



Овој проект е финансиран од Европската унија



Институт
за
европска
политика.
Скопје

АНАЛИЗА НА ОБЛАСТА
ДАВАЊЕ УСЛУГИ:

ДАВАЊЕ УСЛУГИ ВО СЕКТОР ОБРАЗОВАНИЕ

Вградување на начелата на РЈА во секторските политики —
Извештај за Република Северна Македонија



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

АНАЛИЗА НА ОБЛАСТА ДАВАЊЕ УСЛУГИ: ДАВАЊЕ УСЛУГИ ВО СЕКТОР ОБРАЗОВАНИЕ

Наслов:

АНАЛИЗА НА ОБЛАСТА ДАВАЊЕ УСЛУГИ: ДАВАЊЕ УСЛУГИ ВО СЕКТОР ОБРАЗОВАНИЕ

Издавач:

Институт за европска политика - Скопје

Автор:

Димитар Врглевски, Центар за управување со промени

Графички дизајн:

Релатив

Лектор:

Дејан Василевски

Скопје, мај 2022

ОБЛАСТ НА РЈА: ИСПОРАКА НА УСЛУГИ

СЕКТОР: ОБРАЗОВАНИЕ

ИНСТИТУЦИЈА: МИНИСТЕРСТВО ЗА ОБРАЗОВАНИЕ И НАУКА



Овој документ е изработен со финансиска поддршка на Европската Унија и Шведската агенција за меѓународна развојна соработка преку Балканската мрежа за развој на граѓанското општество. Одговорноста за содржината и информациите во оваа публикација е исклучиво на авторот, издавачот и мрежата Think for Europe. Мислењата изразени во оваа публикација не мора да ги претставуваат мислењата на Европската Унија, Шведската агенција за меѓународна развојна соработка или Балканската мрежа за развој на граѓанското општество.

За повеќе информации: www.par-monitor.org



institut alternativa



СОДРЖИНА

Резиме на извештајот	4
I. Вовед	5
I.1 Што е предмет на ВеБЕР мониторингот и како се спроведува тој?	5
I.2 Во овој извештај	6
II. Анализа	7
Барање 1: Корисниците имаат можност да го искажат своето мислење за квалитетот на добиените услуги	7
Барање 2: Се објавуваат информации за повратните информации од граѓаните и за нивото на задоволство од добиената услуга	8
Барање 3: Објавените податоци за повратните информации од граѓаните се доволно детални и расчленети	9
Барање 4: Обезбедувањето услуга е приспособено на потребите на ранливите групи	10
Барање 5: На корисниците им се ставени на располагање различни канали за пристап до услуги од конкретниот сектор	11
Барање 6: Развиени се и достапни се е-услуги за корисниците	13
Барање 7: На корисниците им се достапни информации за пристапноста на услуги од конкретниот сектор	14
Барање 8: Достапни се податоци во отворен формат релевантни за услугите во конкретниот сектор	14
Конечна оценка на барањата	15
III. Препораки за подобрување	16
Додатоци	18
Интервјуа	18

РЕЗИМЕ НА ИЗВЕШТАЈОТ

Целта на овој извештај е да се претстави анализата на испораката на услуги од страна на Министерството за образование и наука (МОН) на Република Северна Македонија (МКД). Анализата е структурирана согласно осумте барања што се поврзани со: (1) можност за граѓаните да ги искажат своите мислења за квалитетот на услугите што ги добиваат од одредена институција во даден сектор; (2) јавно споделување информации за повратните информации добиени од граѓаните и колку биле задоволно од добиените услуги; (3) детално расчленување на таквите информации; (4) приспособување на информациите што се обезбедени на потребите на ранливите групи; (5) постоење на различни канали за пристап на услугите во конкретниот сектор; (6) фази на развој на е-услуги што ги обезбедува институцијата од конкретниот сектор; (7) има информации за граѓаните за достапноста на услугите на конкретниот сектор; и (8) податоци релевантни за услугите во конкретниот сектор се достапни во отворен формат.

По наведениот ред, користени се квалитативни истражувачки методи и механизми за да се утврди дали избраната институција за конкретниот сектор што е предмет на оваа анализа ги исполнила или не ги исполнила барањата споменати погоре. Поконкретно, во изминатиот период беа разгледани интернет-страници, закони, и беа направени посети на терен, како и барања за пристап до информации од јавен карактер (во понатамошниот текст БПИЈК) и интервјуа со релевантни претставници од МОН. Генерално, анализата беше спроведена за да се утврди дали граѓаните/корисниците можат да ги користат услугите што ги обезбедува МОН преку различни канали и со кој квалитет, како и дали се во можност да кажат колку се задоволни со испорачаната услуга од страна на МОН. Од друга страна, анализата покажува дали МОН собира податоци и врши редовни проверки што можат да придонесат за идно подобрување на услугите, како и на испораката на услуги, приспособена на потребите и приоритетите на граѓаните.

Во однос на можноста за изнесување на мислењето од граѓаните за услугите и испораката на услугите, МОН ги има ограничено граѓаните со тоа што користи само еден јавно достапен метод на нивната интернет-страница (образец за жалба) и го фокусира истражувањето врз задоволството на вработените од институции/училишта што секојдневно тесно соработуваат со МОН. МОН на својата интернет-страница не објавува ниту информации за поплаките од граѓаните, ниту за спроведеното истражување (2020 и 2021 година) за задоволството на институциите со кои соработува. Во однос на приспособувањето на услугите на потребите на ранливите групи, МОН спроведува стратешки документ – Концепција за инклузивно образование – бидејќи услугите што ги дава се обезбедуваат преку различни институции. Сите услуги што ги дава МОН се достапни преку традиционалните (физички) начини на испорака, а дел од нив се обезбедуваат и по електронски пат. Но, како институција што ја промовира дигитализацијата, МОН ги обезбедува своите услуги и онлајн на различни платформи на кои им е потребна меѓусебна интеграција и поголема промоција. Електронските услуги што ги обезбедува МОН се лесни за користење и треба дополнително да поработи на дигитализацијата на повеќе услуги така што ќе се концентрира на една систематски организирана платформа, а со тоа на граѓаните ќе им се олесни патот до дигитални услуги. МОН треба да собира информации за пристапноста на услугите, како оние што се достапни на интернет, така и оние што ги обезбедува на традиционален начин, за да можат да послужат како докази при креирањето на идни јавни услуги и унапредувањето на веќе постојните услуги. Исто така, во иднина МОН треба да се фокусира на објавување на повеќе податоци во отворен формат и да се координира со националната платформа за отворени податоци, така што тие ќе бидат прикажани на неа како подостапна платформа на централната власт.

Генерално, МОН има потенцијал да го подобри учинокот при испораката на услуги, бидејќи покажува подготвеност да ги следи и да ги применува на современите трендови во испораката на јавни услуги.

I. ВОВЕД

I.1 Што е предмет на ВеБЕР мониторингот и како се спроведува тој?

Мониторингот на областа на испорака на услуга (ИУ) се спроведува врз основа на две начела на СИГМА,

Начело 3: Воспоставени се механизми за обезбедување на квалитетни јавни услуги.

Начело 4: Достапноста на јавните услуги е обезбедена.

Листата за проверка за ИУ се состои од осум барања што се однесуваат на можностите за корисниците на услугите да го изразат своето мислење за квалитетот на административните услуги во конкретниот сектор, транспарентноста и пристапноста на податоците и практиките за обезбедување на електронски услуги. Поточно, кога станува збор за давање на повратни информации за добиените услуги се набљудува дали каналите за повратни информации се вградени на интернет-страницата на давателот на услуги или на порталите за давање услуги спонзорирани од владата и дали доставените повратни информации се објавуваат јавно. Во однос на пристапноста, се следи дали одговорните даватели на услуги обезбедуваат услови за ранливите и маргинализираните групи лесно да ги добијат услугите што им се потребни и дали има најмалку две опции за пристап до нив (на дигитален начин и лично). Дополнително, мониторингот се фокусира на тоа дали постои практика на собирање и објавување податоци за пристапноста (како што се статистички податоци, анализи, извештаи или слично). Обезбедувањето на електронски услуги дополнително се следи со цел да се утврди нивото на присуство и развој на е-услугите (врз основа на четиристепената класификација на Обединетите нации). Конечно, последното барање се однесува на тоа дали се воспоставени практики за објавување на отворени податоци поврзани со обезбедувањето услуги и колку редовно отворените сетови податоци јавно се обелоденуваат за понатамошна (повторна) употреба.

За собирање податоци, приодот на оваа листа за проверка се потпира на прегледување на интернет-страниците на давателите на услуги што беа оценувани, на порталите спонзорирани од владата за централизирана испорака на услуги, на е-услугите и на отворените податоци, но исто така и на поднесените барања за слободен пристап до информации за сите документи што не беа достапни на интернет. Во зависност од поединечните барања, временската рамка за анализата ги опфаќа тековните практики што постоеле во моментот на оценувањето, како и во изминатите две години за достапноста на конкретни податоци за пристапноста и повратните информации од граѓаните.

I.2 Во овој извештај

Во овој извештај, го анализираме управувањето со испораката на услуги од страна на Министерството за образование и наука (МОН) на Република Северна Македонија (МКД) со фокус на можноста граѓаните да дадат повратни информации и дали овие повратни информации се објавени и служат како основа за планови за понатамошно подобрување на услугите. Институцијата обезбедува приближно 67 централни услуги на својата разновидна група корисници/млади лица (ученици, студенти), стари лица и лица со попреченост. Оттука, сметавме дека оваа институција ја претставува целата социјална структура на земјата, бидејќи нејзините крајни корисници се движат од граѓани од различни демографски категории и од различни возрасни групи до граѓани со попреченост. Анализата треба да биде точен одраз на управувањето со испораката на услуги во јавниот сектор во Република Северна Македонија, иако се фокусиравме на една институција од конкретен сектор, образованието.

Секторот на образованието е широка област што опфаќа многу јавни институции, како што се Бирото за развој на образованието (БРО), основните училишта, средните училишта, универзитетите и факултетите што се дел од универзитетите, Државниот просветен инспекторат и Државниот испитен центар. Меѓутоа, за потребите на оваа анализа ги избравме централните услуги што ги обезбедува Министерството за образование и наука, во кои не се вклучени услугите на универзитетско ниво што според Законот за високо образование од 2020 година се автономни во своето функционирање и имаат високо ниво на децентрализација од МОН.

За потребите на оваа анализа, добивме информации за предметот на анализата од релевантните владини интернет-страници, релевантна истражувачка анализа, барања за пристап до информации од јавен карактер и длабински интервјуа со релевантни службеници вработени во МОН.

II.

АНАЛИЗА

Барање 1: Корисниците имаат можност да го искажат своето мислење за квалитетот на добиените услуги

Два од важните елементи на современата јавна администрација се начелото за услужно ориентирано носење одлуки за јавни политики засновано на докази. За овие цели, МКД има развиено стратегии и усвоено закони што ја регулираат материјата. Како таков, државата во 2013 година го усвои Законот за воведување на систем за управување со квалитетот и заедничката рамка за процена на работењето и давањето услуги во државната служба (во понатамошниот текст Закон за управување со квалитет), со кој се обврзува јавниот сектор да го применува минималниот стандард ИСО 9001 и заедничката рамка за процена и методите за управување и оценување/мерење на квалитетот на управувањето со услугите. Дополнително, Законот за општа управна постапка (ЗОУП), усвоен во 2015 година и ревидиран во 2018 година, гарантира делотворна испорака на јавни услуги во управните постапки преку неговите одредби и правни лекови во случај на прекршување на начелата според кои јавната администрација треба да биде ориентирана кон испорака на услуги, конкретно елаборирани во одредбите на законите. Генерално, слободно може да се каже дека МКД ја има воспоставено потребната правна рамка, како и дека ги има развиено потребните стратешки документи, како што е Стратегијата за реформа на јавната администрација¹ што значи дека сè што останува да се направи е да се спроведе политиката.

Според Критериумот 6 од Заедничката рамка за процена (во понатамошниот текст ЗРП²) јавните институции имаат два начина за мерење на задоволството на граѓаните од испораката на услугите: (1) мерење на општата перцепција и перцепцијата за услугите; и (2) мерење на оперативното успех.

Пребарувајќи ја интернет-страницата на МОН (www.mon.gov.mk), предизвик е да се најде опција/канал каде што ќе можете да го споделите своето мислење во однос на задоволството/незадоволството од тоа како испорачале одредена услуга. Сепак, на интернет-страницата на МОН има копче од страната (копче со плико) што води до онлајн-формулар за поднесување жалби. Според информациите добиени од разговор со вработен од МОН, Министерството постапува по добивањето поплака со помош на овој формулар, но за жал не ги документира и не ги објавува на својата интернет-страница. Според информациите добиени преку истото интервју, МОН формира внатрешна комисија за секоја услуга и ги објавува нивните контакт-информации за граѓаните кои ја користат таа услуга да можат да се обратат до членовите на комисијата за да ги изнесат своите поплаки. За жал, не постои официјален механизам на онлајн-платформа за изразување на задоволство од страна на корисниците за одредена услуга.

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

2 <http://kvalitet.mioa.gov.mk/wp-content/uploads/2020/07/caf-2020.pdf>

Од истражувањето на ова прашање можеме да заклучиме дека МОН има физичка форма/механизам за граѓаните да го изнесат своето мислење во форма на кутија за „пофалби и поплаки“, кои институцијата ги разгледува и постапува по нив (одговара), но од интервјуто на вработениот во МОН дознавме дека Министерството не ги собира и објавува поднесените поплаки (одговори) на интернет-страницата.

Дел од услугите што ги дава МОН се достапни во форма на едношалтерски систем во пет општини во државата, Град Скопје, Тетово, Штип, Куманово и Охрид. На интернет-страницата на концептот на едношалтерскиот систем (<https://etu.uslugi.gov.mk/pages/home>) има „извештај за оценки“ достапен на посебно јазиче. Овој извештај за оценки се состои од одговори на три прашања: (1) Оценете ја работата на шалтерскиот службеник; (2) Оценете ја постапката за услугата; и (3) Оценете ја работата на институцијата. Сепак, на интернет-страницата нема опција за оценка на испораката на услугите во рамките на едношалтерскиот систем.

Националниот портал за е-услуги (<https://uslugi.gov.mk/>), според прикажаните податоци, има 73.945 регистрирани корисници, со вкупно 838 услуги од кои 75 се дигитализирани, а 46 се од образовниот сектор, односно заедно со МОН инкорпорира вкупно 1.288 институции. Кога корисникот се најавува на оваа платформа во горниот десен агол може да се најде копче „поддршка“ што му нуди на корисникот неколку опции, од кои две се опции за давање на повратни информации: (1) Пријави проблем; и (2) Испрати предлог за подобрување. Сепак, овие опции генерално се поврзани со платформата uslugi.gov.mk, а не за поединечна услуга или поединечна институција.

Од нашата кратка анализа, можеме да заклучиме дека граѓаните делумно можат да го кажат своето мислење за квалитетот на испораката на услугите или да го изразат своето искуство/задоволство/незадоволство од услугите во образовниот сектор.

Барање 2: Се објавуваат информации за повратните информации од граѓаните и за нивото на задоволство од добиената услуга

Законот за управување со квалитет не ја обврзува институцијата да го објави спроведеното мерење на степенот на задоволство на граѓаните. Меѓутоа, како документ од јавен интерес и заради транспарентност и добро владеење, институциите треба јавно да ги споделат таквите документи.

Од прегледувањето на интернет-страницата на МОН (www.mon.gov.mk) и онлајн-порталот за е-услуги во образовниот сектор (<https://e-uslugi.mon.gov.mk/#/>) заклучивме дека таму нема извештаи (во различно прикажани формати) со информации за повратните информации на граѓаните во однос на нивното задоволство со услугите обезбедени од МОН. Дополнително, разгледавме и други владини портали што можеби имаат објавено информации за темата што може да биде корисна за оваа анализа. Оттука, ги разгледавме порталот на Државниот завод за статистика (www.stat.gov.mk), порталот на Министерството за информатичко општество и администрација (МИОА) (<https://www.mioa.gov.mk/>) како и централниот портал на Владата за е-услуги (<https://uslugi.gov.mk/>). На ниту еден од гореспомнатите портали не можеме да најдеме (во отворените/јавните делови) информации за задоволството на граѓаните од испораката на услуги.

Исто така, бидејќи во земјата се достапни десет услуги од образовниот сектор во рамките на едношалтерските системи на пет општини, го разгледавме онлајн-порталот (<https://etu.uslugi.gov.mk/pages/home>) на кој има видливо поставено јазиче именувано „извештај за оценки“. Ова јазиче ги прикажува резултатите само за 2022 година до мај и прикажува одговори од граѓаните на три прашања³ што се општи и не се однесуваат на образовните услуги како посебна група на услуги. Исто така, не постои опција за пристап до каков било вид формулар за оценување на испораката на поединечна услуга и за пријавување во Министерството.

3 – Оценете ја работата на шалтерскиот службеник;
– Оценете ја постапката за услугата;
– Оценете ја работата на институцијата.

За дополнителни информации и појаснувања околу објавувањето на повратните информации од граѓаните, стапивме во контакт со МОН преку барање за пристап до информации од јавен карактер со цел да собереме повеќе информации на темата. Барањето за информации беше испратено до МОН на први април 2022 година, со пет конкретни прашања, а одговорот го добивме на 11 април 2022 година, односно во рок од десет дена, што е мошне брзо (во споредба со нашето претходно искуство со барањата за пристап до информации од јавен карактер). Меѓутоа, информациите дадени од МОН беа делумни и не содржеа информации за тоа колку граѓаните/директните корисници на услугите биле задоволни, туку само општи мислења за работата на Министерството. Поточно, добивме извештаи за собрани податоци од повратни информации за 2020 година (вкупно 470 испитаници) и за 2021 година (вкупно 535 испитаници). Меѓутоа, испитаниците биле вработени од основните и средните училишта во земјава, кои не се директни корисници на услугите на МОН, за разлика од учениците или родителите.

Во однос на содржината на примените извештаи, тие се всушност резултати од анкета од четири прашања за општото задоволство на испитаниците со услугите што ги дава МОН, комуникацијата со вработените и ефикасноста на нивната работа. Вториот дел од извештајот е споредба на одговорите од претходната година, за да може МОН да го следи напредокот. Третиот дел од извештајот е листа на коментари од испитаниците од десет страници што генерално се однесуваат на коментирање на конкретни вработени во МОН, комуникацијата и соработката со МОН и со училиштата што содржат критички и конструктивни предлози во однос на работата на Министерството.

Овие видови извештаи ги подготвува вработен во МОН, кој е одговорен за спроведување на истражување за задоволството на корисниците на услугите што ги нуди МОН. Овие извештаи се подготвуваат на годишно ниво согласно стандардите ИСО. Ние овие податоци ги добивме од интервјуто на службеник вработен во Министерството со оглед на тоа што овие информации не се достапни на интернет-страницата на МОН.

Меѓутоа, информациите што ги добивме не се објавени на интернет-страницата на МОН, ниту можат да се најдат на други владини портали, како оние што беа наведени погоре.

Покрај елаборираните информации што беа добиени со помош на барање за пристап до информации од јавен карактер и интервјуто на службеник вработен во МОН, нема друг начин на кој МОН споделува информации за задоволството на граѓаните до кои може да пристапи општата јавност.

Граѓаните се ограничени во своите можности да го изразат своето задоволство/незадоволство од испорачаните услуги од страна на МОН, со оглед на тоа што анкетите се прават само со вработените од училиштата, што значи дека единствената опција што им останува на граѓаните е да ја користат опцијата за „пофалби и поплаки“ на интернет-страницата на МОН, за што МОН не собира податоци. МОН не ги објавува дури ни податоците што ги собира од спроведените анкети, така што можеме да заклучиме дека МОН не успеале да го исполнат ова барање.

Барање 3: Објавените податоци за повратните информации од граѓаните се доволно детални и расчленети

Во овој дел од извештајот, ги анализиравме извештаите за 2020 и 2021 година од повратните информации на граѓаните добиени од МОН преку барањето за пристап до информации од јавен карактер (што не се објавени на интернет-страницата) и информациите споделени онлајн за задоволството на корисниците од едношалтерската платформа.

И покрај тоа што комуникацијата со МОН преку барањето за пристап до информации од јавен карактер беше коректна, добиените материјали и податоци немаа суштина. Поточно, со извештајот за 2020 година опфатени се одговори од вкупно 407 испитаници, а во извештајот од 2021 година од 535 испитаници, но овие извештаи не содржат никакви демографски податоци за испитаниците, освен дека се работи

за вработени во основни и во средни училишта. На прашањето поставено преку барање за пристап до информации од јавен карактер дали имаат демографски податоци за испитаниците, МОН одговорија дека немаат и дека не собираат такви информации. Овој недостаток го отежнува утврдувањето дали анкетата што била користена за изработка на овој извештај била воопшто репрезентативна, што, пак, е поврзано со објективноста и целисходноста на извештајот.

Во 2007 година, Министерство за информатичко општество и администрација (МИОА) објави Прирачник за мерење на задоволството на корисниците на услугите во јавниот сектор⁴ кој содржи јасни упатства и сугестии за методологијата за мерење на повратните информации од граѓаните, но кој, за жал, не се следи (во овој случај) од страна на МОН. Од друга страна, како добра практика и пример, извештајот од 2019 година за мерење на задоволството на корисниците на услугите на Агенцијата за администрација (АА)⁵ е објавен на интернет, а собирањето податоци се врши на начинот пропишан со прирачникот. Овој извештај дава јасни одговори за демографските податоци за испитаниците.

Податоците од јазичето „извештај за оценки“ на интернет-страницата на едношалтерскиот систем (<https://etu.uslugi.gov.mk/pages/home>) не содржат демографски информации, како и испитаници. Објавени се прашања на кои не одговорил никој, како и прашања на кои одговорило само едно лице, поради што „извештајот за оценки“ не е релевантен. Заклучокот е дека МОН не го исполнува ова барање.

Барање 4: Обезбедувањето услуга е приспособено на потребите на ранливите групи

Корисниците на услугите што ги дава МОН можат да се поделат во две категории. Првата група се интерните корисници, а тоа се вработените во образовниот сектор; втората група се надворешните корисници, а тоа се граѓаните. Првата група ја сочинуваат претежно просветните работници од основните, средните и високообразовните установи, како и административниот персонал. Оваа група има надлежности да дава директни услуги на надворешните корисници кои се претежно учениците и нивните родители, односно деца на возраст до 14 години и младинци од 15 до 29 години. Во оваа група има лица со попреченост за кои треба да се приспособат јавните услуги за да ги задоволат нивните потреби до степенот што е потребен за да можат да ги користат јавните услуги колку што е можно посамостојно.

Република Северна Македонија ги усвои Законот за спречување и заштита од дискриминација,⁶ Конвенцијата на ОН за правата на лицата со попреченост и Факултативниот протокол кон Конвенцијата за правата на лицата со попреченост⁷ и Националната стратегија за еднаквост и недискриминација⁸ (2018-2020). (2018-2020). Согласно **Законот за општата управна постапка** од 2015 година (кој може да се смета како *lex specialis* во однос на испораката на услугите), административните постапки се потпираат на (меѓу другото) начелото за еднаквост, непристрасност и објективност (член 8) и начелото за сервисна ориентација на јавните органи (член 9). Овие начела се вградени во одредбите на овој закон со цел да се обезбеди еднаков пристап до јавните услуги за сите. Овој закон дава општи одредби за еднаквоста на пристапноста на јавните услуги, а од друга страна *lex specialis* во областа на еднаквоста е **Законот за спречување и заштита од дискриминација** од 2020 година, кој предвидува дека се применува (меѓу другото) и во областа на пристапот до добра и услуги (член 3 став 2 став 7) и дека неговите одредби се обврзувачки за сите државни институции (член 3 став 2). Понатаму, во овој закон е наведено дека обврзаните страни мораат да внимаваат на „Соодветно приспособување“ (член 4 став 4), како и на „Пристапност до инфраструктурата, добрата и услугите“ (член 4 став 5). Законот ги уредува и попреченостите како основа за дело на дискриминација (член 5). Законот препознава две главни форми на дискриминација, односно директна и индиректна дискриминација (член 8).

4 <https://bit.ly/3l410mT>

5 <https://bit.ly/3FOajqY>

6 <https://bit.ly/38jackx>

7 https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/zakon_zaratifikacija_konvencija.pdf

8 <https://bit.ly/39YFxta>

Овие документи ја обврзуваат државата да ги почитува правата на лицата со попреченост. Тоа подразбира дека државата има позитивна обврска кон оваа социјална категорија преку креирање политики што ќе им овозможат на лицата со попреченост во рамките на можностите самостојно да ги користат јавните услуги. Од тие причини државните институции имаат практика да назначат лице за комуникација со граѓани кои имаат одреден вид и степен на попреченост и имаат внатрешна процедура за комуникација со граѓани кои имаат одреден вид и степен на попреченост. Многу од јавните институции, вклучително и МОН, ги имаат објавено имињата на своите службеници кои се одговорни да работат со ранливите категории граѓани. Според систематизацијата на работните места поставена на интернет-страницата на МОН, Министерството има вработени кои работат исклучиво со ранливи групи; имено, МОН ги има следните работни позиции што работат со ранливи групи: советници за работа со ученици со девијантно однесување во основно и во средно училиште и советници кои работат со ученици со посебни образовни потреби во основно и во средно училиште и во високообразовни институции/ универзитетите. Дополнително, информациите за контакт (телефонски број и е-пошта) се објавени на интернет-страницата на МОН, под јазичето „контакти“, кои се лесно достапни за граѓаните.

Меѓутоа, во однос на постапката за комуникација со граѓани кои имаат одреден вид и степен на попреченост, владините институции не ги имаат објавено на интернет на видно место и МОН не е единствено во однос на ова.

На интернет-страницата на МОН (www.mon.gov.mk) на горната лента има јазиче наречен „прописи“, кое содржи осум подјазичиња под име: (1) Правилници; (2) Стандарди; (3) Упатства; (4) Концепции; (5) Уредби; (6) Протоколи; (7) Календари; и (8) Закони. На овие подјазичиња ги има само следниве два документа поврзани со постапување со поединци кои припаѓаат на ранливите категории граѓани: (1) Упатство за постапката за пријавување и заштита на ученик жртва на која било од формите на насилство, злоупотреба и занемарување; и (2) Правилник за начинот на оценување на учениците со попреченост. Дополнително, МОН го има креирано и поставено на интернет стратешкиот документ „Концепција за инклузивно образование“⁹ и е одговорно за неговото спроведување во образовните установи.

Сепак, најголемиот дел од услугите поврзани со образованието се обезбедуваат преку МОН во тесна соработка со други образовни установи, што на МОН му дава улога на посредник помеѓу граѓаните и образовните институции, како што се студентските домови, училиштата или универзитетите што директно даваат конкретни услуги, како што се сместување, уписи итн. Овие институции имаат и обврска и поголема одговорност да вработуваат лица одговорни за комуникација со ранливите групи граѓани, но бидејќи тие не се предмет на анализа, нема да навлегуваме во објаснување на нивните обврски и учинок.

Можеме да заклучиме дека МОН делумно го исполнува ова барање, поради фактот што сите услуги се лесни за користење со јасни насоки, достапни за секој на ист начин, но не постојат посебни услуги за ранливите групи. Сепак, МОН има посебни слободни работни места чиј опис на работните задачи е поврзан со работа со ранливи групи, што значи дека има простор и потенцијал за подобрувања во овој сектор за ова конкретно барање.

Барање 5: На корисниците им се ставени на располагање различни канали за пристап до услуги од конкретниот сектор

МОН, според извршениот преглед на интернет-страницата и одговорот добиен преку барање за пристап до информации од јавен карактер, обезбедува приближно 67 услуги (наведени во Анекс I), од кои сите се достапни на примарната интернет-страница и од кои 46 се достапни на интернет-страницата на централната власт за е-услуги <https://uslugi.gov.mk/> и нешто помалку од половина од услугите се достапни на платформата за е-услуги на конкретниот сектор <https://e-uslugi.mon.gov.mk/>.

⁹ <https://mon.gov.mk/stored/document/Koncepcija%20za%20inkluzivno.pdf>

Сите централни услуги што МОН ги обезбедува за граѓаните се наведени на нивната главна интернет-страница (www.mon.gov.mk). Услугите се наведени во јазичето наречено „конкурси и стипендии“, каде што се наведени без некој посебен ред услуги како конкурси објавени во одреден временски период без никаква структура или кохерентност. Оваа листа на услуги има информативен карактер и има линкови што водат до владината платформа за е-услуги само за некои од објавените услуги. Тоа се неколку услуги што најчесто се користат (запишување во образовни установи, запишување во студентски домови и пријавување за стипендии) и тие се поврзани со платформата за е-услуги на конкретниот сектор <https://e-uslugi.mon.gov.mk/>. Сепак, преостанатите услуги не се поврзани со платформата за е-услуги на централната власт <https://uslugi.gov.mk/>.

Сите услуги се достапни преку физичка/традиционална форма во седиштето на МОН, како и преку едношалтерските системи на Скопје, Тетово, Охрид, Куманово и Битола (<https://etu.uslugi.gov.mk/pages/home>). Десет од услугите¹⁰ што ги дава МОН на централно ниво се достапни локално во физичка форма преку овие едношалтерски единици за јавни услуги. Според информациите добиени од интервјутото со службеникот од МОН, Министерството работи со едношалтерскиот систем за јавни услуги на понатамошно надградување на достапните услуги.

Сепак, сите наведени услуги не се достапни онлајн, така што услугите што се достапни онлајн се достапни преку различни владини онлајн-портали: (1) Националниот портал за е-услуги <https://uslugi.gov.mk/> и (2) платформата на МОН за е-услуги <https://e-uslugi.mon.gov.mk/#/login>. Онлајн-платформите се доволно структурирани со јасни упатства за тоа како да се користат онлајн-услугите што се ставени на располагање. Овие платформи се лесни за користење за корисниците и се достапни и преку компјутер/лаптоп и преку паметни телефони. За жал, недостига меѓусебна координација и интеграција меѓу нив, за да можат граѓаните лесно да пристапат на една онлајн-платформа на која ќе можат да ги користат услугите, без да мораат да прелистуваат различни владини портали за да утврдат на која платформа можат да најдат одредена услуга.

Платформата на МОН (<https://e-uslugi.mon.gov.mk/#/login>), може да се смета за целосно функционална платформа за е-услуги, која, за жал, не вклучува многу од услугите на МОН. Корисникот треба да има профил за пристап до услуга и по последниот чекор од процесот на пријавување на оваа платформа за одредена услуга, корисниците добиваат потврда по е-пошта за процесот на пријавување, што е значајно за понатамошното, т.е. конечното користење на одредена услуга, како и за ситуации како што се примена на правни лекови кога корисникот е спречен да ја користи услугата. Ова е и во согласност со сервисната ориентација на јавните органи, како и со начелата на владеење на правото и правната сигурност.

Меѓутоа, истражувањето од 2020 година за унапредување на јавните услуги покажува дека едвај 45,6% од испитаниците одговориле дека се информирани за постоењето на порталот, иако сите не го добиле како електронска услуга.¹¹ Друго истражување од 2020 година во однос на квалитетот на уписот во студентските домови како јавна услуга покажуваат дека 72,9% од испитаниците не биле информирани за достапноста на услугата на порталот <https://uslugi.gov.mk/portal> а 68,2% никогаш не користеле дигитална услуга.¹²

Од оваа кратка анализа, можеме да заклучиме дека МОН делумно го исполнува ова барање, поради недоволната интеграција и координација на неколку онлајн-платформи на кои се достапни услугите на МОН и бидејќи, не на сите ама, на мнозинството понудени услуги може да им се пристапи и да се добијат со користење на двата канала. Оваа состојба му отежнува на корисникот да го одреди каналот за користење на одредена услуга што ја обезбедува МОН.

10 – Доделување стипендија за студент на спортска академија;
– Издавање решение за втор циклус на студии;
– Издавање решение за прв циклус на студии;
– Издавање решение за трет циклус на докторски студии;
– Унапредување на наставник во звање, наставник-ментор;
– Признавање и еквиваленција на свидетелства за основно образование стекнати во странство;
– Признавање и еквиваленција на свидетелства за основно образование стекнати во странство – за странски државјани;
– Решение за нострификација и еквиваленција на свидетелства и диплома за средно образование стекнати во странство;
– Стекнување на звање „наставник-советник“;
– Запишување на Листа на даватели на обуки за дигитални вештини.

11 Евалуација на политиките за подобрување на јавните услуги, Центар за управување со промени, Скопје, 2021 година, стр. 26.

12 Збирка истражувања за испорака на јавни услуги на централно и локално ниво, Центар за управување со промени, Скопје, 2020, стр. 121.

Барање 6: Развиени се и достапни се е-услуги за корисниците

Услугите на МОН достапни на интернет и според класификацијата на ОН за дигитална влада во фазата IV, што подразбира интеграција на три типа онлајн-интеракции (G2G, G2B и G2C), се елаборирани подолу.

Прва фаза од класификацијата на ОН е „Појава на присуство“, што значи постоење на информации, кои се ограничени и основни. Втората фаза е „Засилено присуство“, што значи дека владата обезбедува повеќе извори на актуелни и архивирани информации за јавните политики и владеењето, како што се политики, закони и прописи, извештаи, билтени и бази на податоци што можат да се преземат. Фазата III е „Трансакциско присуство“, што значи двонасочна интеракција помеѓу граѓанинот и владата. Фазата IV е „Поврзано присуство“, и тоа претставува најсофистицираното ниво во иницијативите за онлајн е-влада. Може да се карактеризира со интеграција на:

- **Влада со Влада (G2G)** вклучува споделување податоци и спроведување на електронска размена меѓу владините играчи. Ова вклучува и внатре- и меѓу-агенциска размена на национално ниво, како и размена на национално, регионално и локално ниво. Оваа компонента е доволно покриена со Законот за општата управна постапка и Законот за прибавување и размена на докази и податоци по службена должност од 2013 година.¹³ Целта е да се олесни процесот на испорака на јавни услуги така што институциите би соработувале и би ги разменуваале потребните документи и нема да биде обврска на граѓаните повторно да ги доставуваат претходно обезбедените документи. Сепак, општата состојба во земјата во однос на ова ниво на интеракција не е на високо ниво и постои потенцијал за понатамошен развој и институциите да станат проактивни во споделувањето на документите. Неодамнешните истражувања покажуваат дека на 13,7% од студентите им биле побарани такви документи кога се пријавувале за сместување во студентски домови¹⁴ а кои институциите можат да ги добијат преку меѓусебна соработка. Заради дополнително јакнење на интероперабилноста, Владата има воспоставено платформа за интероперабилност (<https://mioa.gov.mk/?q=mk/node/1320>) и усвои Национална рамка за интероперабилност¹⁵ во 2016 година. Во некои од огласите за услугите на МОН се посочува дека одредени документи ќе се собираат по службена должност од страна на институцијата и оваа практика значително го олеснува процесот на добивање услуга. Тоа се прави за огласите кога граѓанинот кој се пријавува треба да достави документи што го изготвува друга институција, и тоа не е случај со сите услуги на МОН.
- **Влада-со-бизнис (G2B)** вклучува деловни трансакции (на пример, плаќања, купопродажба на стоки и услуги), како и обезбедување на деловни онлајн-услуги. Законот за јавни набавки ги регулира ваквите трансакции помеѓу приватниот и јавниот сектор. Сите јавни набавки се спроведуваат преку онлајн-портал на централната власт (<https://bit.ly/3swwHJc>) и тој е координиран од Бирото за јавни набавки. Јавните набавки се широка и посебна тема што заслужува сопствена анализа и опсегот на овој извештај не може да го опфати целиот проблем во овој сегмент, бидејќи тоа е надлежност на централното ниво, а не надлежност на конкретниот сектор. За целите на оваа анализа слободно може да се каже дека генерално јавните набавки во образовниот сектор целосно функционираат онлајн и преку порталот за јавни набавки.
- **Влада со клиент/граѓанин (G2C)** вклучува иницијативи креирани да ја олеснат интеракцијата на луѓето со владата како корисници на јавни услуги и како граѓани. Во овој дел, МОН е лидер на национално ниво кога станува збор за дигитална трансформација на јавните услуги за конкретниот сектор. Сепак, G2C вклучува и опции за учество во процесот на консултации и одлучување, кој во Република Северна Македонија се спроведува преку платформата ЕНЕР (<https://ener.gov.mk/Default.aspx>). на централната влада. Во суштината, оваа платформа се држи до концептот на е-демократија, каде што граѓаните можат да коментираат, сугерираат и дискутираат за промени при креирањето политики и законодавните процеси.

Од нашето истражување можеме да заклучиме дека достапноста и фазата на развој на е-услугите што ги обезбедува МОН се различни за секоја услуга. Повеќето од услугите во овој сектор се достапни онлајн (фаза III), но тие се дисперзирани на различни канали, односно интернет-портали. Дополнително, на овој сектор му недостига соодветна промоција на услугите што се достапни на интернет, како и меѓусебна координација помеѓу интернет-порталите. Сепак, услугите што МОН ги обезбедува онлајн може да се смета дека се развиени на IV ниво на софистицираност. Затоа, можеме да сметаме дека ова барање е делумно исполнето.

13 <https://bit.ly/37FcwSo>

14 Оценување на политиката за унапредување на јавните услуги, Центар за управување со промени, Скопје, 2021 година, стр. 18.

15 <https://bit.ly/3swX6Hb>

Барање 7: На корисниците им се достапни информации за пристапноста на услуги од конкретниот сектор

На официјалната интернет-страница на МОН нема објавени податоци за пристапноста на услугите што ги нуди онлајн или лично. За потребите на анализата, согласно насоките, ја прегледавме интернет-страницата и имавме комуникација со МОН преку барање за пристап до информации од јавен карактер, при што можеме да заклучиме дека нема информации од тој карактер што се јавно достапни на интернет. На прашањето упатено преку барање за пристап до информации од јавен карактер дали МОН има информации за пристапноста на услугите што ги дава, одговорот беше дека немаат такви информации. На платформата на централната власт www.uslugi.gov.mk има информации за вкупниот број регистрирани корисници (74.220), вкупниот број услуги (838), колку од нив се достапни онлајн (75), бројот на регистрирани институции на платформата (1.288), вкупниот број на поднесени барања од граѓаните (20.510) и вкупниот број барања во последните 30 дена (696). Истиот метод е применлив за интернет-страницата на едношалтерскиот систем (<https://etu.uslugi.gov.mk/pages/home>) која го прикажува вкупниот број на услужени корисници (+35 илјади), бројот на регистрирани јавни институции (14) и вкупниот број на достапни услуги (122). Меѓутоа, ова не се информации поврзани со секторските услуги што се тема на оваа анализа, туку збир на сите јавни услуги поставени на порталите.

Како заклучок, МОН не го исполнува ова барање поради фактот што на примарната интернет-страница на МОН не се прикажани никакви информации поврзани со пристапноста на услугите за конкретниот сектор. Сепак, постои простор и волја за подобрување во оваа насока според службеникот кој беше интервјуиран.

Барање 8: Достапни се податоци во отворен формат релевантни за услугите во конкретниот сектор

Согласно Законот за користење на податоци од јавниот сектор¹⁶ од 2015 година, институциите се обврзани, согласно нивните технички можности, да ги објават податоците што ги креираат при извршувањето на своите надлежности, освен ако информациите не се класифицирани.

МИОА, со поддршка од Центарот за управување со промени (ЦУП), ја креирало Стратегијата за отворени податоци за 2018-2020 година¹⁷ и соодветно на тоа го креирале националниот портал <https://data.gov.mk/> кој ги опфаќа сите владини институции, вклучително и МОН.

Институциите можат да ги објавуваат своите податоци на сопствените интернет-страници или на интернет-порталот на централната власт што е фокусиран исклучиво на објавување податоци во отворен формат. Овој интернет-портал е доволно структуриран, а во него се вклучени повеќето државни институции. Темата за отворени податоци е централна активност на Владата, која се координира одгоре надолу. Координирана од МИОА, а со цел да се зајакне културата на отворени податоци, треба поинтензивно да се координира со другите сектори, не само преку добивање и објавување информации во формати на отворени податоци туку и преку стимулирање на креирање и објавување на такви податоци од сите сектори.

На својата интернет-страница, МОН има три документи достапни во отворени формати, но имаат поставено само еден од нив на националната платформа за отворени податоци. Сепак, тој редовно се ажурира. МОН треба да продолжи да ги поставува сите достапни информации во формати на отворени податоци не само на интернет-страницата на МОН туку и на платформите за отворени податоци. МОН треба да се фокусира на создавање на повеќе информации достапни во таков формат. Според тоа, сметаме дека МОН делумно го исполнува ова барање.

¹⁶ <https://bit.ly/3yy5qtU>

¹⁷ https://cup.org.mk/publication/Strategija%20za%20otvoreni%20podatoci_mk.pdf

Конечна оценка на барањата

БАРАЊЕ	КОНЕЧНА ОЦЕНКА
Барање 1: Корисниците имаат можност да го искажат своето мислење за квалитетот на добиените услуги.	Делумно исполнето
Барање 2: Се објавуваат информации за повратните информации од граѓаните и за нивото на задоволство од добиената услуга	Не е исполнето
Барање 3: Објавените податоци од повратните информации од граѓаните се доволно детални и расчленети	Не е исполнето
Барање 4: Обезбедувањето услуга е приспособено на потребите на ранливите групи	Делумно исполнето
Барање 5: На корисниците им се ставени на располагање различни канали за пристап до услуги од конкретниот сектор	Делумно исполнето
Барање 6: Развиени се и достапни се е-услуги за корисниците	Делумно исполнето
Барање 7: На корисниците им се достапни информации за пристапноста на услуги за конкретниот сектор	Не е исполнето
Барање 8: Достапни се податоци во отворен формат релевантни за услугите во конкретниот сектор	Делумно исполнето

III.

ПРЕПОРАКИ ЗА ПОДОБРУВАЊЕ

- 1. Барање 1 - Корисниците имаат можност да го искажат своето мислење за квалитетот на добиените услуги** – Секој граѓанин кој користи услуга од конкретен сектор треба да има право и можност да го изрази своето мислење, така што на интернет-страницата на МОН треба да биде јавно достапна анкета за оценка на задоволството на граѓаните и таа да вклучува дел за оценување (на пример, скала за оценување од 1 до 5) по поднесувањето барање за секоја е-услуга. МОН треба да собира повратни информации од граѓаните, да ги анализира, објавува, презентира (најдобро преку инфографика за да бидат поочигледни за граѓаните) и да ги користи како водич за понатамошно подобрување на своите услуги.
- 2. Барање 2 - Се објавуваат информации за повратните информации од граѓаните и за нивото на задоволство од добиената услуга** – МОН треба да изготви соодветна методологија за собирање податоци и да спроведе годишно истражување што ќе овозможи да се мери задоволството на граѓаните. Исто така, МОН треба да работи на објавување на резултатите на својата интернет-страница и нејзино промовирање и на социјалните медиуми. Ова не е само заради транспарентност туку и заради понатамошно подобрување на услугите за граѓаните. Ваков тип истражување, кое треба да го спроведат релевантните институции, е основа за креирање политики, со што се земаат предвид мислењата и потребите на граѓаните.
- 3. Барање 3 - Објавените податоци од повратните информации од граѓаните се доволно детални и расчленети** – Кога МОН спроведува мерење на задоволството на граѓаните со примена на соодветна методологија, тоа треба да има репрезентативен карактер. Затоа треба да обезбеди, во најмала рака, расчленување на податоците по следните категории во однос на испитаниците: род, возраст, образование и територијална распределба.
- 4. Барање 4 - Обезбедувањето услуга е приспособено на потребите на ранливите групи** – Темата за приспособување на јавните услуги на потребите на ранливите групи е во надлежностите на Министерството за труд и социјална политика и природно е препораките во врска со оваа тема да се упатат на тој сектор. Она што може да се смета за корисно е креирање на национална стратегија за приспособување на јавните услуги на потребите на ранливите групи и усвојување на соодветен акциски план за нејзина имплементација, а преку спроведување на оценување со кои би се евалуирало годишно и на ниво на конкретниот сектор и на општо, односно национално ниво.
- 5. Барање 5 - На корисниците им се ставени на располагање различни канали за пристап до услуги од конкретниот сектор** – Како прв чекор, МОН треба да создаде каталог со сите услуги со информации за тоа каде може да им се пристапи онлајн, во физичка/традиционална форма или во двете форми. На овој начин, МОН би имал и посебно јазиче „преглед на услуги“ на својата интернет-страница, покрај јазичето „конкурси“ на кој се објавуваат сите огласи, што е единствениот начин граѓаните да ги откријат видот и бројот на услугите што ги обезбедува МОН. Исто така, дисперзијата на обезбедените онлајн-услуги на МОН на неколку владини онлајн-портали е системско прашање што треба да се реши заради лесен пристап за корисниците. Значи, треба да има посебни онлајн-портали за секоја од услугите во конкретниот сектор или сите јавни услуги треба да бидат

достапни на еден доволно структуриран онлајн-портал со јасни упатства. Ова би ги поттикнало граѓаните да користат е-услуги, бидејќи тие портали од почетокот ќе бидат кохерентни со јасни насоки.

6. Барање 6 - Развиени се и достапни се е-услуги за корисниците - МОН треба да се координира со националната платформа ЕНЕР во однос на промотивните и теренските активности за стимулирање на граѓанското учество.

6.1.1. МОН се покажа како проактивна јавна институција што ги гради своите ИКТ-капацитети и развива е-услуги. Меѓутоа, МОН треба да работи на дигитализација на секоја услуга што ја дава.

6.1.2. МОН треба да преземе активности за обука на своите вработени за да ја стимулира дигиталната писменост и да ја подигне свеста за важноста на континуираната употреба на дигитални алатки за пристап до јавните услуги.

7. Барање 7 - На корисниците им се достапни информации за пристапноста на услуги за конкретниот сектор – МОН треба да спроведе системско истражување за пристапноста на услугите што ги обезбедува, кое би се спроведувало на годишно ниво и резултатите од истражувањето би ги објавувале на својата интернет-страница. Оваа активност би можела да се спроведе во координација со Министерството за труд и социјална политика како заедничка активност за постигнување еднаквост во пристапот до услуги за сите.

8. Барање 8 - Достапни се податоци во отворен формат релевантни за услугите во конкретниот сектор – Во однос на податоците на конкретниот сектор објавени во отворен формат, МОН треба да ги ажурира своите информации на порталот на централната власт <https://data.gov.mk/> бидејќи има објавено само еден сет податоци. Дополнително, МОН треба да подготви повеќе сетови податоци, да им даде приоритет и потоа да се фокусира на промотивни активности за тие сетови податоци во отворен формат за да можат повторно да се користат од други субјекти.

ДОДАТОЦИ

Барања за слободен пристап до информации

Институција	Датум на испраќање	Датум на прием
Министерство за образование и наука, Република Северна Македонија	01.04.2022 год.	11.04.2022 год.

Интервјуа

Институција/Организација	Позиција	Датум	Место
Министерство за образование и наука, Република Северна Македонија	Советник за инвестиции во образование и наука	20.05.2022 год.	Канцелариите на Центарот за управување со промени

Други извори

1. Закон за воведување на систем за управување со квалитетот и заедничката рамка за процена на работењето и давањето на услуги во државната служба, 2013 година.
2. Закон за општа управна постапка, 2007 година.
3. Закон за прибавување и размена на докази и податоци по службена должност, 2013 година.
4. Закон за спречување и заштита од дискриминација, 2019 година.
5. Закон за користење на податоци од јавниот сектор, 2015 година.
6. Стратегија за реформа на јавната администрација, 2018-2022 година.
7. Акциски план за спроведување на Националната стратегија за РЈА за 2018-2022 година.
8. Годишен извештај за спроведување на акцискиот план за РАЈ 2018-2022 година, 2019.
9. Заедничка рамка за процена (ЗРП), Министерство за информатичко општество и администрација, Северна Македонија, 2020 година.
10. Евалуација на политиките за подобрување на јавните услуги, Центар за управување со промени, Скопје 2021 година, Центар за управување со промени, Скопје, 2021 година.
11. Концепција за инклузивно образование, Министерство за образование и наука, 2020 година.
12. Збирка истражувања за испорака на јавни услуги на централно и локално ниво, Центар за управување со промени, Скопје, 2020 година.
13. Стратегија за реформа на јавната администрација, 2021 година, Министерство за информатичко општество и администрација, Скопје.
14. Стратегија за отворени податоци (2018-2020), Министерство за информатичко општество и администрација, Скопје.



institut alternativa

