

РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

МИНИСТЕРСТВО ЗА ИНФОРМАТИЧКО ОПШТЕСТВО И АДМИНИСТРАЦИЈА

НАЦРТ - СТРАТЕГИЈА ЗА РЕФОРМА

НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА

2017 – 2022 година

## СОДРЖИНА

Листа на кратенки .....	3
СТРАТЕГИЈА ЗА РЕФОРМА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА .....	4
2017 - 2022 .....	4
1. ВОВЕД.....	5
2. ОПФАТ НА РЕФОРМА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА .....	9
3. МЕТОДОЛОШКИ ПРИСТАП.....	12
4. ПРИНЦИПИ НА РЕФОРМАТА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА .....	14
5. ВИЗИЈА ЗА ПРОЦЕСОТ НА РЕФОРМА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА.....	17
6. ЦЕЛИ НА ПРОЦЕСОТ НА РЕФОРМА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА .....	19
6.1 СТРАТЕШКА РАМКА НА РЈА, РАЗВОЈ НА ПОЛИТИКИ И КООРДИНАЦИЈА .....	20
6.1.1. Моментална состојба.....	20
6.1.2. Предизвици .....	22
6.1.3. Стратешки приоритети.....	24
6.2    ЈАВНА СЛУЖБА И УПРАВУВАЊЕ СО ЧОВЕЧКИ РЕСУРСИ .....	30
6.2.1 Моментална состојба.....	30
6.2.2 Предизвици.....	34
6.2.3 Стратешки приоритети.....	37
6.3    ОДГОВОРНОСТ, ОТЧЕТНОСТ И ТРАНСПАРЕНТНОСТ.....	45
6.3.1 Моментална состојба.....	45
6.3.2 Предизвици .....	49
6.3.3 Стратешки приоритети.....	52
6.4    ДАВАЊЕ УСЛУГИ И ИКТ ПОДДРШКА НА АДМИНИСТРАЦИЈАТА .....	57
6.4.1 Моментална состојба .....	57
6.4.2 Предизвици.....	61
6.4.3 Стратешки приоритети.....	62
7. МЕХАНИЗМИ ЗА УПРАВУВАЊЕ И КООРДИНАЦИЈА МОНИТОРИНГ; ИЗВЕСТУВАЊЕ И ЕВАЛУАЦИЈА .....	67

## Листа на кратенки

Кратенка	Значење
АА	Агенција за администрација
АВРМ	Агенција за вработување
Акциски план	Акциски план на Стратегијата за РЈА
ВРМ	Влада на Република Македонија
ГС	Генерален секретаријат
ДЗС	Државен завод за статистика
ДКСК	Државна комисија за спречување на корупцијата
ЕК	Европска Комисија
ЕЛС	Единици на локална самоуправа
ЕНЕР	Единствен национален електронски регистар на прописи
ЕРИ	Европска рамка за интероперабилност
ЗАС	Закон за административни службеници
ЗВЈС	Закон за вработените во јавниот сектор
ЗОУП	Закон за општата управна постапка
ЦАФ	Заедничка рамка за оценка CAF
ИС	Инспекциски совет
ИСУЧР	Информационен систем за управување со човечки ресурси
ЈП	Јавни претпријатија
ЈУ	Јавни установи
КОМСПИ	Комисијата за заштита на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер
КПВРМ	Кабинет на Претседателот на Владата на Република Македонија
МИОА	Министерство за информатичко општество и администрација
МЕ	Министерство за економија
МК	Министерство за култура
МЛС	Министерство за локална самоуправа
МОН	Министерство за образование и наука
МП	Министерство за правда
МТСП	Министерство за труд и социјална политика
МФ	Министерство за финансии
ПВР	Проценка на влијание на регулативата
СЕП	Секретаријат за европски прашања
СИГМА	SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management), заедничка иницијатива на ОЕЦД и Европската Комисија
СЗ	Секретаријат за законодавство
ССРД	Секретаријат за спроведување на рамковниот договор
Стратегија за РЈА (2010 – 2015)	Стратегија за реформа на јавната администрација (2010 – 2015)
Стратегија за РЈА (2017 – 2022)	Стратегија за реформа на јавната администрација (2017 – 2022)
СУУ	Систем за управување со учењето
УЧР	Управување со човечки ресурси
ФЗОМ	Фонд за здравствено осигурување
ФПИОМ	Фонд за пензиско и инвалидско осигурување
ЦРМ	Централен регистар

# СТРАТЕГИЈА ЗА РЕФОРМА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА

2017 - 2022

## 1. ВОВЕД

Реформата на јавната администрација е еден од главните стратешки приоритети на Владата на Република Македонија, содржан во Програмата (2014-2018 г.). Посебен дел од оваа програма се однесува на информатичка технологија и реформа на јавната администрација во кој е наведено дека “Услугите на администрацијата и нејзината сервисна ориентација се од суштинска важност за граѓаните и компаниите, заради што е неопходно да се изгради високостручна и професионална јавна администрација. Ваквата администрација која претставува основа на целокупниот јавен сектор од кој зависат демократските процеси, бизнис-климата, економскиот развој и интеграцијата на земјата во ЕУ, ќе обезбеди ефикасно креирање на политики во корист на граѓаните и фирмите и нивна доследна примена.”<sup>1</sup>

Воспоставувањето на компетентна, ефективна, ефикасна, одговорна, сервисно ориентирана и транспарентна јавна администрација, во согласност со принципите на „европскиот административен простор“, е крајната цел кон која се стреми процесот на реформа на јавната администрација, заради интеграцијата на Република Македонија во Европската Унија и НАТО, но пред се заради задоволување на потребите на граѓаните и бизнис заедницата.

Стратегијата за реформа на јавната администрација (2017-2022), треба да претставува системско и логично продолжение на претходната Стратегијата за реформа на јавната администрација (2010-2015) која беше имплементирана од страна на Владата на Република Македонија, под водство на Генералниот секретаријат на Владата на Република Македонија и Министерството за правда до 31.12.2010 година, односно под водство на Министерството за информатичко општество и администрација од 01.01.2011 година<sup>2</sup>. За жал, Министерството за информатичко општество и администрација не учествувало во подготовката на претходната стратегија, туку само ја наследило, и од тие причини може да се заклучи дека низ текот на годините истото и технички и кадровски се прилагодувало на предвидените активностите во Акцискиот план на Стратегијата, но и самата Стратегија и Акцискиот план биле во определени сегменти видоизменети за да се прилагодат на визијата, целите и капацитетите на Министерството. Од тие причини важно е да се потенцира дека сегашната поставеност на МИОА во системот, јасно утврдените законски

---

<sup>1</sup> [http://vlada.mk/sites/default/files/GPRV2014-18\\_godina.pdf](http://vlada.mk/sites/default/files/GPRV2014-18_godina.pdf)

<sup>2</sup> Во декември 2010 година со измените и дополнувањата на Законот за организација и работа на органите на државна управа, надлежноста за реформа на администрацијата и областа државна управа е пренесена во Министерството за информатичко општество, кое е преименувано во Министерство за информатичко општество и администрација

надлежности и стекнатото искуство во имплементацијата на реформата на јавната администрација, се од суштинска важност за континуитетот на реформските активности и своевидна гаранција за нејзина успешна имплементација.

Сепак, Република Македонија има повеќедецениска административна традиција и култура, а политичката и административна посветеност на земјата за модернизација на јавната администрација за прв пат е забележана во 1999 година со усвојувањето на првата Стратегија за РЈА. Истата содржеше основни насоки за градење на демократско општество кое се води од принципите на владеење на правото, транспарентност, стручност, стабилност, одговорност, предвидливост, еднаков третман, ефикасност и етичност. Стратегијата за РЈА за периодот 2010-2015 година и акцискиот план за нејзино спроведување доведе до значителни подобрувања на регулативата за обезбедување на поквалитетни јавни услуги, зголемување на квалитетот на формулирањето на политиките и нивното спроведување, што претставува доказ за посветеноста на Владата на Република Македонија во однос на процесот на реформа на јавната администрација. Ова е посочено од страна на индексот за ефективност на влади од Светската банка, како еден од најшироко користените индикатори.<sup>3</sup>

Сепак, може да се заклучи дека регулацијата на положбата и статусот на вработените во јавната администрација, нивната стручност, професионалност и други прашања поврзани со нивниот работен однос, имено Законот за вработените во јавниот сектор, Законот за административните службеници, измените и дополнувањата кај 54 материјални закони и четирите нови закони во кои беа воведени статусни измени на положбата на вработените, како и новиот Закон за општата управна постапка, кој како процесен закон има за цел да обезбеди иновиран пристап во давањето на јавните услуги, надополнети со крупните чекори во однос на дигиталната трансформација на јавните институции, се најголеми придобивки од имплементацијата на Стратегијата за реформа на јавната администрација (2010-2015 година), и од тие причини треба да се очекува дека истите ќе обезбедат солидна основа за натамошно унапредување на состојбата на јавната администрација.

Освен воспоставената административна традиција и култура, препознаени и во сите досегашни стратешки документи, вклучително и Стратегијата за Реформа на јавната администрација (2010-2015) и акцискиот план за нејзина имплементација<sup>4</sup>, новата Стратегија за реформа на јавната

---

3 <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=worldwide-governance-indicators>

4 [http://mioa.gov.mk/files/pdf/dokumenti/Strategija\\_zarJA.pdf](http://mioa.gov.mk/files/pdf/dokumenti/Strategija_zarJA.pdf)

администрација е детерминирана и од Извештаите за напредокот на Република Македонија<sup>5</sup> во процесот на пристапување кон Европската Унија, Итните реформски приоритети за Република Македонија, препораките на групата на Високи експерти<sup>6</sup> и Оценските извештаи на СИГМА<sup>7</sup>.

Констатацијата од Извештајот за напредокот на Република Македонија за 2016 година на Европската Комисија, во делот за јавната администрација, дека земјата е делумно подготвена за реформите на јавната администрација и дека постои ограничен напредок за изминатата година, не случајно е дадена е во период на пролонгирана политичка криза, и токму затоа јасно ја изразува потребата од силна и континуирана политичка посветеност за гарантирање на независноста на јавната администрација без оглед на актуелните општествени состојби. Истата треба да претставува дополнителен мотив со новиот стратешки документ кој ја тангира реформата на јавната администрација во периодот кој следи да се овозможат услови и правци за почитување на начелото на транспарентност, обезбедување на гаранции дека постапките за вработување и напредување во службата ќе бидат целосно спроведени врз основа на професионални заслуги (мерит) и начелото на соодветна и правична застапеност. Претходното произлегува од експлицитните барања содржани во точките А и Б од поглавјето Деполитизација на јавната администрација<sup>8</sup> во Итните реформски приоритети на Европската Комисија за Република Македонија, имено:

А. Стриктно да се спроведува новата законска рамка, Законот за административни службеници и Законот за вработени во јавниот сектор, со целосно почитување на принципите на транспарентност, мерит и правична застапеност.

Б. Политиките за вработување треба да ги следат принципите на транспарентност, мерит и правична застапеност во јавната служба преку транспарентни процедури засновани на закон.

Од тие причини, Стратегијата за РЈА (2017-2022 година), опфаќа сет на чекори кои треба да овозможат поефективно, поефикасно и подобро управување со институциите, луѓето и процесите, како резултат на што треба да се очекува поефикасно креирање на политики, унапредена функционалност и организација, мерит базирано управување со човечките ресурси,

---

<sup>5</sup> [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/detailed-country-information/former-yugoslav-republic-of-macedonia\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/detailed-country-information/former-yugoslav-republic-of-macedonia_en)

<sup>6</sup> [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/urgent\\_reform\\_priorities\\_mk.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/urgent_reform_priorities_mk.pdf)

<sup>7</sup> <http://www.sigmaxweb.org/publications/public-governance-monitoring-reports.htm>

<sup>8</sup> Во истиот документ, во однос на областа јавна администрација предвидено е исполнување уште на два итни реформски приоритети, законот за трансформација во редовен работен однос и бројот на вработени во јавната администрација, кои како прашања веќе се затворени.

поефикасни и поекономични јавни услуги, како и поголема одговорност, отчетност и транспарентост на институциите, вработените и раководните структури.

Изготвувањето на Стратегијата за РЈА 2017-2022 г. започна на 1 јули 2016 со формирање работна група и 6 подгрупи за секоја област на СИГМА принципите на јавна администрација<sup>9</sup>. Членовите на работните групи ги претставуваа сите релевантни чинители во однос на јавната администрација. Со поддршката на експертите од СИГМА/ОЕЦД се усвои основниот методолошки пристап. Секоја работна група ја анализираше постојната состојба во областа од секој принцип, и по извршените консултации, се изработи листа на главни приоритети со посебни цели, очекувани резултати и потенцијални активности. Главниот извор за нивната работа беа различните извештаи на СИГМА (оценки, препораки и почетни мерења на состојбите) извештаите за напредок на ЕУ и кратките анализи од спроведувањето на претходната Стратегија за РЈА 2010-2015 г, како и експертизата на членовите на работната група. Важно е да се напомене дека вклучени беа и претставници на граѓанските здруженија и стопанските комори, со што процесот на изработка на стратегијата и консултации од самиот почеток беше инклузивен и транспарентен. Од ноември 2016 година, МИОА доби поддршка за изработката на Стратегијата за РЈА преку рамковниот проект финансиран од ЕУ „Поддршка во изработка на Стратегија за реформа на јавната администрација 2017-2022 година и релевантни документи за планирање и акциски документи од ИПА 2 секторот за јавна администрација“. Експертите работеа со членовите на работните групи и подготвија Оценски извештај за Стратегијата за РЈА 2010-2015, Стратегија за РЈА 2017-2022, Акциски план за Стратегијата за РЈА 2017-2022 и сет на алатки за мониторинг врз успешно спроведување на првите три години од акцискиот план од Стратегијата за РЈА 2017-2022 г. Односната листа со опис на развојот на настаните, посочените цели за идната реформа и индикаторите за успешност, беше презентирана на СИГМА на 27 февруари 2017 година.

---

<sup>9</sup> Министерот за информатичко општество и јавна администрација на 30 јуни 2016 г. донесе одлука за формирање на работни групи, нивниот опсег на работа, координација, одговорности и рокови за доставување на првата нацрт верзија од Стратегијата за РЈА 2017-2022 г.;



## 2. ОПФАТ НА РЕФОРМА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА

Опфатот на реформата на јавната администрација, содржан во Стратегијата за реформа на јавната администрација (2017-2022 година), е во директна зависност од административната традиција и култура на државата, претходните и актуелните стратешки документи кои се однесуваат или содржат делови во однос на оваа реформа, извештаите за напредокот на Република Македонија во процесот на пристапување кон Европската Унија, Итните реформски приоритети за Република Македонија, препораките на групата на Високи експерти и Оценските извештаи на СИГМА.

Сепак генералните насоки на стратешката рамка за реформа на јавната администрација, директно произлегуваат од СИГМА принципите за реформа на јавната администрација<sup>10</sup>, кои треба да обезбедат целосна интеграција на македонскиот, во европскиот административен простор, преку целосна имплементација на следниве цели:

- Целокупниот процес на реформа на јавната администрација ќе се заснова на насоките утврдени со оваа Стратегија;
- Ќе се воспостави механизам за целосна хоризонтална координација и контрола на процесот на реформа на јавната администрација од страна на Министерството за информатичко општество и администрација и Владата на Република Македонија како креатори на политиките од оваа област, преку воспоставени правни механизми за обезбедување на доследна имплементација на утврдените цели,
- Сите институции во процесот на имплементација на Стратегијата и реформата на јавната администрација ќе бидат раководени од начелото на отчетност пред граѓаните и останатите корисници на јавни услуги, преку воспоставување на систем за континуирано известување запознавање на јавноста за новите политики и резултатите од извршувањето на истите
- Централните владини институции, пред се Владата на Република Македонија, Министерството за информатичко општество и администрација, Агенцијата за администрација, Министерството за финансии и Секретаријатот за спроведување на рамковниот договор и преку зајакнати контролни правни механизми во однос на

---

<sup>10</sup> <http://www.sigmaxweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Macedonian.pdf>

институциите одговорни за извршување на политиките, ќе ги исполнуваат клучните функции кои треба да обезбедат добро организиран, конзистентен и компетентен систем за креирање и извршување на политиките;

- Планирањето на политиките ќе биде усогласено со финансиските можности на Владата што ќе овозможи Владата да ги постигне зацртаните цели, преку целосна вклученост на Министерството за финансии во овој процес;
- Одлуките на Владата ќе бидат транспарентни и достапни за јавноста, а Собранието ќе врши контрола на работата на Владата, преку континуирано, тековно информирање на јавноста за активностите и одлуките на Владата, преземање на итни мерки за усогласување на законската регулатива со автентичните толкувања на Собранието, како и со одлуките на Уставниот суд;
- Ќе се развијат дополнителни механизми за инклузивност на процесот на креирање на политиките и на легислативата преку задолжителни јавни расправи, дебати, компаративни искуства и експертски мислења;
- Правната рамка за професионална и кохерентна јавна служба која е веќе воспоставена ќе се применува во целост, а институционалната рамка ќе овозможи конзистентни и ефективни практики на управување со човечките ресурси во јавната служба, преку засилена контрола на имплементацијата на истите;
- Професионализмот во јавната служба ќе се обезбеди преку добри раководни стандарди и практики за управување со човечки ресурси, редовни и континуирани обуки на вработените во јавниот сектор;
- Администрацијата ќе биде целосно ориентирана кон граѓаните, и ќе се гарантира квалитетот и достапноста на јавните услуги, преку зајакнати правни механизми за целосна имплементација на законските решенија, како и унапредување на процесите преку поголема искористеност на информатичката технологија.

Управувањето со јавните финансии е во директна корелација и е од суштинска важност за ефективна и ефикасна реформа на јавната администрација. Со оглед на фактот што овој столб на реформата на јавната администрација е дел од засебна стратегија, мора да се обезбеди целосна кохерентност и синхронизираност на овие два стратешки документи кои претставуваат нераскинлива целина. Оттука Владата на Република Македонија и двете носечки институции на

овие два стратешки документи, односно Министерството за финансии и Министерството за информатичко општество и администрација ќе водат особена сметка за обезбедување на оваа усогласеност и хармонизација.

### 3. МЕТОДОЛОШКИ ПРИСТАП

#### Предуслови

Важно е да се потенцира дека новата стратегија може да биде целосно и успешно имплементирана само доколку се обезбедат четири клучни предуслови за нејзина имплементација - обезбедување на релевантни податоци, добра организација, координација и финансиска одржливост. Овој заклучок произлегува од искуствата и научените лекции во спроведувањето на претходната стратегија. Имено, обезбедувањето на точни и релевантни податоци за областите кои ќе бидат предмет на реформата, правилното лоцирање на институциите кои ќе бидат надлежни за спроведување на поодделни делови од истата, нивната соодветна организација, капацитетите и демонстрираното лидерство од страна на раководните лица на овие институции, добрата координација и прецизните механизми за следење на реализацијата на активностите, како и прецизната проценка на трошоците за нејзина имплементација но и прецизно дефинираните извори на средства за таквите активности, се “*conditio sine qua non*” во однос на успешна имплементација.

Новиот стратешки документ за РЈА е насочен кон избор на приоритетни цели, чиешто исполнување се очекува значително да придонесе кон зголемување на ефикасноста, транспарентноста, одговорноста и стручноста на јавната администрација во Република Македонија. Сите цели, резултати и активности се дефинирани во реални услови, земајќи ги предвид посебностите на земјата и капацитетите на сите нивоа од јавната администрација. Составен дел на Стратегијата за РЈА (2017-2022) е Акцискиот план, кој ги содржи сите неопходни елементи (цели, индикатори, активности, клучни настани, временска рамка, одговорна институција за спроведување и соодветно финансирање) за успешно управување со реформскиот процес. Акцискиот план исто така, служи како основа за управување со средствата добиени преку различните форми на меѓународните инструменти за финансиска поддршка.

Следниот методолошки пристап е користен при подготвувањето на Стратегијата:

- Почетната основа во развојот на Стратегијата за РЈА 2017-2022 г. е содржана во: Оценскиот извештај од Стратегијата за реформи на јавната администрација 2010 - 2015 г., Анализа на ефектите од спроведувањето на Стратегијата за РЈА 2010 - 2015 г., Извештаите за напредокот на Република Македонија на ЕК, Извештаите на СИГМА, и преку длабинската анализа на моменталната состојба кај избраните приоритети;

- Стратегијата за 2017-2022 г. се фокусира на приоритетните цели кои произлегуваат од оценката на состојбите утврдена во погоре цитираните документи. Фокусирањето врз приоритетите не значи дека развојот во сите останати области ќе престане, но поради ограничените ресурси, акцентот ќе биде ставен на дел од нив, а понатаму, врз основа на резултатите во овие области, ќе има се создадат можности за подобрување на останатите. Постојани подобрувања се неопходни во сите области и насоките за овие подобрувања се условени од принципите на јавната администрација преку барања, стандарди и индикатори;
- Сите резултати се определени така што се насочени кон реалните ефекти во смисла на подобро функционирање на јавната администрација, и истите се следат преку специфични и мерливи индикатори за успешност кои ќе овозможат посебен мониторинг врз спроведувањето; и конечно, но не и последно;
- Стратегијата за РЈА за 2017-2022 г. соодветствува на структурата на реформските области на принципите на јавната администрација<sup>11</sup>, кои ја претставуваат главната европска рамка за оценка на состојбата и напредокот во реформите на јавната администрација кај земјите - кандидати и потенцијалните земји - кандидати.

## Консултации

Процесот на подготовка на новата Стратегија за РЈА 2017-2022 почна целосно транспарентно и инклузивно, и на истиот начин треба да биде финализиран. Имено по изготвување на нацрт верзија на стратегијата ќе бидат организирани јавни расправи на кои ќе бидат поканети претставници на научната и стручната јавност, бизнис заедницата, граѓанските организации и сите други заинтересирани субјекти кои ќе изјават интерес да дадат свој придонес во стратегијата. Материјалите со сугестии и забелешки од овие јавни расправи ќе треба темелно да бидат анализирани и разгледани, за да на крајот од процесот имаме документ околу чија имплементација ќе има широк општествен консензус. Согласно динамиката на процесот јавните расправи треба да се одржат во текот на месец април 2017 година.

## Организација на стратегијата

---

<sup>11</sup> СИГМА: Принципите на јавната администрација; ноември 2014 г.

Како резултат на претходниот консултативен процес, се донесе одлука Стратегијата за РЈА да биде организирана во 4 поглавја, и тоа:

- Стратешка рамка на РЈА, развој на политики и координација;
- Одговорност, транспарентност и отчетност;
- Давање услуги; и
- Јавна служба и управување со човечки ресурси.

#### 4. ПРИНЦИПИ НА РЕФОРМАТА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА

Принципите на кои се заснова Стратегијата за реформа на јавната администрација се одраз на принципите на „добро владеење“, кои се применуваат во државите членки на унијата, а произлегуваат од Белата книга за владеење<sup>12</sup> и Алатките за квалитет на јавната администрација<sup>13</sup>, и тоа:

##### - **Законитост**

*Законитоста е од суштинска важност за доброто владеење. Јавните институции постапуваат целосно и исклучиво во согласност со законската регулатива, а одлуките и прописите се донесуваат во законски пропишаната процедура и истите се спроведуваат непристрасно. Во однос на реформата на јавната администрација, прописите треба прецизно и јасно да ги утврдат обврски за носителите на власта, да ги пропишат правилата за донесување на одлуки и механизмите за нивна имплементација.*

##### - **Интегритет**

*Во согласност со законските прописи, јавната администрација мора да биде искрен и сигурен партнер за граѓаните и компаниите. Етиката, професионалниот интегритет и чесноста на службениците се од исклучителна важност за постигнување на претходно наведеното. Конфликтот на интереси треба да биде задолжителна причина за исклучување од процесот на донесување на одлуки. Борбата против корупцијата е задолжителен услов за модернизација на јавната администрација, според тоа, мора да се воспостават ефикасни мерки за спречување и борба против сите видови на корупција.*

---

<sup>12</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=URISERV:l10109&from=ENG>

<sup>13</sup> <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=3&langId=en&keywords=&langSel=&pubType=434>

*Интегритетот на професионалните службеници ќе дојде до израз со правилна примена на начелото на делегација на надлежноста за одучување во управните постапки.*

- **Инклузивност и непристрасност**

*Треба да се обезбеди механизам за целосна вклученост на граѓаните, почнувајќи од креирањето на политики до нивната реализација. Јавната администрација има еднаков третман кон сите субјекти (правни и физички лица), односно е целосно непристрасна и објективна во донесувањето одлуките. Било каков облик на дискриминација е строго забранет. Пристап до основните услуги е загарантиран за сите, особено за најранливите категории на граѓани и граѓаните од неразвиените подрачја.*

- **Отвореност и транспарентност**

*Одлуките мора да се донесуваат, одобруваат и имплементираат преку прецизно и јасно утврдени правила и процедури. Сите информации од јавен карактер мора да бидат достапни. Информациите за донесените одлуки, нивното спроведување и резултатите од истите треба да бидат достапни за јавноста, така што секој граѓанин ќе може да има увид во истите и да може да придонесе за контрола на активностите на властите.*

- **Професионализам**

*Професионалните способности, стручноста и компетентноста на оние кои донесуваат одлуки секогаш мора да биде на највисоко ниво, а истовремено треба да се обезбеди механизам за постојано унапредување на овие квалитети, особено преку обезбедување на задолжителни континуирани обуки. Административните службеници треба да бидат мотивирани да ги подобрат своите перформанси и учинокот и да се развијат и да се користат методи и процедури за унапредување на нивните вештини и учинокот.*

- **Сервисна ориентација**

*Активностите, постапките и одлуките донесени од страна на јавната администрација треба ги исполнат очекувањата и потребите на граѓаните и компаниите. Информациите за постапките за обезбедување на јавните услуги, како и за активностите на јавната администрација треба да се обезбедуваат правилно и навремено, а јавните услуги да се обезбедуваат на соодветен начин и во разумен рок. Понатамошното кретење на дискреционите овластувања исто така е предуслов за целосна имплементација на принципот на сервисна ориентација.*

- **Ефикасност, ефективност и економичност**

*Јавната администрација креира политики и стратегии, води постапки, управува со проекти и дава услуги ефикасно и економично со цел да се оптимизираат резултатите за општеството, граѓаните и компаниите. Оценувањето на работата на административните службеници, и управувањето со нивниот учинок преку мерки за позитивни и негативни постигнувања треба да придонесат за поголема ефикасност и ефективност. Контролните механизми исто така треба да овозможат проценка и подобрување на ефектот.*

- **Визија и одржливост**

*Администрацијата мора да обезбеди среднорочна и долгорочна оптимизација на искористеноста на ресурсите и ефикасност во работата. Потребите на идните генерации се во директна врска и непосредна зависност од тековните политики. Одлуките кои денес се донесуваат треба да бидат визионерски и одржливи и не смеат да предизвикаат проблеми од финансиски, економски или социјален карактер за идните генерации.*

- **Одговорност**

*Улогата и одговорностите на донесување одлуки мора да бидат јасно и прецизно утврдени за секоја институција, колегијално тело и секој друг носител на јавни политики. Сите одлуки мора да бидат соодветно и јасно образложени. Дискрецијата во одлучувањето мора да биде што е можно повеќе исклучена. Мора да постојат ефикасни и економични механизми за правна заштита, и за оневозможување на било каква незаконитост и повреда на човековите права.*



## 5. ВИЗИЈА ЗА ПРОЦЕСОТ НА РЕФОРМА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА

Во периодот 2017 – 2022 година треба да се преземат голем број на законски, организациски, структурни, кадровски, институционални реформи, кои на крајот ќе резултираат со суштински унапредувања во состојбите во јавната администрација.

Во 2022 година, кога ќе заврши процесот на имплементација на Стратегијата за реформа на администрацијата ќе има унапредување во сите сфери на дејствување на администрацијата.

Ќе се унапреди процесот на креирање на политики, со целосна инклузија на сите заинтересирани страни, и тоа како во процесот на донесување, така и во процесот на следење на имплементација на истите. Самата Стратегија и активностите кои ќе произлезат од истата треба да бидеат почетна основа и пример за зголемената инклузивност и отвореност во ова креирање и следење на имплементација на политиките.

Ќе се заврши процесот на реорганизација и реструктурирање на јавните органи, во насока на оптимална искористеност на расположливите ресурси, а со цел ефикасно и економично реализирање на нивните надлежности.

Јавната администрација ќе претставува вистински и целосен сервис на потребите на граѓаните, нивен партнер и основен двигател на општествениот развој и напредок. Ќе се овозможи трансформација на свеста кај службениците, преку нивно континуирано обучување и правилно оценување на нивната работа со прифаќање на современите европски трендови и најдобрите практики на добро владеење.

Ќе има целосна отчетност, транспарентност и одговорност на сите носители на јавни овластувања, кои ќе бидат под непосредна и континуирана контрола на граѓаните.

Техничко-технолошкиот развој и развојот на информатичката технологија ќе бидат препознаени и максимално искористени во процесот на дигитална трансформација на администрацијата. Современите електронски алатки ќе бидат од суштинско значење за поголема ефикасност и економичност на јавната администрација.

Ќе се зголеми довербата на граѓаните, на компаниите и на сите останати општествени чинители кон администрацијата, доверба која ќе произлезе од зголемената одговорност, професионалниот однос и сервисната ориентација на службениците.

Како клучни предуслови кои задолжително мора да бидат исполнети за да се обезбеди реализација на стратешките определби и кои долгорочно треба да обезбедат унапредување и трансформација на администрацијата во сервис на граѓаните се следните:

- **Посветеност**, што подразбира обезбедување на разбирање и поддршка пред се од највисоките раководни структури, но и од вработените;
- **Регулатива**, која опфаќа постоење на соодветни регулативи, усогласеност на постојни закони, донесување на стандарди, стратегии, политики и други документи;
- **Имплементација**, што подразбира континуирана примена на регулативата и ставањето на проектите во функција, и организациски дизајн на силни институции одговорни за сервисна ориентираност и координирано управување;
- **Дигитализација**, која се однесува на знаења за актуелни теми, соодветни капацитети, модерни ИТ решенија и друго. Како предуслов за ова е дигитализацијата и прочистувањето на сите јавни регистри од чии податоци директно зависи квалитетот на услугите; и
- **Вклученост**, која подразбира вклученост на граѓанскиот сектор, бизнис секторот, стручната и научната јавност и други засегнати страни.

## 6. ЦЕЛИ НА ПРОЦЕСОТ НА РЕФОРМА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА

Општата цел на севкупниот процес на реформа на јавната администрација во Република Македонија во периодот од 2017 до 2022 година е усогласување на работата на јавната администрација со стандардите на Европската Унија, преку имплементација на најдобрите европски практики заради целосна интеграција на македонскиот во европскиот административен простор.

Постигнувањето на оваа општа цел ќе се обезбеди преку зголемување на транспарентноста, отчетноста, одговорноста, ефикасноста и економичноста во работата на јавната администрација, во сите аспекти од нејзиното дејствување, почнувајќи од постапките за креирање и усвојување на политиките, се до нивната целосна имплементација и остварувањето на правата и правните интереси на граѓаните. Со тоа ќе се овозможи администрацијата да претставува движечка сила на општествениот и економскиот развој на Република Македонија. Општата цел на Стратегијата за реформа на јавната администрација (2017-2022 година) ќе се реализира со реформа во четирите приоритетни области и тоа:

- Стратешка рамка на РЈА, развој на политики и координација
- Јавна служба и управување со човечки ресурси
- Одговорност, отчетност и интегритет
- Јавни услуги и ИКТ поддршка на администрацијата

Реформата во овие 4 приоритети области, дополнително предвидува општи цели за секоја од областите, очекувани резултати кои треба да бидат постигнати, лоцирани носечките институции кои ќе бидат одговорни за постигнување на овие цели и резултати, утврдени се објективни индикатори и норми кои треба да бидат постигнати и направена проценка на потребните средствата за нивно постигнување.

Генерално гледано потребната институционална структура е поставена, а Министерството за информатичко општество и администрација е водечката институција која има стекнато искуство во координација, имплементација и мониторинг на процесот на реформа на јавната администрација. Во рамките на своите области и надлежности, сите вклучени институции имаат јасна одговорност и задачи кои им се доделени со цел да се спроведе реформата. Треба да се изгради значителен сет на мерки, за да се решат слабостите кои се посочени во процесот на

подготовка на Стратегијата за РЈА 2017–2022 г, а кои се исто така истакнати и во Извештајот за напредок на ЕУ за 2016 г.

## 6.1 СТРАТЕШКА РАМКА НА РЈА, РАЗВОЈ НА ПОЛИТИКИ И КООРДИНАЦИЈА

### 6.1.1. Моментална состојба

Во земјата е воспоставен механизам за координација на РЈА на политичко ниво и преку Комитетот за реформи во јавната администрација<sup>14</sup>, со кој раководи Претседателот на Владата на Република Македонија. На оперативно ниво, прашањата поврзани со РЈА се разгледуваат на седниците на Генералниот колегиум на државни секретари, на Комисијата за човечки ресурси и Комисијата за политички систем и односи меѓу заедниците, пред да бидат разгледувани на владините седници. Министерството за информатичко општество и администрација, како орган надлежен за управување, координација и следење на процесот на РЈА подготвува квартални извештаи за имплементацијата на активностите од Акцискиот план, по претходно добиени мислења од засегнатите институции. Воспоставено е и Координативно тело за управување со човечките ресурси со кое раководат највисоките структури во МИОА (министер, заменик министер, државен секретар), а на кое тело раководните структури во министерствата разгледуваат актуелни прашања поврзани со реформата.

Извештајот за почетно мерење на СИГМА од април 2015 година, презентирани на Владата на РМ, покажа дека 64.5% од дејствијата на Акцискиот план за РЈА 2010-2015 (ревидиран во 2012 г.) се спроведени до крајот на 2014 година (односно една година пред завршувањето на временската рамка опфатена со Стратегијата). Во самата 2014 година пак, процентот на спроведување изнесувал 33%, кој ја претставува вредноста на индикаторот за “годишниот застој во спроведувањето на активностите за развој и реформите”<sup>15</sup>. Податоците од годишниот извештај на МИОА (2014 г.) покажуваат дека процентот на спроведување на акцискиот план за РЈА 2010-2015 покажал релативно ниска стапка на имплементација во две области: анти-корупција (45%) и е-Влада/е-администрација (51%). Ревизијата на напредокот во имплементацијата на акцискиот план, покажува процент на реализација од 77.99% (декември 2015 г.). Делумно, ова се должи на тоа

---

<sup>14</sup> Воспоставен во 2012 година

<sup>15</sup> <http://www.sigmaxweb.org/publications/Baseline-Measurement-2015-fYRMacedonia.pdf>

што одредени активности се имплементираат континуирано или треба да се имплементираат во 2016 г. Спроведувањето на останатите пак, барало значителни финансиски ресурси, а имајќи ја во предвид економската состојба во овој период, истите не можеле да бидат целосно обезбедени.

Процесот на реформа на јавната администрација претставува континуирана заложба на Владата на Република Македонија во насока на развој на професионална, модерна, услужно ориентирана, транспарентна, и отчетна администрација одговорна пред се пред своите граѓани. Ваквата поставеност е битна и во однос на стратешката определба на Република Македонија за пристап кон Европската Унија. Со цел да се обезбеди унапредувањето на правниот поредок, владеењето на правото, доброто управување и функционирањето во сите сфери на општественото делување клучно внимание е потребно да се посвети на подобрување на квалитетот на законските и подзаконските решенија, нивната доследна имплементација, процесот на стратешко планирање, креирање на политики и координација.

Нормативната рамка која треба да обезбеди квалитетен процес на подготовка на законодавните проекти, е дефинирана. Клучни решенија кои се усвоија како дел од целите во претходната Стратегија за реформа во јавната администрација се:

- Методологијата за проценка на влијанието на регулативата (Службен весник на Република Македонија бр.107/2013)
- Упатството за начинот на постапување во работата на министерствата во процесот на спроведување на проценка на влијанието на регулативата (Службен весник на Република Македонија бр.106/2013),
- Одлуката за формата и содржината на Извештајот за проценка на влијанието на регулативата (Службен весник на Република Македонија бр.106/2013)
- Методологија за оценка на спроведувањето на регулативата, МИОА, 2013.

Притоа беа подготвени прирачници и алатки со цел да се обезбеди поквалитетен процес. Денес, проценката на влијанието на регулативата (ПРВ) претставува интегрален дел од процесот на подготовка на закони. ПРВ е процес кој треба да обезбеди проценка на кумулативните ефекти на предложените законски решенија со задолжително направени анализи за економските, социјалните, административните и фискалните влијанија како и влијанието врз животната средина. Воведен е Единствениот национален електронски регистар на прописи - ЕНЕР кој содржи постојни прописи, предлог-закони на министерствата во фаза на подготовка, и извештај од спроведената проценка на влијанието на регулативата - ПРВ. Истиот претставува алатка

наменета за електронско информирање и интеракција со граѓаните на РМ, како и на претставниците од невладините организации, стопански комори, правни лица, претставниците на владата, како и на министерства во процесот на подготовка на закони. Воспоставен е целосно нов мултиплатформски систем е-Седница и истиот овозможува поедноставно и забрзано креирање и менаџирање на информации и елаборати за седниците на Владата на Република Македонија. Системот е интегриран и со Единствениот електронски регистар на прописи (ЕНЕР).

Преку спроведените четири фази на Регулаторна гилотина се изврши отстранување на непотребните, односно неусогласени прописи од правниот поредок на Република Македонија кои датираат од поранешна СФРЈ како и поедноставување и намалување на административните бариери за мали, средни и големи компании.

Исто така постојат и низа документи во процесот на стратешко планирање кои ги дефинираат националните политики и приоритети и нивно усогласување во процесот на европската интеграција. Во овие документи спаѓаат:

- Стратешки цели и приоритети на Владата на Република Македонија;
- Статешки и буџетски планови на институциите;
- Годишна програма за работа на Владата (ГПВРМ);
- План за подготовка за Проценка на влијанието на регулативата (ПВР);
- Национална програма за усвојување на правото на ЕУ (НПАА), како клучен стратешки и програмски документ во процесот на пристапување; и
- Економска реформска програма (ЕРП).

Законските обврски, методолошките упатства и алатки за координација на горенаведените документи постојат. Сепак, постојат недостатоци кои ја нарушуваат конзистентноста на овие плански документи. Со цел да се надминат предизвиците, потребно е подобрување на квалитетот и конзистентноста на процесот односно потребно е да се воспостават механизми за соодветно следење и евалуација, како и да се зајакнат капацитетите за стратешко планирање, креирање на инклузивни политики и координација на централно и на секторско ниво.

### 6.1.2 Предизвици

Иако законските обврски, методолошките упатства и алатките за координација на горенаведените документи постојат, сепак, постојат недостатоци кои ја нарушуваат конзистентноста на овие плански документи.

Во пракса, воочени се одредени отстапувања од процедурите како и формален пристап при подготвување на потребните ex-ante и ex-post анализи, искористување на можностите од аналитичките алатки како и подготовка на потребните извештаи. Еден од главните нотирани слабости е дека во текот на годината се подготвуваат и доставуваат до Владата на разгледување предлози на нови закони и/или законски измени кои не се дел од ГПВРМ или во НПАА, а се јавуваат како директен заклучок на Владата на Република Македонија, често со кратки рокови. Ваквата пракса доведува до неусогласеност со главните плански документи и директно влијае на процесот на планирање и правна усогласеност. Истовремено, кратките рокови и/или скратување на роковите за подготовка на закони директно влијаат на квалитетот на анализата на подготовката на законите, квалитетот на законите како и потребата за честа измена и дополнување на законските решенија. Во изминатите години се случувало годишната програма на Владата на Република Македонија (ГПВРМ) да се усвои со задоцнување, што влијаело врз подготовката на Планот за подготовка за ПВР. Поради доцнењето, двата плана не ги постигнале целосно очекуваните резултати.

Во делот на имплементирање на новите законски решенија, недостасува континуиран мониторинг и евалуација на новите процеси, технологии и алатки, како и понатамошен развој на постојните процеси.

Процесот на регулаторна гилотина иако се реализира од 2005 година, сеуште целосно не е заокружен. Имено постои огромен простор за дополнително надминување на административните бариери, што во голема мера ќе се обезбеди преку целосна имплементација на новиот ЗОУП и можноста за електронско поврзување на регистрите на јавните органи и електронската размена на податоци, како и воспоставувањето на Националниот регистар на население (административен регистар/цивилен регистар).

Капацитетите за стратешко планирање, креирање на политики и координација на централно и на секторско ниво, механизмите за соодветно следење и евалуација, како и поврзувањето на процесите на поврзување на секторските буџетски планови со приоритетите во НППА се исто така големи предизвици.

Во однос на развојот на политики суштинска е улогата на официјалната статистика. Еден од предизвиците со кои се соочуваат носителите на политики е да креираат стратегии базирани на докази и планирање т.е. да биде донесена врз основа на веродостојни, релевантни, навремени и точни статистички податоци и во консултации со долгогодишните професионални службеници

кои добро ја познаваат работата на органот во кој работат. Во моментот статистичкиот систем не е доволно кориснички ориентиран, а процесот на дисеминација на статистичките податоци не е целосно во чекор со технолошките напредувања и нивото на користење на ИКТ помеѓу корисниците на податоци.

### 6.1.3 Стратешки приоритети

Постигнувањето резултати, бара од Владата да го води и координира спроведувањето на целосната визија и на приоритетните цели. Оттука, важно е да се пристапи кон чекорите за реформа на јавната администрација постепено и на кохерентно испланиран начин, како и да се исполни реформската агенда од перспективата целосно-поврзано управување (whole-of-government). РЈА е една од најважните области на хоризонталните реформи, бидејќи ја дава рамката за спроведување на други политики.

Во контекст на највисоките министерски и раководни позиции, РЈА бара исто така, документи за стратешко и деловно планирање, кои ќе постават јасен патоказ за спроведувањето на индивидуалните политики. Овие документи за планирање, треба да ги преточат политичките приоритети во јасни цели, да воспостават индикатори за успешност на мерењето на степенот на постигнување, да дефинираат дејствија и одговорни институции за нивна реализација, како и да алоцираат неопходни ресурси, и останати информации за спроведување на реформската агенда.

Во делот на имплементирање на новите законски решенија, ќе биде потребен континуиран мониторинг и евалуација на новите процеси, технологии и алатки, како и понатамошен развој на постојните процеси.

Министерството за информатичко општество и администрација, како предлагач и надлежно министерство за законите од областа на администрацијата, ќе биде задолжено за имплементација на новите решенија. Во оваа насока, потребно е Министерството да ги зајакне своите внатрешни кадровски капацитети и да предложи соодветни координативни механизми и структури за координација.

Процесот на регулаторна гилотина мора да биде продолжен, односно да биде целосно заокружен, односно да се елиминираат во целост сите административни бариери не само во однос на бизнисот туку и во однос на граѓаните.



Законските обврски, методолошките упатства и алатки за координација на горенаведените документи постојат. Постои јасна потреба од внимателна подготовка на секторските буџетски планови и нивно поврзување со приоритетите во НППА. За оваа цел, потребно е да се зајакнат капацитетите за стратешко планирање, креирање на политики и координација на централно и на секторско ниво, како и да се воспостават механизми за соодветно следење и евалуација.

Во однос на развојот на политики суштинска е улогата на официјалната статистика. Еден од предизвиците со кои се соочуваат носителите на политики е да креираат стратегии базирани на докази и планирање т.е. да биде донесена врз основа на веродостојни, релевантни, навремени и точни статистички податоци и во консултации со долгогодишните професионални службеници кои добро ја познаваат работата на органот во кој работат. Оттука, РЈА подразбира подобрувања во статистичкиот систем на начин на кој истиот ќе биде кориснички ориентиран. Во овој поглед, статистиката има големо влијание и важност за поддршка на креирањето на политики за одржлив развој. За да бидат податоците достапни и поблиски на корисниците, неопходно е процесот на дисеминација да биде во чекор со технолошките напредувања и нивото на користење на ИКТ помеѓу корисниците на податоци.

Државниот завод за статистика мора да се подготви методолошки и технолошки да одговори на новите предизвиците што се појавуваат пред официјалната статистика, а тоа е користење на податоци кои доаѓаат од различни (статистички истражувања, и административни, bigdata итн.). Различните извори на податоци ќе овозможат подобрување на навременоста, подобар квалитет на индикаторите, повеќе индикатори, а при тоа да се намали оптовареноста на извештајните единици. За да се постигнат поставените цели потребен е комплетен редизајн на системот за прибирање и обработка на податоци.

Во периодот на реализација на оваа стратегија ќе треба да се подготви и спроведе и Пописот на население кој е операција од вонредно значење за Република Македонија, бидејќи претставува суштински извор на детални статистички податоци за социјалната и економската состојба на населението. За разлика од другите статистички активности, пописот има за цел да обезбеди веродостојни и споредливи податоци, од најниско ниво до национално и меѓународно ниво.

Со цел да се надминат предизвиците, потребно е подобрување на квалитетот и конзистентноста на процесот односно потребно да се воспостават механизми за соодветно следење и евалуација како и да се зајакнат капацитетите за стратешко планирање, креирање на инклузивни политики и координација на централно и на секторско ниво.

**а. Општа цел Имплементиран конзистентен и кохерентен процес на координација на политики, стратешко планирање и координација**

<b>Очекуван резултат А1</b>	<b>Воспоставен ефикасен и функционален систем за спроведување на РЈА</b>			
Објаснување	Воспоставен, врз база на анализа, функционален систем за координација на РЈА, поддржан од структури за координација на политиките и стратешкото планирање на сите нивоа			
Клучен орган	МИОА			
Институција одговорна за спроведувањето	МИОА/ГС/КПВРМ/СЗ/СЕП/ССРД/МФ/сите министерства и институции			
	Индикатори	2017 Почетна состојба	2019	2022
Опис на објективни индикатори	Воспоставени и функционални и транспарентни координативни структури за ПАР, на политичко ниво, во МИОА и линиските министерства	0	2	3
	Степен на обезбеденост на финансиски средства за реализација на РЈА	Се анализира податокот		
<b>Очекуван резултат А2</b>	<b>Унапредено законодавно опкружување</b>			
Објаснување	Обезбедена кохерентна правна рамка за квалитетен и транспарентен законодавен процес во сите фази и обезбедување правана сигурност за граѓаните на РМ			
Клучен орган	МИОА/ГС			
Институција одговорна за спроведувањето	ГС/МИОА/СЕП/СЗ/СОБРАНИЕ/ сите министерства			
	Индикатори	2017 Почетна состојба	2019	2022
Опис на објективни индикатори	Унапредена и усогласена правна рамка за квалитетен законодавен процес	1	2	4
	Намален % на законски решенија донесени во скратена итна процедура	Види од оценска мисија на СИГМА (парламент)	30%	50%
	Број на законски решенија донесени во широк консултативен процес	Во моментот нема закони 8% во 2016	30%	50%
<b>Очекуван резултат А3</b>	<b>Ефикасни структури и контролни механизми за поддршка на координација на политиките и квалитетен процес на одлучување</b>			

Објаснување	Обезбедување на транспарентен систем за контрола на квалитет на хоризонталните и вертикалните процеси со усогласеност на стратешките програмски документи, хоризонтални политики и комплексни проекти со финансиските средства			
Клучен орган	МИОА			
Институција одговорна за спроведувањето	МИОА/ГС/КПВРМ/СЗ/СЕП/МФ/сите министерства и институции			
	Индикатори	2017 Почетна состојба	2019	2022
Опис на објективни индикатори	Дефиниран функционален систем за координација на политиките во ГС и поддршка на квалитетен процес на одлучување	1	2	3
	Воспоставена функционална стручна платформа за контрола на квалитетот на законодавните предлози и стратегии, за поддршка на квалитетен процес на одлучување;	0	2	3
	Воспоставени механизми за координација и усогласување на стратешките програмски документи, хоризонтални политики и комплексни проекти со финансиските средства	0	2	3

**b. Општа цел *Подобрување на квалитетот и достапноста на статистички податоци за зајакнување на процесот на носење и координација на политики***

**Општо објаснување за целта.** Континуиран развој на статистиката и производство и дисеминација на статистичките податоци во согласност со темелните начела на официјалната статистика; Ефикасна и навремена подготовка и дисеминација на квалитетни статистички индикатори кои ги отсликуваат економските и општествените појави и процеси и обезбедување на сигурен извор на податоци за корисниците за анализа на состојбите и за донесување на одлуки.

Очекуван резултат А4	Подобрена усогласеност со законодавството на ЕУ во областа на макро - економските, деловните и социјалните статистики			
Објаснување	Обезбедување на статистички информации неопходни за развој на политики и координирање, како и за процесите на носење одлуки, а со тоа и постигнување на целите зацртани во стратегијата Европа 2020.			
Клучен орган	ДЗС			
Институција одговорна за спроведувањето	ДЗС			
	Индикатори	2017	2019	2022

		Почетна состојба		
Опис на објективни индикатори	% на индикатори за БДП на квартално ниво според методот на расходи по тековни и постојани цени	75% достапни индикатори, 10 дена задоцнување во објавување на податоците, недостасуваат серии на податоци за 1995 - 1999	90% достапни индикатори, нема доцнење во објавување то на податоците, достапни серии на податоци за 1995-1999	95% достапни индикатори
	% на индикатори за ЕДП табели согласно ЕСА 2010	5 %	80%	95 %
<b>Очекуван резултат А5</b>	<b>Спроведен Попис на население и домаќинства</b>			
Објаснување	Пописот на население е суштински извор на детални статистички податоци за социјалната и економската состојба на населението. За разлика од другите статистички активности, пописот има за цел да обезбеди веродостојни и споредливи податоци, од најниско ниво до национално и меѓународно ниво.			
Клучен орган	ДЗС			
Институција одговорна за спроведувањето	ДЗС/МИОА/други			
	Индикатори	2017 Почетна состојба	2019	2022
Опис на објективни индикатори	Реализација на чекорите за спроведување на Попис (подготвителни активности, пробен Попис, Попис)	Подготвителни активности за организирање на Пописот на население и домаќинства	Спроведен пробен Попис на население и домаќинства (политичка одлука)	Спроведен Попис на население и домаќинства (политичка одлука)

**Очекуван резултат А6**

**Зајакнат капацитет за производство и дисеминација на статистички податоци согласно барањата на ЕУ, постигнат преку редизјнирање на ИТ системот**

Објаснување	Подобрување на квалитетот на статистичките податоци и обезбедување на кориснички ориентиран пристап до податоците, што генерално ќе придонесе за подобрување на транспарентноста на системите, политиките и постигнатиот напредок на државата.			
Клучен орган	ДЗС			
Институција одговорна за спроведувањето	ДЗС			
	Индикатори	2017 Почетна состојба	2019	2022

Опис на објективни индикатори	% на под процеси на СБПМ опфатени преку стандардни алатки базирани на метаподадоци	10%	15%	62%
-------------------------------	--	-----	-----	-----

## 6.2 ЈАВНА СЛУЖБА И УПРАВУВАЊЕ СО ЧОВЕЧКИ РЕСУРСИ

### 6.2.1 Моментална состојба

Организацијата на државната власт, вклучително и на органите на државната управа е од клучно значење за воспоставување на современ демократски систем кој ќе се темели на принципот на владеење на правото. Организацијата на институциите на јавниот сектор во Република Македонија е законски уредена.

Од друга страна, интегрирано, ефикасно и модернизирано работење на администрацијата преку користење на моделот за управување со човечки ресурси базиран на компетенции претставува еден од стратешки приоритети на Владата на Република Македонија. Правната и институционалната рамка на системот на администрација и управување со човечки ресурси е воспоставена. Законот за административни службеници и Законот за вработените во јавниот сектор беа усвоени на 13 февруари 2014 година, а отпочнаа со примена на 13 февруари 2015 година. Законите се подготвени со директна вклученост, консултации и поддршка од Европската Комисија и СИГМА, а беа апредмет на консултации и со синдикатите.

Со Законот за вработените во јавниот сектор за прв пат на системски и унифициран начин се регулираат начелата, класификацијата, евиденцијата, како и правата и должностите и мобилноста на сите вработени во јавниот сектор. Може да се заклучи дека постои јасна правна основа за дефинирање на вертикален опфат на јавната администрација како служба, имено разграничување на горната и долната линија на поделба помеѓу политички именуваните лица и вработените (службениците, овластените службени лица, давателите на јавни услуги, и помошно-техничкиот персонал). Во однос на вработувањето, во сите системски и материјални закони постојат одредби во врска со овие политики, при што истите се разликуваат за политички именуваните и останатите неполитички позиции. Ваквата поставеност овозможува конзистентни практики за управување со човечките ресурси долж целиот јавен сектор. Надзорот на спроведување на регулативата е обезбеден од страна на Државниот управен инспекторат и Државниот трудов инспекторат.

Со истиот закон е воспоставен и Каталогот на работните места во јавниот сектор<sup>16</sup>, кој претставува систематизирана листа на сите работни места во институциите на јавниот сектор, класифицирани

---

<sup>16</sup>[http://www.mioa.gov.mk/files/dokumenti/KATALOG\\_NA\\_RABOTNI\\_MESTA\\_21012016\\_v8.pdf](http://www.mioa.gov.mk/files/dokumenti/KATALOG_NA_RABOTNI_MESTA_21012016_v8.pdf)[http://mioa.gov.mk/files/pdf/dokumenti/Registar\\_mart2016.pdf](http://mioa.gov.mk/files/pdf/dokumenti/Registar_mart2016.pdf)

по групи, подгрупи, категории и нивоа, врз основа на одговорноста, целите, видот и сложеноста на работите и работните задачи за работното место, потребните стручни квалификации, потребното претходно работно искуство во струката, општите (Рамка на општи компетенции<sup>17</sup>) и посебните компетенции и други прашања поврзани за работното место. Во моментот е достапна \*осмата верзија од овој документ.

Истовремено, со законот е воспоставена и законската основа со водење на Регистарот на вработените во јавниот сектор, како дел од една поширока електронска платформа за управување со човечките ресурси (ИСУЧР)<sup>18</sup>, како и законската обврска за МИОА, еднаш годишно да објавува извештај со податоците содржани во Регистарот. На веб страната на Министерството за информатичко општество и администрација објавени се два извештаи од Регистарот на вработените во јавниот сектор, за 2015<sup>19</sup> и за 2016<sup>20</sup> година. Согласно Годишниот извештај за 2016 година во Регистарот на вработени во јавниот сектор се внесени податоци за 1291 институција на јавниот сектор, во кои на 31.12.2016 година се вработени 129.453 лица. Овој систем обезбедува и преглед на статистички податоци содржани во ИСУЧР во реално време, а истиот е поврзан со други национални бази на податоци (во моментот со АВРМ, а во план е поврзување со ФПИОМ, ФЗОМ и ЦРМ, со кои проверките во моментот се прават преку добиена електронска копија од базите на определен датум).

Законот за вработените во јавниот сектор, за прв пат предвидува механизам за постигнување на уставното начело за соодветна и правична застапеност на припадниците на заедниците, на ниво на секоја од институциите во јавниот сектор, а врз основа на потребите на самите институции изразени преку Годишни планови за вработување. Во 2016-та година беше донесена Методологијата за планирање на вработувањата во јавниот сектор<sup>21</sup>, согласно која секоја институција, почнувајќи од 2017 година ќе мора да изготви годишен план за вработување (врз основа на реална проценка на потребите) и согласно годишниот план да ги спроведува постапките за вработување. Дополнително е изработена и веб алатка BalanceER<sup>22</sup>, преку која електронски се врши распределбата на планираните нови вработувања, согласно потребата за постигнување на соодветна и правична застапеност на ниво на институција, која пак својата основа ја црпи од

---

<sup>17</sup>[http://www.mioa.gov.mk/files/pdf/dokumenti/pravilnik/zas/pravilnik\\_zar\\_ankata\\_na\\_opsti\\_rabotni\\_kompetencii\\_sl142\\_26092014.pdf](http://www.mioa.gov.mk/files/pdf/dokumenti/pravilnik/zas/pravilnik_zar_ankata_na_opsti_rabotni_kompetencii_sl142_26092014.pdf)

<sup>18</sup> <https://hrm.gov.mk>

<sup>19</sup> [http://mioa.gov.mk/files/pdf/dokumenti/Registar\\_mart2016.pdf](http://mioa.gov.mk/files/pdf/dokumenti/Registar_mart2016.pdf)

<sup>20</sup> [http://mioa.gov.mk/files/pdf/dokumenti/Godisen\\_izvestaj\\_2016\\_Registar\\_na\\_vraboteni\\_vo\\_JS.pdf](http://mioa.gov.mk/files/pdf/dokumenti/Godisen_izvestaj_2016_Registar_na_vraboteni_vo_JS.pdf)

<sup>21</sup> [http://www.mioa.gov.mk/files/pdf/dokumenti/pravilnik/zvjs/Metodologija\\_zar\\_planiranje\\_na\\_vrabotuvanjata\\_vo\\_javniot\\_sektor\\_sl63\\_01042016.pdf](http://www.mioa.gov.mk/files/pdf/dokumenti/pravilnik/zvjs/Metodologija_zar_planiranje_na_vrabotuvanjata_vo_javniot_sektor_sl63_01042016.pdf)

<sup>22</sup> <http://balancer.mioa.gov.mk/>

застапеноста на припадниците на заедниците на централно или на локално ниво, согласно последно спроведениот попис на населението.

Постапките за мобилност на вработените (распоредувања, привремени или трајни преземања), се утврдени во Законот за вработените во јавниот сектор и истите се спроведуваат врз основа на објективни и транспарентни критериуми.

Законот за административни службеници воведува нов пристап кон управувањето со човечките ресурси, согласно со најдобрите светски практики за управување базирано на компетенции преку уредување на статусот, класификацијата, вработувањето, унапредувањето, стручното усовршување и оспособувањето, мерењето на ефектот од работата и други прашања од работниот однос на административните службеници.

Особено е важно да се напомене дека со самиот закон, а дополнително и со Уредбата за спроведување на постапката за вработување на административните службеници, воспоставена е постапка за вработување целосно заснована на принципот на мерит во сите нејзини фази, без можност од било какви влијанија во изборот на кандидатите, додека критериумите за деградирање и престанок на работниот однос се експлицитни. Исто како и кај вработувањето, постапките на унапредување на административните службеници се засновани исклучиво на мерит и отворена конкуренција, обезбедени се транспарентни критериуми, додека посебните услови и самите процедури се детално разработени со подзаконските акти. Кандидатите кои не се избрани имаат право на приговор и жалба.

Што се однесува до раководните службенички позиции, директното или индиректно политичко влијание е спречено преку вклучување на највисоката позиција (државен, генерален секретар или секретар на општина) во опфатот на професионалната државна служба, при што критериумите за нивно назначување се јасно утврдени и транспарентни. Што се однесува до сите останати раководни службенички позиции, процесот на селекција за вработување или унапредување е исто така врз основа на заслуги, еднакви можности и отворена конкуренција. Истовремено, престанок на вработување на ваквите раководни службеници е можно и допуштено само согласно процедуралните одредби утврдени со закон, и ваквите одредби се применуваат во пракса.

Имајќи ги предвид новините во однос на постапките за селекција на кандидати за вработување, направена е надградба на постоечкото апликативно решение кое согласно законските одредби може да излезе во пресрет на новите барања за објавување на јавен оглас за вработување на административни службеници. Создадени се и законски претпоставки Агенцијата за



администрација да може да организира, координира и спроведува постапки за селекција и за вработени во јавниот сектор кои немаат статус на административни службеници.

Што се однесува до стручното усовршување на административните службеници, новата законска рамка нуди одредени решенија за координација на обуката на службениците. Континуираниот стручен развој е признаен како право и должност на административните службеници, за што секоја институција изготвува годишен план за стручно усовршување. Потребата за обуки на секој поединичен службеник е утврдена во неговиот индивидуален план за стручно усовршување. Имплементацијата на ваквиот план се следи и оценува во постапката за управување со учинокот. Сепак, постои потреба од дополнителни ресурси наменети за обука на службениците, со оглед што МИОА располага со ограничен буџет и во моментот обезбедува во најголем дел електронски обуки преку системите СУУ и Микроучење. Во рамките на Министерството е формиран Сектор за обука (т.к. Академија за стручно усовршување на административните службеници).

Новиот модел на оценување на учинокот – 360° повратна информација е поставен во 2015 година, а од 2016 година е задолжителен за сите институции на јавниот сектор, при оценувањето на административните службеници.

Со цел за успешно управување со човечките ресурси, организационите единици УЧР се организирани во Мрежа на организационите единици за управување со човечки ресурси, со која претседава државниот секретар за информатичко општество и администрација. Мрежата на организационите единици за УЧР за својата работа усвојува деловник за работа.

Квалитетот на новите законски решенија може да се увиди и од препораките на групата на Високи Експерти како и од Итните реформски приоритети со кои се инсистира на ригорозна имплементација на истите.

Одговорноста за системот на административна служба и УЧР е поделена помеѓу МИОА како креатор на политиките и координативно тело во областа и АА како орган кој ја спроведува селекцијата на кандидатите за административни службеници и заштита на нивните права. Исто така, сите институции од јавниот сектор имаат сопствени надлежности за конзистентна примена на овие закони и нивните *lex-specialis*.

### 6.2.2 Предизвици

Од осамостојувањето на Република Македонија до денес, на организацијата на органите на државната власт не е посветено доволно внимание, од кои причини истата претставува еден од предизвиците кои бараат итни решенија. Имено старите принципи на организација на органите на државната управа сеуште се на сила, но низ годините правени се мали измени со што конзистентноста на системот како целина е во некои аспекти нарушена. Може да се заклучи дека денешната организација на институциите на јавниот сектор, а особено на органите на државната управа се соочува со предизвици како во извршувањето на авторитативните надлежности (управни и надзорните), така и во извршување на неавторитативните надлежности (креирање на политики и прописи).

Во врска со прашањето за реформа на организацијата на државната власт, а особено на управните органи најважно е да се утврди опфатот на оваа реформа. Имено покрај класичните управни органи во формална смисла, задолжително треба да бидат опфатени и управните органи во материјална, односно функционална смисла, односно оние кои иако врз основа на законската поставеност се надвор од извршната власт, односно не се субординирани на Владата, вршат класични управни надлежности – регулаторните тела. Вакви органи има десетина. Уставното начело за строга поделба на власта на законодавна, извршна и судска кај нив е делумно нарушено.

Овие и други органи често се воспоставуваат во правниот систем заради усогласување на домашното со европското законодавство, без при тоа да се води сметка за уставните рамки и претходните системски решенија кои не содржат соодветна правна рамка за ваквите органи. Од друга страна при воспоставување на новите органи не се водело сметка за евентуално преклопување на надлежности, што предизвикува проблем во нивното практично функционирање, дуплирање и неефикасно користење на ресурсите. Заради непостоење на соодветни анализи, критериуми и подготовки при процесот на воспоставување, хиерархиската поставеност на органите како и степенот на нивната самостојност не може целосно да одговори на реалните потреби.

Исто како и функционалната така и внатрешната организациска поставеност на државните органи во определени области не соодветствува со реалните потреби на граѓаните чиј сервис треба истите да претставуваат. Ако функционалната организација на органите на државната управа предизвикува претежно проблеми во однос на извршувањето на функциите на државата, несоодветната внатрешната организациска поставеност (месната организација на подрачните

единици, канцеларии и/или станици) на органите на државната управа, е на штета на граѓаните и можноста за ефикасно и економично остварување на нивните права и правни интереси.

Од друга страна отворено е прашањето околу статусот и правната положба на установите (јавни, приватни и мешовити, согласно Законот за установи од 2005 година) и јавните претпријатија од чие што ефикасно функционирање зависи директно задоволството на граѓаните од јавната администрација. Концентрацијата на јавни установи, на пример од областа на здравството, културата, социјалната заштита и заштитата на децата во определени општини, на сметка на нивна недоволна застапеност во други, е предизвик за обезбедување на воедначена достапност до јавните услуги за граѓаните и компаниите.

Нормативната рамка која се однесува на организацијата и функционирањето на управните органи во материјална смисла е преобемна, сложена и не соодветствува со реалните потреби. Сите овие закони во текот на изминатите 20-тина години биле предмет на чести измени и дополнувања, при што не е водено сметка за организациониот аспект на институциите кои ги уредуваат овие закони. Потребно е групирање на законите по управни области и темелна анализа на секој од нив за да се направат суштински промени во насока на поефикасно и поекономично организирање на сите овие институции.

Организациската поставеност, како и севкупната законска уреденост на инспекциските служби исто така е еден од клучните предизвици, кои се од огромна важност за целиот процес на реформа на јавната администрација. Имено во моментот постои невоедначеност на законската регулатива која ја уредува организациската и функционална поставеност на инспекциските служби кои се клучен механизам и алатка за следењето на извршувањето на законите (инспекторати како органи во состав со статус на правно лице и служби како сектори во определени министерства), иако зад таквите одлуки низ годините постоеле објективни причини. Дополнителен аспект е и децентрализацијата на инспекциските надлежности на локално ниво во определени области, која се покажа како релативно проблематична, затоа што инспекциските службеници во многу случаи треба да вршат контрола и да преземаат мерки во однос на своите работодавачи. При тоа не постои функционална поврзаност помеѓу централните и локалните инспекциски служби.

Од друга страна, во однос на управувањето со човечки ресурси, во Извештаите на ЕК за 2015 и 2016 година забележан е напредок. Иако се направени легислативни подобрувања во оваа насока, сепак детектирани се определени слабости во однос на моменталната состојба и можни ризици. Покрај Извештаите на ЕК, постојат и други извештаи од различни извори (најчесто граѓанскиот

сектор) кои ја констатираат потребата од целосна имплементација на политиките за стручна, професионална и рационализирана јавна администрација, забележуваат дека претходниот систем на државна и јавна служба во однос на политиките за вработување имал пропусти и од нормативен аспект а со тоа и при имплементација, заради што истиот бил подложен на различни влијанија, дека е потребен е развој на различни вештини кај вработените, односно дека дел од нив не се на ниво на задачата како од стручен така и од професионален аспект, дека отсутствува соодветна алокација на човечките ресурси во определени сектори/дејности во јавниот сектор на сметка на други кои се преобемни, како и дека сеуште постои перцепција за политизираност на администрацијата.

Сепак треба да се има во предвид дека новите закони кои се однесуваат вработените, во јавниот сектор, откако се влезени во примена па се до денес, особено во однос на мерит постапката за вработување не можеше да ги даде во пракса очекуваните резултати, од причини што Методологијата за планирање на вработувањата беше донесена дури во мај 2016 година, што оневозможуваше да се спроведуваат постапки за вработување, но и дека предизборните, изборните и постизборните забрани за вработување го минимизираа бројот на јавни огласи за вработување на неопределено време за кои ваквите нови постапки се пропишани со закон. Со мали исклучоци, речиси во целиот изминат период од скоро две години трае забраната за вработувања во јавниот сектор, па тешко е, речиси невозможно да се дадат оценки за резултатите од имплементацијата на новите законски решенија.

Она што се покажа како предизвик, од малиот број на досега спроведени постапки е малата заинтересираност на кандидати за пријавување на огласите, што се должи на повисоките критериуми и стандарди што се воспоставени, но и заради неинформираност на јавноста за новите механизми кои гарантираат мерит постапки за вработување. Имено потребно е дополнително да се промовираат законските решенија за да се охрабрат заинтересираните кандидати во поголем број да се пријавуваат на јавните огласи, но и претходно темелно да се подготват за овие постапки.

Што се однесува до стручното усовршување на административните службеници, иако новата законска рамка нуди решенија за координација на обуката на службениците, сепак е потребно унапредување на овој систем преку воспоставување на системско решение кое ќе овозможи на сите вработени да им се дистрибуираат потребните обуки, како општи така и специјализирани.

Во однос на оценувањето на работата на административните службеници и управувањето со нивниот ефект преку изрекување на соодветни мерки за одличен и слаб ефект, воспоставениот

иновирани системи на оценување соодветствува со современите европски и светски модели. Сепак, неговата практична примена во следните неколку години ќе покаже дали истиот е целосно добро дизајниран, применлив во пракса и објективен, па доколку постои потреба истиот може да се оптимизира. Од друга страна како предизвик се јавува и отстапувањето на резултатите од процесот на оценување кои во просек се доста високи, со перцепцијата на граѓаните за работата на самите службеници кои не се задоволни од квалитетот на услугите кои ги добиваат.

Најкомплексниот проблем кој сеуште не е решен системски е проблемот во однос на платите на вработените во јавниот сектор. Во овој дел има огромна разноликост на решенијата, кои се дел од повеќе закони, колективни договори но и подзаконски акти. При тоа висината на платите во најголем дел зависи од организациската и финансиската независност на институциите и обемот на средства со кои располагаат. Во таа насока, подготовки се започнати а Каталогот на работните места е солидна основа за подготовка на Законот за плати во јавниот сектор, кој треба да овозможи имплементација на принципот “иста плата за иста работа”.

### 6.2.3 Стратешки приоритети

Ефикасната, економична и пред се функционална организациска поставеност на државните органи и на инспекциските служби е од исклучителна важност за процесот на реформа на јавната администрација. Имајќи ја во предвид сегашната состојба, процесот на РЈА задолжително мора да опфати реорганизација, рационализација и оптимизација на хоризонталната и вертикалната поставеност на државните органи и инспекциските служби. Притоа овој процес мора да биде во согласност со уставното начело на поделба на власта и да обезбеди јасна распределба на надлежностите и функциите на органите за да нема никакви преклопувања. Процесот на реорганизација мора да биде воден во насока да се искористат сите постојни ресурси со кои располагаат државните органи, при што ќе треба да се обезбеди функционалната и внатрешната организација на државните органи да соодветствува со реалните потреби на граѓаните чиј сервис треба да претставуваат. Функционалната реорганизација на органите на државната управа треба да придонесе за поголема функционалност на органите, додека пак внатрешната реорганизација да овозможи граѓаните ефикасно и економично да ги остваруваат нивните права и правни интереси.

Со оглед на фактот што во системот на организација на државните органи се воспоставени повеќе регулаторни и надзорни тела, кои имаат многу важни функции на регулирање на определени

области на општественото живеење, односно надзор, реорганизацијата на државните органи задолжително мора да гарантира целосна функционална независност на овие тела, онаму каде што е потребна и возможна таквата независност, за да може да ја остварат целта за која се основани.

Процесот на воспоставување на кохерентната институционална поставеност на државните органи и на инспекциските служби (особено во однос на месната надлежност на нивните истурени единици), треба да биде организиран и спроведен многу внимателно врз основа на сеопфатни анализи на постојните состојби и тоа од сите аспекти (законски, просторни, технички кадровски и финансиски). Реорганизацијата треба да биде постепена, со што би се оневозможила било каква дисфункционалност на институциите.

Во однос на јавните установи и претпријатија, треба да се доразвијат критериумите и стандардите за нивно воспоставување (број и густина на население за кое услуги треба да бидат обезбедени, демографски и социолошки параметри, концентрација, надлежности и сл.), како и да се воспостават критериуми и стандарди во однос на квалитетот во нивната работа (Key Performance Indicators - KPI), нешто што треба да биде опфатено со Стратегијата за реформа на јавната администрација.

Од друга страна, во однос на управувањето со човечките ресурси, истото зависи не само од користењето на модерни алатки и техники за УЧР, туку, и од законската основа, институционална поставеност, политиките за рационализација, економичност и слично.,. Стратешките политики за УЧР во јавната служба, заедно со адекватни законски одредби кои ќе го опфатат вистинскиот опсег на јавната служба и ефикасната институционална поставеност, се основата за ефикасно и ефективно функционирање на јавната служба. Во таа смисла, приоритет на новата Стратегија во делот на јавната служба и управувањето со човечките ресурси би било следењето на имплементацијата на ЗВЈС и ЗАС, како и останатите 54 плус 4 материјални закони во кои се воведени статусни измени на положбата на вработените.

Во однос на опфатот и обемот на јавната администрација, податоците во ИСУЧР се солидна основа за планирање на потребите од човечки ресурси, но и обезбедуваат прецизни статистички податоци од кои можат да се изведуваат заклучоци за идните политики во однос на управувањето на човечките ресурси. Во таа насока се и индикаторите кои ги разви СИГМА во однос на принципот на професионалност и добри практики во УЧР, и тоа во однос на различни евиденции за годишниот обрт на вработени. Сите овие параметри би требало да продолжат да се анализираат

и во иднина, а дел од нив се особено се важни во контекст на деполитизација на јавната администрација, како на пример бројот на распоредени вработени на повисоки и пониски нивоа на ниво на јавен сектор и во поделните дејности, како и број на нови вработувања, преземања и престаноци на работен однос во рок од шест месеци од денот на започнување на мандатот на централната влада, односно локалните власти.

Во насока на заокружување на нормативната регулација на статусните прашања за вработените во јавниот сектор, еден од приоритетите во следниот период е и изготвувањето на анализа во однос на можноста од донесување на закон за плати во јавниот сектор, како и донесувањето на ваков закон. Со оглед на фактот што самиот закон треба да го уреди најчувствителното прашање во однос на положбата на вработените, односно платите, процесот на анализа, како и подготовката на самиот закон треба да биде особено внимателен со целосна вклученост на сите страни, односно Владата на Република Македонија, Министерството за информатичко општество и администрација, Министерството за финансии, синдикалните организации и самите вработени, стручната и научната јавност и сите други заинтересирани субјекти за да се изготви и донесе широко прифатено решение кое на долг рок ќе го реши ова прашање.

Понатаму, треба да се разгледа можноста за доуредување на посебните закони кои ги регулираат различните дејности во јавниот сектор (образование, здравство, социјална заштита и сл.). Имено, целосниот мерит систем кој е воведен за административните службеници, треба да биде основа за доуредување на постапките за вработување за давателите на јавни услуги утврдени во посебните закони, со што би се намалила примената на Законот за работни односи во однос на таквите аспекти. За вработување на помошно-технички лица, иако е невозможно да се воспостави детален мерит систем, сепак треба да се воспостават јасни законски критериуми и механизми, кои ќе оневозможат било какво влијание при селекцијата на кадрите.

Од аспект на стручното усовршување на административните службеници потребно е да се унапреди системот за координација и спроведување на обуките. Тоа подразбира редефинирање на статусот, структурата, начинот на финансирање и функционирање на Академијата; дизајнирање на посебни обуки за различни категории на административни службеници (воведна обука за нововработени; проширување на опфатот на обуки за раководните лица – стратешко планирање, лидерство и сл., практична (hands-on) настава итн.) Во рамките на финансиските можности и во консултации со изготвената cost-benefit анализа, треба да се преземат активности за воспоставување на специјализирана установа или организациона единица која системски ќе го

реши прашањето за стручно усовршување, во рамките на некоја од високообразовните установи, или во рамките на Агенцијата за администрација. Во однос на административните службеници, може да се размисли за воведување на административен турнус, односно поминување на определен период во институции со кои истите имаат соработка, заради подобро запознавање со севкупните работни процеси во тие институции. Може да се воспостави и механизам, врз основа на склучени билатерални и твининг договори со други земји членки на ЕУ, за работа во ограничен временски период во сродни институции во други земји, заради размена на искуства.

Паралелно со системот на обуки да се доразвие и воспоставениот систем на менторство, како една од основните алатки за стручно усовршување на вработените.

Покрај мерењето на учинокот на вработените, односно задоволството на институцијата од работните достигнувања на вработениот, треба да се обезбеди и двонасочна комуникација, односно да се посвети внимание на задоволството на вработените во администрацијата и степенот на нивната вклученост во работните процеси во институцијата. Врз основа на воспоставената Методологија треба да се продолжи со спроведување на истражувања на двогодишно ниво. Овие истражувања ќе обезбедат и сугестии од самите вработени на кој начин и преку кои механизми може да се влијае на зголемувањето на задоволството на вработените и нивната вклученост во работата.

- a. Општа цел Обезбедување на кохерентна институционална поставеност на јавната администрација државните органи и инспекциските служби со доволна автономија на независните, регулаторни и надзорни органи

**Општо објаснување за целта.** Реорганизација, рационализација и оптимизација на хоризонталната и вертикална поставеност на државните органи и инспекциските служби, согласно со уставното начело на поделба на власта, начелото на хиерархиска субординација, со обезбедување на целосна независност на независните регулаторни и надзорни тела, утврдување на строги законски критериуми и механизам на контрола при идно воспоставување нови органи и преиспитување на потребата (преку квантитативни измерени показатели) на постоење на секој од нив во истата организациона форма и со истата правна поставеност во која моментно секој од нив постои и работи.



Очекуван резултат Б1	<b>Кохерентна институционална поставеност на државните органи и инспекциските служби со доволна автономија на независните, регулаторни и надзорни органи</b>			
Објаснување	Кохерентната институционална поставеност на државните органи и на инспекциските служби ќе овозможи нивна поголема ефикасност во работата, целосно искористување на расположливите ресурси, подобра координација во работата, подобра имплементација на законските решенија, надминување на постојните преклопувања на надлежностите, зајакнување на механизмите на инспекциски и управен надзор, со посебен осврт на механизмите на превентивна контрола. Покрај тоа од огромно значење е нормативната и статусна разноликост на правниот статус и работата на инспекциските служби.			
Клучен орган	МИОА			
Институција одговорна за спроведувањето	МИОА/државни органи/ИС и инспекциски служби опфатени со реорганизацијата			
		2017		
	Индикатори	Почетна состојба	2019	2022
	Анализа на постојната состојба	0	5	
	Подготовка на потребните закони и измени и дополнување на постојните закони	0	5	
	Реорганизација на државните органи и инспекциските служби	0	2	5
Опис на објективни индикатори	Развиени критериуми и стандарди за воспоставување на ЈУ и ЈП (број и густина на население за кое услуги треба да бидат обезбедени, демографски и социолошки параметри, концентрација, надлежности и сл.)	2	3	5
	Воспоставени критериуми и стандарди во однос на квалитетот на работата на ЈУ и ЈП (KPI)	2	3	5

**6. Општа цел Интегрирани и модерни перформанси на администрацијата преку користење на моделот за управување со човечки ресурси базиран на компетенции**

Очекуван резултат Б2	<b>Целосна имплементација на Закон за вработените во јавниот сектор и Закон за административни службеници</b>
Објаснување	Целосно почитување на начелото на вработување и напредување во јавна служба врз основа на професионални и стручни заслуги - мерит (стручност и компетентност) и начелото на соодветна и правична застапеност на припадниците на заедниците преку вработување на најдобрите кандидати, во фер и објективно спроведена постапка, без било каква можност за надворешни влијанија, како и доследно спроведување на постапките за унапредување, стручно усовршување и оценување на административните службеници, како што е пропишано во овие закони.

	Целосната имплементација на ЗВЈС и ЗАС треба да опфати и максимална искористеност на вработените лица, преку нивно прераспореѓување од институциите во кои има вишок во институциите во кои има потреба од дополнителен кадар.			
Клучен орган	МИОА/ СРД/ АА			
Институција одговорна за спроведувањето	МИОА/СРД/АА/сите институции на јавниот сектор			
	Индикатори	2017 Почетна состојба	2019	2022
Опис на објективни индикатори	Број на уважени жалби од кандидати за вработување	Нема постапки за вработување поради изборите	Намалување за 25%	Намалување за 50%
	Број на уважени жалби од административни службеници	Да се стават бројки	Намалување за 25%	Намалување за 50%
	Број на утврдени повреди на законските одредби од страна на инспекциските органи	Да се стават бројки	Намалување за 25%	Намалување за 50%
	Процент на слободни работни места пополнети преку јавни, интерни огласи и мобилност во тек на една година	/	40%, 30%, 30%	30%, 30%, 40%
	Степен до кој вработувањето се заснова на принципот на заслуги во сите негови фази (комбинација од спроведено истражување за перцепцијата и наодите од ревизијата на постапките за вработување што ги споредува АА)	3	4	5
	Степен до кој престанокот на работниот однос е оправдан, односно е резултат на слаб учинок (да се дефинира методологија која опфаќа ревизија на постапките за оценување на административни службеници каде оценката е Д, ревизија на дисциплински постапки за кои се изрекува мерка престанок на работен однос, број на поднесени жалби за престанок на работен однос и сл.)	3	4	5
<b>Очекуван резултат Б3</b>	<b>Воспоставен модел за управување со човечки ресурси врз основа на компетенциите за давателите на јавни услуги во јавниот сектор</b>			
Објаснување	Утврдување на компетенции за давателите на јавни услуги (специфични за секоја од различните дејности од јавниот сектор и јавните претпријатија), применети во постапките за селекција, унапредување, стручно усовршување и оценување, со цел подобрување на услугите кон граѓаните			
Клучен орган	МИОА			
Институција одговорна за спроведувањето	АА/МОН/МК/МЗ/МТСП/МЕ/Здруженија на јавни комунални претпријатија/Синдикати			
	Индикатори	2017 Почетна состојба	2019 таргет (норма)	2022 таргет (норма)
Опис на објективни индикатори и таргети (норма)	Изменети и дополнети посебни закони	Направена анализа на 35 закони		

	Воспоставени компетенции за даватели на јавни услуги	0	Кај 50% од дејностите	Кај 100% од дејностите
<b>Очекуван резултат Б4</b>	<b>Изработка на анализа и донесување на Закон за плати во јавниот сектор</b>			
Објаснување	Изготвувањето на анализа во однос на можноста од донесување на закон за плати во јавниот сектор, како и донесувањето на ваков закон е од исклучителна важност за целосно воедначено уредување на статусот на вработените во јавниот сектор. При тоа треба да се води сметка да биде воспоставен систем со кој платата на вработените ќе зависи од квалитетот на нивната работа, а не од финансиската и организациска поставеност на институциите во кои тие се вработени.			
Клучен орган	МИОА			
Институција одговорна за спроведувањето	МИОА/МФ/АА/ЕЛС			
	Индикатори	2017 Почетна состојба	2019	2022 таргет (норма)
Опис на објективни индикатори и таргети (норма)	Изготвена анализа за донесување на законот плати на вработените во јавниот сектор		Завршена анализа	
	Донесен Закон за плати на вработените во јавниот сектор во консултација со сите заинтересирани страни			Донесен закон
<b>Очекуван резултат Б5</b>	<b>Унапреден систем за стручно усовршување на административни службеници</b>			
Објаснување	Редефинирање на статусот, структурата, начинот на финансирање и функционирање на Академијата; дизајнирање на посебни обуки за различни категории на вработени, формално-правно регулирање на статусот на обучувачите. Да се земе предвид можноста за формирање на посебна установа или да се дадат овие надлежности на АА.			
Клучен орган	МИОА/АА/МФ			
Институција одговорна за спроведувањето	МИОА/МФ/Институции од јавниот сектор со посебни центри за обука за вработените(СЕП, МВР, и сл.)/МОН, универзитети			
	Индикатори	2017 Почетна состојба	2019 таргет (норма)	2022 таргет (норма)
Опис на објективни индикатори и таргети (норма)	Редефиниран статус на Академијата	Сектор за обука во МИОА	Пренесени ингеренции на АА или Академија со статус на правно лице (да се разгледа можноста во рамки на универзитет)	
	Број на реализирани обуки	Развиени содржини обуки (електронски обуки и обуки во училница)	Донесени програми за обуки и зголемен број на обучени лица за 30%	Зголемен број на обучени лица за 60%

	Регулиран статус, права и обврски на обучувачи од редот на администрацијата	Нема регулација	Донесена нормативна рамка	Листа на обучувачи од редот на администрацијата
--	---	-----------------	---------------------------	---

## 6.3 ОДГОВОРНОСТ, ОТЧЕТНОСТ И ТРАНСПАРЕНТНОСТ

### 6.3.1 Моментална состојба

Отчетноста и транспарентноста во работењето на јавната администрација се услов за добро управување и за обезбедување на квалитетни јавни услуги.<sup>23</sup> Определбата за нулта толеранција на корупцијата е операционализирана во Државна програма за превенција и репресија на корупцијата и превенција и намалување на појавата на судир на интереси со Акционен план за периодот 2016-2019 година.<sup>24</sup> Со Законот за спречување на корупцијата<sup>25</sup> и Законот за спречување судир на интереси<sup>26</sup>, меѓу другото, се утврдуваат мерки за спречување корупција и судир на интереси, а се уредуваат и обврските за пријавување на имотната состојба на функционерите, вклучително и на вработените во јавната администрација. Со измените и дополнувањата на Законот за спречување на корупцијата од јуни 2015 година, воведен е Регистар на избрани и именувани лица.<sup>27</sup>

Во 2015 година е донесен Законот за заштита на укажувачи,<sup>28</sup> кој ги уредува заштитеното пријавување, правата на укажувачите, како и постапувањето и должностите на институциите, односно правните лица во врска со заштитеното пријавување и обезбедувањето заштита на укажувачите во јавниот и приватниот сектор.<sup>29</sup> Во насока на примената на овој Закон, барањата кои произлегуваат од меѓународните конвенции и препораки<sup>30</sup> во областа, меѓу другото, предвидуваат спроведување на соодветни мерки кои можат да им помогнат на вработените во

<sup>23</sup> Известување од Комисијата до Европскиот парламент, Советот, Европскиот економско-социјален комитет и Комитетот на региони - Стратегија за проширување на ЕУ, стр. 9 во делот г) Функционирање на демократските институции и реформа на јавната администрација

<sup>24</sup> Усвоена од страна на Државната комисија за спречување на корупцијата на 7.12.2015 година.

<sup>25</sup> Сл. весник на РМ бр. 28/2002, 46/2004, 126/2006, 10/2008, 161/2008, 145/2010, 97/15 и 148/15

<sup>26</sup> Сл. весник на РМ бр. 70/2007, 114/2009, 6/12 и 153/15

<sup>27</sup> Согласно член 15 од Законот за изменување и дополнување на Законот за спречување на корупцијата (Сл. весник на РМ бр.97/15 од 12.06.2015), одредбите кои се однесуваат на Регистарот (од членовите 8 и 10 став 2 од овој закон) започнаа да се применуваат по една година од денот на влегувањето во сила на овој закон (осмиот ден од денот на објавување).

Регистарот е ставен во функција на 12.06.2016 година.

<sup>28</sup> Сл. Весник на РМ бр. 196/15 од 10.11.2015 година

<sup>29</sup> Примената на Законот за заштита на укажувачи (Сл. Весник на РМ бр. 196/15 од 10.11.2015 година и на подзаконските акти кои произлегуваат од него (Правилник за заштитено внатрешно пријавување во институциите во јавниот сектор, Правилник за надворешно пријавување и Правилник за насоки за донесување на внатрешни акти за заштитено внатрешно пријавување во правното лице во приватниот сектор, сите објавени во Сл. Весник на РМ бр. 46/16 од 08.03.2016 година) започна на 18.03.2016 год.

<sup>30</sup> Конвенцијата на Обединетите Нации против корупцијата [ратификувана со Закон за ратификација на Конвенцијата на Обединетите Нации против корупцијата (Сл. весник на РМ бр.37/2007)]; Цивилната конвенција за спречување корупција [ратификувана со Закон за ратификација на Цивилната конвенција за спречување корупција (Сл. весник на РМ бр.13/2002)]; Казнената конвенција за корупција, со Дополнителниот протокол [ратификувани со Закон за ратификација на Казнената конвенција за корупција (Сл. весник на РМ бр.32/1999) и Закон за ратификација на Дополнителниот протокол за Казнената конвенција за корупција (Сл. весник бр.83/2005)]; Препорака за заштита на укажувачи [CM/Rec(2014)7] усвоена од Комитетот на министри на Совет на Европа на 30 април 2014 година.

јавниот сектор да им сигнализираат на надлежните органи за дела на корупција кои ги забележале при вршењето на нивните должности. Соодветна регулација на правото на заштита на вработените во јавниот сектор кои пријавиле сомневање за кривично дело или за незаконско или недозволиво постапување е содржана и во Законот за вработените во јавниот сектор.<sup>31</sup> Со Законот за јавна внатрешна финансиска контрола<sup>32</sup> на институционално ниво воспоставен е систем за проценка и управување на ризици.<sup>33</sup>

Законот за спречување на корупцијата, предвидува дека во користењето на дискреционите овластувања, секое избрано или именувано лице или службеник, има обврска да ги носи одлуките со добра намера земајќи ги во предвид сите факти и околности на предметот и водејќи се од начелото на законитост и правичност.

Интегритетот на кандидатите за административни службеници, согласно Законот за административни службеници се проценува уште при нивното аплицирање за вработување во службата. Преку аплицирање на стандарден меѓународно признат тест на личност се проверуваат социјалните особини и одредени аспекти на интегритетот на личноста. Само кандидат кој постигнал задоволителен резултат на овој тест може да биде вработен во службата, со што се смета дека ризикот во однос на негово евентуално нечесно однесување во текот на работниот однос е сведен на минимум. Кодексот за административните службеници<sup>34</sup> ги пропишува етичките стандарди и правила на однесување на административните службеници, а со цел поттикнување на нивно добро постапување и однесување и зајакнување на довербата на граѓаните во работата на институциите на јавниот сектор. Етичките стандарди и правилата на однесување се применуваат во односите со колегите, со претпоставените и со странките, на работното место, но и во приватниот живот и јавноста. Така, принципот на законитост пропишува почитување на законските прописи и забрана за незаконско, непрописно или неморално однесување или подлегнување на евентуални притисоци за извршување на противуставни и незаконски работни задачи. Принципот на непристрасност подразбира непристрасно работење и однесување, без предрасуди и без намера за остварување на лична корист или амбиција. Принципот на политичка неутралност подразбира политички неутрално работење, без застапување и изразување на

---

<sup>31</sup> Член 30 од Законот за вработените во јавниот сектор („Службен весник на РМ, ” бр. 27/14, 199/14 и 27/16)

<sup>32</sup> Сл. весник на РМ бр. 90/2009, 188/13 и 192/15

<sup>33</sup> За поуспешна примена на овој систем, а во насока на оценка на ризици за корупција, добиени се препораки од TAIEХ експертска мисија на тема: Проценка на ризици од корупција во јавниот сектор, одржана од 25 до 29 јануари 2016 година и од експертската посета спроведена во периодот 12-13 мај 2016 година во рамки на Регионалната програма „Градење капацитети на Анти-корупциските тела во Југоисточна Европа и јакнење на нивната соработка“, изготвена од Регионалната анти-корупциска иницијатива во соработка со UNODC која се спроведува од декември 2015 година, а ќе трае 37 месеци.

<sup>34</sup>[http://www.mioa.gov.mk/files/pdf/dokumenti/pravilnik/zas/kodeks\\_za\\_administrativni\\_sluzbenici\\_sl183\\_12122014.pdf](http://www.mioa.gov.mk/files/pdf/dokumenti/pravilnik/zas/kodeks_za_administrativni_sluzbenici_sl183_12122014.pdf)

своето политичко уверување, без истакнување или наметнување на својата политичка определба и без вршење на политички активности на работното место. Принципот на личен интегритет подразбира дека административниот службеник преку својот личен пример ги промовира вредностите како вистинитост, чесност и правичност и ги поттикнува другите административни службеници да постапуваат согласно овие вредности. При тоа, административниот службеник не се доведува во состојба на судир на личниот со јавниот интерес и се спротивставува на секое нечесно, несовесно и недолично однесување во службата. При вршење на приватни работи, тој не ги користи предностите кои произлегуваат од неговиот статус заради остварување на лична корист, и не нуди, ниту обезбедува било какви предности кои по било кој основ би биле поврзани со неговиот статус. Кон ресурсите што му се дадени на користење, како и во вршењето на работата се однесува економично и ефикасно, користејќи ги исклучиво за службени потреби. При вработувањето, административниот службеник потпишува Изјава за прифаќање на Декларацијата за заедничката мисија на вработените во јавниот сектор, со што се согласува на почитување на претходните принципи.

Законот за административни службеници предвидува поведување на дисциплинска постапка доколку се пријави однесување спротивно на одредбите во кодексот, а обуките и испитот за административно управување<sup>35</sup> за кандидатите за раководни службенички позиции обезбедуваат проверка на високите етичките норми кај овие лица.

Од друга страна, со Законот за вработените во јавниот сектор е пропишана забрана за примање подароци поврзани со работата, кои се однесуваат не само на вработениот туку и на неговиот брачен другар, лица кои живеат во вонбрачна заедница, нивните деца, родители или лица кои живеат во исто домаќинство. Ваквата законска одредба е детално разработена во подзаконски акт со кој се обезбедува минимизирање на можноста за коруптивно однесување преку давање/примање на подароци за сработеното.

Истовремено, во Република Македонија постои позитивна уставна и законска рамка за обезбедување на јавност во работењето на јавниот сектор. Со Законот за слободен пристап до

---

<sup>35</sup> Опфаќа теми како раководење, управување со јавни финансии, управување со проекти и административна етика. Ова претставува своевидна гаранција дека само квалификуваните кандидати, со високи етички и морални норми, ќе дојдат до раководна службеничка позиција во институциите на јавниот сектор.

информации од јавен карактер<sup>36</sup> се обезбедува јавност и отвореност во работењето на имателите на информации и им се овозможува на физичките и правните лица да го остваруваат правото на слободен пристап до информации од јавен карактер. Комисијата за заштита на правото за слободен пристап до јавни информации е надлежна за спроведување на Законот. Сепак пристапот до информациите е сеуште ограничен заради нивното нередовно објавување, ограничените надлежности на Комисијата, особено во делот на надзорот како и недоволните капацитети како на Комисијата така и на имателите на информации. Најверојатно и заради ниската свест на граѓаните за ова свое право.

МИОА во соработка со Институтот за отворени податоци од Лондон (Open Data Institute) и ItDZ Австрија (КДЗ центар за истражување за јавната администрација), континуирано работи на проектот Отворени податоци, а во подготовка се стандарди за формата и структурата на отворените податоци, начинот на лиценцирање и лиценцен модел применлив за објавените податоци на порталот за отворени податоци.

Со донесувањето на Законот за користење на податоците од јавниот сектор<sup>37</sup>, усогласен со Директивата 2003/98/ЕЗ на Европскиот парламент и Советот за повторно користење на информациите од јавниот сектор, Директива 2013/37/ЕУ на Европскиот парламент и Советот за изменување на Директивата 2003/98/ЕЗ за повторна употреба на информациите од јавниот сектор, се утврдува не само можност туку и обврска на органите и институциите од јавниот сектор за јавно објавување на податоците кои ги создаваат во остварувањето на своите надлежности согласно со закон, со цел да овозможат користење на тие податоци од страна на правни или физички лица за создавање на нови информации, содржини, апликации или услуги. Примената на двата горенаведени закони е обврска и на единиците на локалната самоуправа (ЕЛС).

Правото на редовно информирање на јавноста за работата на локалната власт е регулирано и со Законот за локалната самоуправа. Со овој закон на граѓаните им се гарантира пристап кон основните информации за услугите што им ги обезбедуваат единицата на локалната самоуправа, од една страна, како и информирање за работата на органите на општината (градоначалник и совет), на комисиите на советот и на јавните служби.

---

<sup>36</sup> Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер („Службен весник на РМ, ” бр.13/2006, 86/2008, 6/10, 42/14, 148/15;

<sup>37</sup> Закон за користење на податоците од јавниот сектор („Сл. Весник на РМ” бр. 27/2014)



Правната заштита на граѓаните е обезбедена преку правото на жалба и/или судска заштита. Во дел од постапките со законите е загарантирано правото на жалба, додека пак во дел директно е загарантирана судска заштита. Воспоставени се две државни комисии кои одлучуваат во втор степен, како и двостепена судска заштита пред Управниот суд и Вишиот управен суд.

Република Македонија пристапи кон глобалната Инцијатива за Отворено владино партнерство во 2011 година. Согласно обврските за сите земји кои се приклучија кон оваа иницијатива да достават Акциски планови за спроведување на мерките од иницијативата, Владата на РМ во јуни 2012 година го усвои првиот Акцискиот план за Отворено владино партнерство а во мај 2014 година беше усвоен вториот, додека во јуни 2016 се усвои третиот и актуелен Акциски план за периодот 2016-2018 година. Во подготовката на секој од овие акциски планови имаше директна вклученост на над 200 претставници од владиниот и приватниот сектор, академските институции, како и над 50 граѓански организации. При имплементацијата на плановите беа преземени голем број активности за градење на партнерски однос во обликување на националните политики и креирање на националното законодавство, стратегии и иницијативи. Освен имплементацијата на стратешките документи, беа одржани тематски работилници, конференции, отворени интерактивни веб портали за поголема транспарентност и можност за креирање форуми за размена на ставови и мислења во однос на унапредување на транспарентноста на властите (централни и локални), подобрување на ефективност на институционалните механизми за јавно учество, поголемата вклученост на граѓаните во процесот на донесување одлуки, буџетската транспарентност, зголемување на стандардите за интегритет, слобода на пристап до информации, ефективни јавни услуги, управување со податоците и чување регистри во државните и во јавните институции, како и поголем пристап до ИКТ за сите граѓани на Република Македонија.

### 6.3.2 Предизвици

Сепак, недостатокот од капацитет за ефективно справување со корупцијата ја поткопува работата на релевантните органи, дискреционите овластувања ја отежнуваат можноста за нивно проактивно и неселективно делување, а недостатокот од одговорност се должи и на сеуште (од субјективни и објективни причини) нецелосната имплементација на политиките за интегритет и етичките кодекси. Институционалниот капацитет на сите органи вклучени во процесот на спречување на корупцијата, особено на Државната комисија за спречување на корупцијата се од клучно значење за успешноста на самиот процес.

Законите кои содржат дискрециони овластувања, претставуваат потенцијален, па дури и директен извор на коруптивни дејности кај оние што одлучуваат. Ако се земе во предвид дека дискреционите овластувања претставуваат висок ризик од корупција, во системот недостасува соодветна одговорност за секое дискреционо однесување, како и соодветни писмени процедури според чии критериуми ќе се базира носењето одлуки. Усвојувањето на ваквите квалитативни критериуми ќе треба да биде предмет на оценка преку внатрешна и надворешна ревизија. Оттука, ревизијата и анализата на овие регулативи со одредби за воспоставување на дискрециона моќ, се неопходни за определување на потребните измени во законите.

Постоењето свесност за важноста на етичкото однесување, во смисла на промовирање позитивно однесување на вработените од јавниот сектор и зајакнувањето на довербата на граѓаните и бизнис заедницата во институциите од јавниот сектор, треба да се унапреди, а во моментот не постои развиен механизам за надзор и контрола врз имплементацијата на принципите од Кодексот за административните службеници (освен поведување на дисциплинска постапка доколку некој пријави), ниту пак на останатите кодекси кои произлегуваат од материјалните закони. Можноста од користење на јавни ресурси во периодот пред одржување на избори исто така прашање на кое треба да се посвети особено влијание, во делот на одговорноста во работењето на органите.

На ист начин, законите кои промовираат интегритет во јавната служба имаат ограничено влијание. До сега, освен МИОА кое го подготвило и објавило Кодексот за административни службеници, од сите државни органи, само Министерството за локална самоуправа, има воспоставено "политики на интегритет" како декларативна заложба за градење на интегритет на институцијата и нејзините вработени (во голем дел преземени од Кодексот за административни службеници). Документот е подготвен во соработка со Државната комисија за спречување на корупција (ДКСК) и е видлив на веб страницата на министерството. Политики на интегритет имаат потпишано и над 40 општини. Усвоени се и етички кодекси за различни групи на вработени од јавниот сектор, но евидентни се недостатоци во механизмите за мониторингот врз нивното спроведување.

Пристапот до информации од јавен карактер е сеуште ограничен заради нивното нередовно објавување, ограничените капацитети но и законски надлежности на Комисијата, особено во делот на надзорот како и недоволните капацитети но и недоволното внимание кон ова прашање на имателите на информациите од јавен карактер да ги реализираат своите законски обврски.

Позитивната законска рамка за обезбедување на јавност во работењето на јавниот сектор на централно и на локално ниво не е детално разработена, што остава простор за различно

толкување и разбирање на она што значи транспарентно управување во јавниот сектор. Не постојат стандарди за транспарентност на централно и на локално ниво, (со кодекси или подзаконски акти) со кои што подетално ќе се уреди кои информации и податоци, во кој формат и со која динамика на ажурирање задолжително треба да бидат објавени на ВЕБ страниците на институциите/општините.. Немањето на стандарди за активна транспарентност на имателите на информациите од јавен карактер, реални механизми за имплементација на овие стандарди, немањето на каталози на податоци од јавен карактер (освен <http://otvorenipodatoci.mioa.gov.mk/>) како и недоволна јавна свест за бенефитите од објавувањето на податоци во отворен формат, се исто така предизвици на кои треба да се посвети особено внимание.

Прекумерната класификација на информацијата со определени степени, кои го ограничуваат пристапот до нив произлегува од непрецизно и премногу општо поставените цели поради кои може да биде извршена класификацијата, како и поради општата терминологија на законските одредби, со што целиот процес зависи од дискрециони одлуки на носителите на информацијата.

Во таа насока, Акцискиот план за Отворено владино партнерство за периодот 2016-2018 година план, кој има за цел да постигне 100 достигнувања, 34 заложби разработени во 8 приоритетни теми, во најголем дел ќе обезбеди надминување на претходно наведените предизвици.

Во делот на управното судство пак, постојната жалбена постапка останува преоптоварена, сложена, долга и се состои од неколку жалбени инстанции. Законската можност на државните органи да ги обжалуваат пресудите на Управниот суд со кои Судот ги укинал или поништил нивните незаконити акти и со тоа ги заштитил правата на граѓаните е исто така проблем кој дополнително ја усложнува постапката. Огромен проблем е и отсуството на мериторно одлучување од страна на второстепените органи и судовите. Правото да се бара надомест и одговорност од јавните органи во предметите каде постапиле противзаконски е воспоставено, но се уште не постојат податоци за обемот на искористеност на истото.

Препораките на СИГМА<sup>38</sup> се насочени кон ревидирање на правната рамка на управното судство. Министерството за правда, во соработка со управните судови и Судскиот совет на РМ, треба да ја ревидираат постапката по жалба кај управните спорови, со цел да се елиминираат пречките во постапувањето по управните предмети во реално време. Од особено значење е, исто така, зајакнувањето на правната сигурност за ефективно извршување на судските одлуки. Постојната

---

<sup>38</sup> Извештај за почетно мерење, април 2015

состојба покажува дека има премногу тн. “пинг-понг” предмети, каде државните органи или независните тела не постапуваат по задолженијата од судските одлуки и одлучуваат на ист начин како првиот пат, а од друга страна судовите никогаш не решаваат мериторно за да можат предметите да бидат решени во „разумен рок“. Во овој процес на измена на ЗУС, Министерството за правда мора сериозно да ги земе во предвид насоките и мислењата на МИОА кое треба да биде директно вклучено во целиот процес.

Вкупниот број на нерешени предмети од управните судови, почнувајќи од 1 јануари 2017 година, достигна до 9.131. Ова укажува на сериозни проблеми со судската ефикасност и времетраењето на судските постапки. Просечното време на решавање кај управните предмети според податоците за 2014-2015 година, изнесува околу 254 дена или повеќе од 8 месеци, а за 2016 година просечното време за решавање изнесува околу 280 дена, односно 9 месеци.<sup>39</sup> Во повеќето земји на ЕУ, просечното време на решавање е скоро два пати побрзо, како на пример во Словенија, каде изнесува 112 дена, или Шведска, 114 дена<sup>40</sup>.

### 6.3.3 Стратешки приоритети

Зајакнување на институционалниот капацитет на сите органи вклучени во процесот на спречување на корупцијата, особено на Државната комисија за спречување на корупцијата, како и воспоставувањето на реални механизми за надзор и имплементација на политиките за интегритет и етичките кодекси е еден од суштинска важност за реформата на јавната администрација. Заради давање поддршка и понатамошно зајакнување на целиот процес, се јавува итна потреба од зајакнување на координативната улога која ја има Државната комисија за спречување на корупција, преку продолжување на процесот на ниво на секоја институција и општина. Првиот чекор во оваа насока, би бил градење на потребни капацитети и надгледување на процесот. Потребна е поддршка за целосна имплементација на Законот за заштита на укажувачи, со цел да се спречат појави на корупција, судир на интереси и друго незаконито и недозволиво постапување.

---

<sup>39</sup> Просечното време на решавање е еден од клучните индикатори користен од Советот на Европа и Европската Комисија, за мерење на ефикасноста на судовите. Го покажува просечниот број на денови потребни за решавање на еден судски предмет. Се пресметува со делење на бројот на нерешени предмети и бројот на решени предмети на крајот на годината помножено со 365 (денови).

<sup>40</sup> Според EU Justice Scoreboard 2016: [http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/justice\\_scoreboard\\_2016\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/justice_scoreboard_2016_en.pdf)

Иако во изминатиот период беа извршени определени измени и дополнувања на Изборниот законик, еден од приоритетите во процесот на реформа на јавната администрација сепак, е и системско решавање на проблемот со користењето на јавните средства и ресурси во предизборниот период, односно воспоставување на поефикасни механизми за превенција на таквото однесување.

Анализата и ревизијата на прописите кои содржат дискрециони овластувања заради нивно минимизирање и елиминирање се исто така неопходни.

Постоењето свесност за важноста на етичкото однесување, во смисла на промовирање позитивно однесување на вработените од јавниот сектор и зајакнувањето на довербата на граѓаните и бизнис заедницата во институциите од јавниот сектор, треба да се унапреди, со унапредување на надзор и контрола врз имплементацијата на Кодексот на административните службеници и останатите кодекси кои произлегуваат од материјалните закони. Потребно е и самата држава да спроведе определени истражувања за степенот на корупција како перцепција од страна на граѓаните и компаниите, секторите/дејностите како има најчеста појава на коруптивно однесување, начините на кои тоа се прави, како и да воспостави механизми и ткн. "стрес-тестови" со кои на терен ќе се провери дали таквата перцепција соодветствува со реалноста.

Рedefинирањето на статусот и надлежностите на Комисијата за заштита на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер, како и зајакнувањето на нејзиниот капацитет, особено во делот на надзорот како и мерките кои и стојат на располагање за имплементација на законот ќе допринесат за унапредување на пристапот и искористеноста на информациите од јавен карактер.

Воспоставувањето на стандарди за активна транспарентност на имателите на информациите од јавен карактер и инструменти за имплементација на овие стандарди, донесувањето на каталози на податоци од јавен карактер како и зголемувањето на јавна свест за корисност од објавувањето на податоците се исто така неопходни.

Ограничувањето на можностите за дискреционо класифицирање на информациите ќе придонесе исто така за поголема транспарентност и отчетност на институциите.

Најголем дел од претходно наведените предизвици и слабости се веќе увидени од страна на Владата, на ЕЛС и на граѓанскиот сектор и од тие причини се преточени во мерки содржани во Акцискиот план за Отворено владино партнерство за периодот 2016-2018 година. Со цел

целосната имплементација на ваквите мерки, неопходно е процесите и мониторингот да се вршат јавно и транспарентно, со директна вклученост на сите заинтересирани страни.

Ревидирањето на правната рамка на управното судство, поедноставувањето на жалбените постапки, ограничувањето на законската можност на државните органи да ги обжалуваат пресудите на Управниот суд, како и целосната имплементација на правото да на надомест и одговорност од јавните органи во предметите каде постапиле противзаконски ќе придонесат до поголема одговорност во работата на државните органи. Ревидирањето на постапката по жалба кај управните спорови, со цел да се елиминираат пречките во постапувањето по управните предмети во реално време исто така е неопходна. Од особено значење е, исто така, зајакнувањето на правната сигурност за ефективно извршување на судските одлуки. Мериторното решавање треба да овозможи истите да бидат решени во „разумен рок“.

Позитивната законска рамка за обезбедување на јавност во работењето на јавниот сектор на централно и на локално ниво не е детално разработена, што остава простор за различно толкување и разбирање на она што значи транспарентно управување во јавниот сектор. Не постојат стандарди за транспарентност на централно и на локално ниво, (со кодекси или подзаконски акти) со кои што подетално ќе се уреди кои информации и податоци, во кој формат и со која динамика на ажурирање задолжително треба да бидат објавени на ВЕБ страниците на институциите/општините, доведува до невоедначеност, непредвидливост и неспоредливост на податоците.

**а. Општа цел Унапреден концепт на интегритет преку транспарентно и отчетно работење, ориентирано кон граѓаните и бизнис заедницата**

Очекуван резултат Ц1	Воспоставен систем за спречување на корупција, судир на интереси и етика во јавниот сектор
Објаснување	Воспоставувањето на систем за спречување на корупцијата и судирот на интереси е суштински за да се обезбеди транспарентност, отчетност и одговорност на јавната администрација. При тоа овој систем треба да опфати зајакнат статус и капацитети на Државната комисија за спречување на корупцијата и на другите институции вклучени во овој процес, зајакнат контролен механизам како и конкретни мерки за имплементација на законските решенија, ограничување на дискреционите овластувања, целосна имплементација на Законот за заштита на укажувачи, како и системско решавање на проблемот со користење на јавните средства во предизборни периоди.

Клучен орган	МП/МИОА/ДКСК			
Институции одговорни за спроведувањето	ДКСК и сите институции вклучени во овој процес			
	Индикатори	2017 Почетна состојба	2019	2022
Опис на објективни индикатори	Анализа и измена на регулативата за спречување на корупцијата заради воспоставување на целосен контролен механизам		Завршена анализа и законски измени	
	Зајакнат институционален капацитет на ДКСК		Врз основа на законските надлежности направена функционална анализа на ДКСК	Согласно функционалната анализа зајакнати капацитети на ДКСК
	Намален бројот на дискрециони овластувања во прописите	0	25%	50%
	Целосно имплементиран закон за Заштита на укажувачи	Да се утврди бројот на институции во кои до сега е имплементиран	Да се зголеми бројот за 50%	Да се зголеми бројот за 100%
	Системски решен проблемот со користење на јавните ресурси во предизборни периоди		Направена анализа и воспоставена соодветна регулатива	
<b>Очекуван резултат Ц2</b>	<b>Поголема транспарентност и отчетност на институциите</b>			
Објаснување	Зголемувањето на транспарентноста и отчетноста на институциите кон граѓаните ќе се обезбеди преку целосна отвореност на институциите за сите податоци кои се од интерес на граѓаните, а кои немаат доверлив карактер. За да се постигне ова клучна е КОМСПИ, односно зајакнување на нејзините надлежности како и институционални капацитети за да може во целост да обезбеди имплементација за законските решенија. Воспоставувањето на стандарди и каталози на податоци од јавен карактер, ограничувањето на можноста од дискреционо класифицирање на информациите, како и поголемото искористување на активната транспарентност на институциите се исто така неопходни за поголема транспарентност и отчетност			
Клучен орган	МП/МИОА/МЛС/КОМСПИ			
Институција одговорна за спроведувањето	КОМСПИ/институциите од јавниот сектор/ЕЛС			
	Индикатори	2017 Почетна состојба	2019	2022
Опис на објективни индикатори	Зголемени надлежности и зајакнати капацитети на КОМСПИ		Направени законски измени и функционална анализа за потребите на КОМСПИ согласно законските надлежности	Зајакнати капацитети на КОМСПИ согласно законските надлежности

	Воспоставени стандарди и целосен Каталог на информации од јавен карактер, со прецизно утврдување на информациите кои задолжително треба јавно да бидат објавени (активна транспарентност)		Воспоставени стандарди и каталог	Имплементиран во сите институции
	Ограничена можноста од дискреционо класифицирање на информациите		Направена анализа и изменета регулативата во насока на утврдување на јасни и прецизни критериуми за класифицирање, со вклученост на КОМСПИ	
	Подготовка и целосна имплементација на Акциски плановиза Отворено владино партнерство	Мониторинг на имплементацијата на АП за ОВП за периодот 2016-2018 година	Подготовка и мониторинг на имплементацијата на АП за ОВП за периодот после 2019 година	
<b>Очекуван резултат Цз</b>	<b>Да се обезбеди ефективна заштита на правата на лицата во пракса пред управните судови</b>			
Објаснување	Да се подобри управната правда преку отстранување како на законските така и на останатите причини за пинг – понг ефектот, да се зголеми ефикасноста на управните спорови како и да се воспостави систем на континуирана обука на управните судии и судските службеници.			
Клучен орган	МП			
Институција одговорна за спроведувањето	Управен суд, Виш управен суд			
	Индикатори	2017 Почетна состојба	2019	2022
Опис на објективни индикатори и таргети (норма)	Повеќе од 40% од предметите се решени “мериторно”	2%	25%	40%
	Намалено времетраењето на управните спорови	Околу 280 дена	Околу 220 дена	Околу 150 дена



## 6.4 ДАВАЊЕ УСЛУГИ И ИКТ ПОДДРШКА НА АДМИНИСТРАЦИЈАТА

### 6.4.1 Моментална состојба

Во текот на последната деценија значително внимание е посветено на реформите насочени кон подобрување на испораката на јавни услуги. Дигиталната трансформација како и глобалните трендови, за реформа на јавниот сектор и порастот на примената на ИКТ од страна на граѓаните ја трансформираа средината во која функционира јавниот сектор. Ова пак, како возврат, ги разби старите ограничувања и резултираше со зголемени очекувања на граѓаните кои се посвесни за своите права и имаат подобар пристап до информациите за јавните служби. Со оглед дека конкурентноста на приватниот сектор придонесе за зголемен степен на квалитет на испорака на услугите кон крајните корисници, граѓаните истото го очекуваат и од јавниот сектор. Но дали јавниот сектор може да биде агилен како и приватниот и дали во јавниот сектор може да се лоцираат доволно технички ресурси (стручни капацитети и технологија) за целосна имплементација на заложбата за е-Влада, се прашања кои заслужуваат сериозна анализа.

Законот за општата управна постапка кој е донесен во јули 2015, а стапи на сила на 1 август 2016 година, треба да претставува основа за една од најголемите промени во последните години, во однос на реформата на јавната администрација и нејзината трансформација во вистински сервис како на граѓаните така и на бизнисот. Истиот има за цел да обезбеди правни претпоставки за непречена испорака на јавните услуги. Законот е изготвен во согласност со принципите на СИГМА, и ги опфаќа сите современи институти кои се одлика на европскиот административен простор, како и оние кои произлегуваат од Европската директива за услуги. Во таа насока законот пропишува задолжителна делегација на надлежностите од именуваните и избрани лица – носители на функции на стручните лица во јавните органи, задолжително прибавување и размена на сите податоци по службена должност и по електронски пат помеѓу институциите, како и воспоставување на една точка за услуги, воспоставување на портал за услуги, користење на современи средства за комуникација. Чекор напред, дури и во однос на европските искуства е законската обврска за задолжителна електронска размена на податоци и документи помеѓу самите институции.

Дополнително 169 посебни закони беа усогласени со новиот ЗОУП, а во насока на негова доследна имплементација. Усогласувањето на посебните закони со новиот ЗОУП е во насока на поедноставување на постапките, скратување на роковите за решавање на предметите,

зајакнување на механизмот за размена на податоци и документи по електронски пат, воспоставување на законска основа за пренесување на надлежностите за водење на постапките и решавање на истите од функционерите на службените лица како и поголема одговорност за сите службени лица вклучени во постапката.

Во насока на воспоставување на една систематизирана база на сите податоци за управните постапки во државата, МИОА го воспостави Каталогот на услуги, како електронска апликација. Овој каталог кој е во фаза на пополнување (досега внесени се податоци за 199 јавни услуги кои произлегуваат од 26 закони од 6 области), ќе ги содржи сите податоци за сите административни услуги во државата, почнувајќи од законските основи, називот на услугите, документите и податоците потребни за остварување на секоја од овие услуги, механизмите за правна заштита и многу други податоци. Во иднина Каталогот на јавни услуги треба да претставува основа за понатамошно поедноставување на услугите и нивно дигитализирање.

Последните измени на Законот за едношалтерски систем и за водење на трговскиот регистар и регистар на други правни лица, донесени во 2016 година го уредуваат воведувањето на едношалтерскиот систем во водењето на трговскиот регистар и на регистарот на други правни лица.

Во 2015 година се усвои Краткорочна ИКТ Стратегија 2016-2017<sup>41</sup>, која е основа за донесување на долгорочната петгодишна стратегија, за чија изработка е подготвена апликација за ИПА поддршка. Ваквата стратегија ќе го трасира патот за реализација на визијата за „Паметна нација“, што значи дека преку искористување на можностите кои ги нудат современите технологии треба да се подобри и олесни животот на граѓаните и да се создадат повеќе можности за раст и иновативен развој на компаниите.

Со цел воспоставување на основните начела и стандарди за интероперабилноста во јавната управа е развиена и Македонска Рамка за Интероперабилност за македонските јавни услуги, усвоена во 2016 година. Рамката ги опфаќа сите нивоа на Интероперабилноста, од Техничка интероперабилност, Семантичка интероперабилност, Организациска интероперабилност и Правна интероперабилност. Согласно Законот за електронско управување воспоставена е функционална Платформа на интероперабилност на која во моментот 25 државни институции имаат можност безбедно да разменуваат податоци преку развиените 97 веб сервиси. Во моментот

---

<sup>41</sup> [http://mioa.gov.mk/files/dokumenti/Kratkorocna%20IKT%20Strategija\\_avgust2015.pdf](http://mioa.gov.mk/files/dokumenti/Kratkorocna%20IKT%20Strategija_avgust2015.pdf)

преку оваа платформа реализирани се над 2 милиони трансакции, што значи дека во текот на 2016 година имало над 2 милиона помалку посети на шалтерите на институциите.

Со измените на Законот за електронско управување усвоени во 2016 година, се вовеле електронска препорачана достава на документи, која треба да обезбеди брза и доверлива достава на документи. Оваа услуга треба да претставува појдовна основа за целосна операционализација на новите решенија од ЗОУП во однос на задолжителното разменување на документи и податоци по електронски пат, се до целосното дигитализирање на базите на податоци. Онаа што е од исклучителна важност е што ова решение не само што овозможува ефикасност на постапката, исто така овозможува и економичност на истата, а при тоа во целост се запазени највисоките безбедносни стандарди. Досега се сертифицирани два системи за давање на оваа услуга (е-Пратка и е-Испорака)..

Законот за воведување на систем за управување со квалитет и заедничка рамка за оценка за испорака на ефикасноста и услуги во јавниот сервис беше усвоен во мај 2013 година. Законот поставува основа за воведување на меѓународни и национални стандарди (ISO 9001 и CAF) за управување со квалитет. За мерењето на задоволството на клиентите, воведени се и функционираат неколку системи: Граѓански дневник; развиен е механизмот и усвоена е *Методологија за Барометар за квалитет*; развиен е концепт *Нема погрешна врата*.

Законот за административни службеници и дополнувањата на материјалните закони го дефинираат потребното ниво на ИКТ знаење на вработените во јавниот сектор и нивото на користење на ИКТ во администрацијата.

Практичната примена на концептот Една точка на услуга, им овозможува на граѓаните и бизнис заедницата на едно место да може да добијат услуги од повеќе институции преку отворање на таканаречени Сали за јавни услуги. Во текот на 2016 година Министерството за информатичко општество и администрација ги започна подготовките за адаптација на првата Сала за јавни услуги, во бившата шалтер салата на Комерцијална Банка во Скопје, во која ќе се организираат шалтери за 11 институции.

Воведувањето на е-услуги за бизнисите како задолжителен начин на користење на услугите го промени ставот од бизнисите во корист на е-услугите (на пр. задолжителната електронска пријава на даноци), па оттука бизнисите очекуваат и зголемување на бројот на е-услуги во нивните бизнис

планови. Во насока на олеснување на пристапот до услуги, воспоставен е систем Е - потсетник<sup>42</sup> во кој постои можност граѓаните/компаниите да се претплатат за добивање на известување преку СМС или електронска пошта, кога им се приближува истекувањето на исправа или документ за да го обноват или ги известува кога документот или исправата за кој е поднесено барање е подготвен. Во моментот достапни се 29 различни услуги од 8 институции. Истовремено, системот за Е-плаќање<sup>43</sup> овозможува плаќање на административни такси преку СМС и истиот е најчесто користен од страна на студентите кои на овој начин ги плаќаат таксите за пријавување на испити.

Бројот на развиени и достапни јавни е-услуги е над стотина. Меѓутоа, тие не се достапни на една единствена локација и истите не се на нивното максимално ниво на софистицираност, што е причина за релативно ниското ниво на искористување. Со цел централизирање на точката за пристап до владините услуги, Министерството за информатичко општество и администрација започна со реализација на проектот EuropeAid/137521/IN/SER/MK "Поддршка на реформата на јавната администрација и зајакнување на капацитетите на МИОА" кој има за цел да ја поддржи имплементацијата на концептот за е-Влада преку развој и имплементација на централен Национален портал за е-услуги, како централен интерфејс на кој граѓаните и бизнис заедницата ќе можат да пристапат до сите владини услуги. Проектот започна со имплементација во 2016 година и се очекува да заврши до Јули 2018 година.

Дел од истиот проект е и воспоставување на Административен Регистар (Цивилен регистар/Национален регистар на население), како централна база на основни податоци за граѓаните на РМ која ќе ја користат сите институции за обезбедување на административни услуги. Проектот кој опфаќа и креирање на легислативна рамка за ваквиот регистар, исто така е планиран да заврши во Јули 2018 година.

Развиени се и повеќе интерни системи кои обезбедуваат електронско работење на владините институции. Така, системот за интегрирано планирање на ресурсите (ERP), кој опфаќа модули за буџетско работење, јавни набавки, материјално работење, основни средства и финансиско работење, под координација на МИОА е целосно имплементиран и се планира да и биде даден на користење на Службата за општи и заеднички работи на Владата на Република Македонија за да опслужува 29 институции.

---

<sup>42</sup> <http://e-potsetnik.mk/>

<sup>43</sup> <http://www.e-plakanje.gov.mk/>

Системот за управување со документи (ДМС) како дел од е-Влада обезбедува електронско работење на министерствата и водење на електронски архиви.

#### 6.4.2 Предизвици

Иако Законот за општата управна постапка започна со примена пред неколку месеци, поради што се уште не постојат квалитативни и квантитативни показатели во однос на имплементацијата, сепак уште сега може да се издвојат определени проблеми кои ќе бидат пречка за негова доследна имплементација.

Она што се наметнува како проблем е фактот што дел од институциите не располагаат со соодветни технички капацитети, кои ќе им овозможат доследно исполнување на обврските, особено во однос на електронската комуникација. Од тие причини важно е да се донесе Политика за работа во облак (Cloud First Policy) која подразбира методологија, упатства и стандарди за “работа во облак”, со што ќе се намалат трошоците за ИКТ опрема и услуги и ќе се обезбеди поедноставен пристап до современи технолошки решенија, преку набавка на IaaS, PaaS или SaaS услуги.

Неконзистентноста на податоците во јавните регистри исто така е сериозен проблем во делот на размената на докази и податоци по службена должност. Квалитетот на јавните услуги во голема мера зависи од квалитетот на податоците кои јавните служби ги поседуваат. За таа цел, развиени се Стандарди за квалитет на податоци во системите на институциите, во кои се дадени основни правила за валидирање, верификација, конверзија, транскрипција и сл. Овие стандарди понатаму треба да се доразвијат и да се обезбедат соодветни процедури. Административен Регистар, кој ќе претставува централна база од која останатите јавни регистри ќе ги црпат основните податоци за граѓаните, се очекува во иднина да ја минимизира сегашната неконзистентност на податоците. Од друга страна, Каталогот на јавни услуги треба да ја утврди листата на сите јавни регистри кои е потребно да бидат средени и дигитализирани, за целосна автоматизација на процесот на размена на документи и податоци по службена должност.

Со оглед на фактот што стариот закон имаше долга традиција на примена, и беше широко прифатен од страна на службениците, како еден од клучните проблеми во имплементацијата на новите решенија е недоволната обученост на администрацијата, како и отпорот кон новите решенија. Сето ова се проблеми кои мора да бидат адресирани во рамките на оваа Стратегија. Со

оглед на огромниот број на посебни закони кои уредуваат одредени аспекти од постапките, сеуште во овие закони се останати огромен број на административните бариери, кои предизвикуваат непотребно комплицирање на самите постапки, но истовремено и предизвикуваат непотребно трошење на средства и време, нешто што мора да биде надминато. Истовремено, одредени јавни органи сеуште не пристапиле кон усогласување на материјалните прописи со новиот ЗОУП иако беше даден сосема доволен временски период од неговото донесување до стапувањето во сила на Законот.

Ќе биде потребно дополнително време за да се обезбеди дигитална писменост на сите вработени, затоа што законските решенија се применуваат од 2015 година. Оттука проблемот околу користењето на ИКТ во рамките на администрацијата е сеуште актуелен, особено во однос на постојно вработените, поради што ќе бидат потребни дополнителни инвестиции заради нивно ИКТ описменување. Уште повеќе, земајќи ја предвид брзината на напредокот на технологијата како и недостатокот на ИТ кадар во регионот, неопходно е да се преземат чекори за континуирано усовршување и мотивирање на ИТ кадарот со потреба на решавање на овој проблем на системско ниво.

За непречена имплементација на регулативите, потребно е постојано да се врши информирање на странките за направените промени, но и на службените лица кои во својата работа го применуваат ЗОУП преку соодветни нивни обуки, како и обучување на обучувачи.

### 6.4.3 Стратешки приоритети

Примарното (новиот ЗОУП) и секундарното законодавство за јавни услуги (материјалните закони) се во согласност со принципите на административното право, на ниво на регулатива е обезбедена правна сигурност и предвидливост, но постои можност за дополнително унапредување и потреба за целосна имплементација. Целосната имплементација на новиот ЗОУП е од суштинско значење за реформата на јавната администрација и нејзината трансформација во двигател на општествениот и економскиот развој. Заради доследна имплементација на новите законски решенија, задолжително мора да се преземат мерки и активности за трансформација на свеста и разбирањето на службениците во однос на водењето на управните постапки. Имено службениците одговорни за водење на управните постапки мора да ја прифатат во целост својата нова поактивна улога во водењето на постапките, особено во делот на прибирање и размена на податоците по службена должност.

Општите одредби од новиот Законот за општа управна постапка од неодамна започнаа да се применуваат долж целиот јавен сектор, при што кога се работи за посебни управни постапки во различните дејности (здравство, образование, култура, социјална и детска заштита, матична евиденција, транспорт, комунални дејности, лични исправи и сл.) истите се усогласени со општите одредби од ЗОУП. Сепак, постои можност за дополнително усогласување, на места и определена дерегулација за да се обезбеди флексибилност, поедноставување на постапките, рационализација од аспект на време и од аспект на трошоци, намалување на тесните грла и празните одови, но постои и потреба за унапредена имплементација на иновираниите постапки, како и контрола и следење на спроведувањето.

Исто така од суштинска важност е да се обнови непосредната комуникација помеѓу органите и граѓаните во водењето на управните постапки, која заради обемот и бројот на самите постапки е целосно нарушена, а која ќе значи партнерски однос во остварувањето на правата и правните интереси, но и обврските на граѓаните.

Целосната дигитализација јавните регистри мора да биде реализирана за да се заокружи процесот на дигиталната трансформација на администрацијата.

Воден од овие очекувања за промени, јавниот сектор треба да ја редефинира својата улога, преку зајакнување на улогата на корисниците и наместо „за“ нив услугите да ги дефинираат „со“ нив. Со цел ефикасно и ефективно 'патување на странката' (искуството кое странката го има кога е во интеракција со давателите на услуги), процесот на реструктурирање на администрацијата, треба да го намали дуплирањето и непосакуваните работи и да ги подобри услугите од аспект на „вредност-за-пари“. Користењето на ИКТ технологијата на сите нивоа во администрацијата влијае на времето за испорака на услугите, но потребно е да се оптимизираат трошоците за нивна испорака.

Развојот на сервисно-ориентирани модели за испорака на услугите, но и ИКТ поддршката на администрацијата бара холистички пристап, разликување на целите и крајните потреби, и повеќестепенa трансформација – промена на начинот на кој размислува и делува јавниот сектор, како ја гледа својата улога и како се споделуваат информациите помеѓу институциите, со бизнисите и со граѓаните.

Во таа насока, за граѓаните кои не се дигитално писмени, но и за сите останати граѓани се до целосно обезбедување на електронските услуги, неопходно е да се унапреди практичната примена на концептот Една точка на услуги, преку отворање на таканаречени Сали за јавни услуги

или општински канцеларии за административна помош. Во овие сали или канцеларии лоцирани во определени општини, граѓаните и бизнис заедницата ќе можат на една физичка локација да добијат услуги од повеќе институции, како и административна помош. Потребно е да се направи анализа на постојните состојби и тоа од сите аспекти (законски, просторни, технички кадровски и финансиски) во контекст на претходно споменатата реформа и реорганизација на внатрешната организација на органите на државната управа и на јавните установи и претпријатија, како институции кои директно пружаат јавни услуги, за да се утврди каде, во која општина и кои институции треба да обезбедат свое присуство.

Информираноста и задоволството на странките треба да обезбеди лесно пристапни информации за странките во врска со остварување на нивните права, како и подигнување на нивното задоволство од услугите кои ги добиваат од администрацијата.

Зголемениот квалитет и достапноста до јавните услуги, вклучувајќи ги и надоместоците за услугите ќе доведе до подобрување на достапноста и квалитетот на услугите. Во таа насока, покрај обезбедувањето на се поголем број на електронски достапни услуги, за определени категории на граѓани треба да се размисли и за реорганизација и зголемена флексибилност на работното време на институциите кои работат со странки. Таквата флексибилност може да се постигне со воведување на работна сабота а некаде и со двосменско работење.

Рационалното инвестирање во развојот на дигиталната средина ќе овозможи економски исплатливо и поквалитетно спроведување на ИКТ проектите, подобрување на интер - институционалната комуникацијата но и комуникацијата помеѓу странките и администрацијата.

***а. Општа цел Обезбедување на јавните услуги на брз и едноставен начин***

Очекуван резултат Д1	Целосна имплементација на новиот ЗОУП
Објаснување	<p>Новиот ЗОУП започна со целосна примена на 1 август 2016 година. Со оглед на фактот што за прв пат по повеќе децении е направена суштинска промена на концептот на водењето на управните постапки и е прекината повеќе децениската пракса на службениците, исклучително е важно да се направат напори за целосна имплементација на сите нови институти кои ги предвидува законот, а кои се базираат на принципите на СИГМА и се клучни за интегрирањето на македонскиот во европскиот административен простор.</p> <p>При тоа посебно внимание треба да се посвети на запознавањето на службениците со новите законски решенија и прилагодувањето на нивната работа со истите, но и</p>



	запознавање на јавноста, односно граѓаните и компаниите со можностите кои законот им ги нуди.			
Клучен орган	МИОА			
Институција одговорна за спроведувањето	МИОА, други државни органи			
	Индикатори	2017 Почетна состојба	2019	2022
Опис на објективни индикатори	Подготвеност на службениците (стручна и техничка) за имплементација на новите законски решенија	n/a	50%	100%
	Информирање на граѓаните и компаниите за новите законски решенија и можностите кои им ги нуди законото	n/a	25%	50%
<b>Очекуван резултат Д2</b>	<b>Зголемен квалитет и достапност до јавните услуги</b>			
Објаснување	<p>Резултатот се однесува на зголемена достапност на јавните услуги и зголемен квалитет на истите. Дел од клучните активности во постигнувањето на овој очекуван резултат се: основање и функционирање на центри „Единствена точка на услуги“ ("Single Point of Services"); спроведување на ре-инженеринг на јавните услуги преку поедноставување и дигитализација, каде странката ќе има централна улога; воведување стандарди за квалитет на податоци и стандарди за давање на услуги; целосна имплементација на начелата од ЗОУП итн.</p> <p>Дел од клучните активности во постигнувањето на овој очекуван резултат се: изработка на портал со интегрирани е-услуги на високо ниво на софистицираност; дигитализација на регистрите за давање јавни услуги; воспоставување систем за електронска идентификација и авторизација итн.</p>			
Клучен орган	МИОА			
Институција одговорна за спроведувањето	МИОА, институции даватели на услуги			
	Индикатори	2017 Почетна состојба	2019	2022
Опис на објективни индикатори	Број на поедноставени и унифицирани услуги	0	50	100
	Усогласување, средување и дигитализација на регистрите		30%	60%
	Број на е-услуги со највисоко ниво на софистицираност	...	50	100
	Отворени Сали за јавни услуги или општински канцеларии	1	10	15

<b>Очекуван резултат Д3</b>	<b>Рационално инвестирање во развојот на дигиталната средина</b>			
Објаснување	Резултатот се однесува на организирано и централно координирање на дигиталната трансформација за обезбедување одржливост на владините инвестиции во ИКТ. Дел од клучните активности во постигнувањето на овој очекуван резултат се да се воспостави посебно тело кое централизирано на ниво на цела држава ќе се грижи за процесот на дигиталната трансформација, за подобрување на каналите на електронска комуникација помеѓу вработените во администрацијата, воведување на стандарди за работење во дигиталната средина, РКИ инфраструктура заради обезбедување на дигитален идентитет на сите граѓани, а најважно од се ќе овозможи рационално инвестирање и целосна искористеност на ИКТ ресурсите на ниво на сите државни органи.			
Клучен орган	МИОА			
Институција одговорна за спроведувањето	МИОА и други надлежни институции			
	Индикатори	2017 Почетна состојба	2019 таргет (норма)	2022 таргет (норма)
Опис на објективни индикатори и таргети (норма)	Воспоставување на централно тело (Дигитална Агенција) кое ќе биде одговорно за дигиталната трансформација и оптималното искористување на ресурсите	Изработка на закон	Воспоставено и функционално тело	
	Намалување на трошоците и оптимизирање на искористеноста на ИКТ ресурсите		Анализа за трошоци, преклопување на ИКТ проекти и степен на искористеност ресурсите	25 % намалени трошоци, никакво преклопувања и 25% зголемена искористеност на ИКТ ресурсите
<b>Очекуван резултат Д4</b>	<b>Информирани и задоволни странки</b>			
Објаснување	Резултатот се однесува на редовно и квалитетно информирани странки, кои имаат можност да го оценуваат квалитетот на јавните услуги и да го искажуваат нивото на задоволство од истите. Дел од клучните активности во постигнувањето на овој очекуван резултат се: воспоставување систем на редовно известување на администрацијата и јавноста за промените во давање јавни услуги; воведување и имплементација на стандарди за веб присуство на институциите, вклучително и стандарди за лица со хендикеп, континуирана примена на инструменти за мерење на задоволството на странките итн.			
Клучен орган	МИОА			
Институција одговорна за спроведувањето	МИОА, други државни органи			

	Индикатори	2017 Почетна состојба	2019	2022
Опис на објективни индикатори	Просечна оценка на задоволство на странките од добиените услуги	n/a	+5%	+15%

## 7. МЕХАНИЗМИ ЗА УПРАВУВАЊЕ И КООРДИНАЦИЈА МОНИТОРИНГ; ИЗВЕСТУВАЊЕ И ЕВАЛУАЦИЈА

Заради успешна реализација на Стратегијата за РЈА (2017-2022) од исклучителна важност е да бидат активно вклучени највисоките раководни структури во институциите одговорно за овој процес. При тоа носител и клучна институција која треба да биде одговорна за спроведувањето, координацијата и евалуацијата на имплементацијата на Стратегијата е МИОА.

Јасни и работни структури за управување со РЈА и нејзина координација, се предуслов за успешното спроведување на владините политики во оваа област. Треба да се постават цврсти механизми, за да се овозможи постојан проток на аналитички информации помеѓу министрите и раководните лица, за да се извести за одлуките за понатамошно работење. Треба да постои јасна поделба на надлежностите и одговорностите помеѓу различните институции во поглед на изготвувањето, усвојувањето, спроведувањето, мониторингот, известувањето и оценувањето на РЈА.

Воспоставениот механизам за координација на РЈА на политичко ниво преку Комитетот за реформи во јавната администрација со кој раководи Претседателот на Владата на Република Македонија мора да функционира целосно. Министерството за информатичко општество и администрација, како орган надлежен за управување, координација и следење на процесот на РЈА ќе продолжи да подготвува квартални извештаи за имплементацијата на активностите од Акцискиот план, по претходно добиени мислења од засегнатите институции. На оперативно ниво, прашањата поврзани со РЈА ќе се разгледуваат на седниците на Генералниот колегиум на државни секретари, на Комисијата за човечки ресурси и Комисијата за политички систем и односи меѓу заедниците, пред да бидат разгледувани на владините седници. Координативното тело за

управување со човечките ресурси ќе продолжи да функционира, исто како и Мрежата на организационите единици за управување со човечки ресурси.

МИОА треба да развие рамка за мониторинг и веб алатка за следење на реализацијата на Стратегијата за РЈА (2017-2022), која ќе ги генерира кварталните извештаи за реализација на истата. Овие извештаи редовно ќе бидат публикувани на веб страната на МИОА. Рамката за мониторинг овозможува следење на напредокот постигнат во одреден период на развојот на јавната администрација. Рамката за мониторинг, ќе содржи квантитативни и квалитативни индикатори, ќе се фокусира на спроведување на реформите, односно ќе покажува како функционира во пракса администрацијата. Квалитативните индикатори ја мерат зрелоста на релевантните компоненти од јавната администрација на скала од 1 (најнизок резултат) до 5 (највисок), преку анализа на прогресот кој го направила земјата преку примената на принципите. Дефинициите за квалитативните индикатори, се објавени во »Методолошки анекс на индикатори« од ОЕЦД/СИГМА во мај 2016 г. Овие индикатори ќе треба да бидат усогласени со останатите релевантни организации и здруженија кои го следат процесот на реализација на Стратегијата, особено СИГМА.

За секој приоритет, аналитичката рамка е објаснета во документот. Вклучува дефиниција на методолошкиот пристап и листа на извори на информации кои се користат за анализа и прибирање на податоци.

Дополнително ќе се воспостави механизам преку кој најмалку два пати годишно ќе се одржуваат јавни расправи во однос на имплементацијата на Стратегијата кои ќе бидат отворени за сите заинтересирани страни, почнувајќи од институциите надлежни за имплементација на определени аспекти на Стратегијата, стручната и научната јавност, граѓанските здруженија, стопанските комори и др.