треба да бидат задолжителни, а националниот интерсекциски систем на податоци треба да овозможи надзор според попреченост, род, возраст и етничка припадност. Редовното поднесување извештаи и воспоставувањето посебен орган надлежен за усогласеност со стандардите за пристапност и еднаквост ќе ја зајакнат институционалната отчетност.

Клучни активности:

- 7.1 Да се измени Законот за заштита на личните податоци со цел експлицитно да се прифати попреченоста како посебна категорија на лични податоци, во целите на следење на еднаквоста.
- 7.2 Да се утврдат протоколи за раздвојување на податоците, со кои ќе се спречи мешање на податоците за попреченост со медицинските или податоци за категории на попреченост и да се спроведе обука што ќе објасни дека прибирањето на податоци за попреченоста претставува обврска.
- 7.3 Да се пропише обврска секое министерство да подготви упатства конкретно за секој сектор во однос на разумното прилагодување, а наменети за сите министерства, општини и јавни претпријатија.
- 7.4 Да се воспостави Национален систем на интерсекциски податоци (НСИП) во рамки на Државниот завод за статистика, за обезбедување разделени, меѓуресорски податоци (попреченост, род, возраст, етничка припадност).
- 7.5 Да се воведат обврска за поднесување годишни извештаи за инклузивност во пристапен формат од сите министерства и општини, кои ќе бидат усогласени со Законот за заштита на личните податоци.
- 7.6 Да се воведат задолжителни програми за обука за јавните службеници, академската заедница и приватниот сектор за инклузивна еднаквост, пристапност и усогласеност со КПЛП.

Овој документ е изработен во рамките на Проектот „Овозможување на реформа на јавната администрација во Западен Балкан – WeBER 3.0“ со финансиска поддршка на ЕУ и Австриската развојна агенција. Содржината на овој документ е единствена одговорност на имплементаторот на проектот и не мора да ги одразува ставовите на ЕУ или на Австриската развојна агенција.

Повеќе информации на:

www.par-monitor.org