

# ВОВЕД

## Резиме

### Оснoв за подготвување и предлагање на Стратегијата

Владата на Република Северна Македонија е силно посветена на зацврстување на унитарноста, суверенитетот и стабилноста на државата. Таа ја демонстрира својата силна политичка волја за реформско работење, кое по остварената стратешка цел за членство во НАТО, е фокусирана на заедничкиот стратешки приоритет на Република Северна Македонија за членство во Европската Унија, обезбедување реална поделба на власта, функционирање на правната држава и градење на силни, професионални и отворени институции.

„Модерна и ефикасна јавна администрација базирана на дигитализација која обезбедува квалитетни и брзи услуги за граѓаните и деловните субјекти“ е еден од стратешките приоритети на Владата утврден во Програмата за работа на Владата (2022-2024). За Владата од највисок приоритет и примарен фокус, со обврска за видливи резултати, е реорганизација, реконфигурација и воведување дополнителни форми за поефикасно работење на државната и јавна администрација на сите нивоа. Таа цели кон обезбедување професионална јавна администрација, поддржана од интензивна дигитализација, односно дигитална трансформација со цел обезбедување на квалитетни и лесно достапни услуги за граѓаните, оптимална структура и иновативни процеси и техники. Владата е насочена да постигне побрза услуга, подобар квалитет и еднаквост во пристапот за сите граѓани и деловни субјекти.

Посветеноста на процесот на реформата на јавната администрација, на политичко и административно ниво, се потврдува преку мерките содржани во Програмата за работа на Владата (2022-2024), но и преку обезбедениот континуитет во имплементација на мерките и активностите кои беа дефинирани во Стратегијата за реформа на јавната администрација (2018-2022). Напредок е констатиран во Извештајот на Европската Комисија за Република Северна Македонија за 2021г. и 2022г., Извештајот од спроведениот мониторинг од страна на СИГМА за 2021г. и Заклучоците<sup>1</sup> на Специјалната група за реформа на јавната администрација одржан во 2021г. Исто така, во годишните извештаи преку податоците за имплементација на тековната Стратегија за реформа на јавната администрација утврден е напредок во имплементацијата на Стратегијата, но реално се идентификувани и слабостите, односно нереализираните активности за што е потребен дополнителен напор за реализација, со цел постигнување на дефинираните цели во Стратегијата за реформа на јавната администрација (2018 -2022). Имено, констатирано е дека во периодот 2018 - 2021 процентот на реализација на Стратегијата е 61%. Одделно по години степенот на реализација е 2018 – 65%, 2019 – 97% , 2020 - 38,8 %, а за 2021 е 45,5%, што ја рефлектира реалноста која влијаеше на спроведувањето на предвидените мерки и активности од Стратегијата за реформа на јавната администрација (2018 – 2022) со Акциски план. Односно, државата се соочи со политички

<sup>1</sup> Информација достапна на <https://www.sep.gov.mk/post/?id=8814#.Y2owtnbMI2x>

предизвици и глобалната пандемија предизвикана од Ковид-19, која неминовно предизвика вонредна состојба во земјата и ги насочи сите капацитети на администрацијата кон спроведување на мерките на Владата за борба против Ковид-19.

Но, она што е важно, процесот на реформата на јавната администрација континуирано се спроведува, со убрзано или забавено темпо во зависност и од глобалните околности и предизвици, но со континуираното одржување на седниците на Советот за реформа на јавната администрација, со која претседава Претседателот на Владата на Република Северна Македонија. Со тоа, се потврдува силната политичка посветеност на процесот на реформата на јавната администрација, а воедно и имплементацијата на мерките и активностите предвидени во четирите приоритетни области од Стратегијата. Процесот на спроведувањето на реформата на јавната администрација беше одблиску следен од Секретаријатот за реформа на јавната администрација и од Советот за реформа на јавната администрација.

Целта на политиките на Владата е да ги донесе европските стандарди и вредности во земјата и да им овозможи на граѓаните европски начин на живот. Напредокот кој е остварен и констатиран изминативе пет години се рефлектира во започнатите преговори со Европската Унија, во можностите за повеќе отворени европски фондови за државата, преку кои се поддржува солидарноста, се овозможува еднакво општество за сите, квалитетна инфраструктура, продуктивно и одржливо земјоделие, како и здрава животна средина. Промените кои ги прави Владата со цел полноправно членство во Европската Унија се државен интерес и нивното доследно спроведување се со цел граѓаните да ја почувствуваат и да ја живеат Европа дома. Следејќи ги заклучоците на Специјалната група за реформа во јавната администрација во рамки на Комитетот за стабилизација и асоцијација<sup>2</sup>, Владата на Република Северна Македонија со експертска поддршка од ЕУ, а во насока на спроведување на Стратегијата за реформа на јавната администрација (2018-2022), прифати предлог извештај за реорганизација<sup>3</sup> на органите на државната управа, агенциите и инспекциските служби со јасно дефинирање на функциите и одговорностите по области.

Владата на Република Северна Македонија, во координација со Министерството за финансии, продолжи да води редовен, инклузивен и транспарентен дијалог со релевантните засегнати страни за политиките од областа на управување со јавните финансии (УЈФ)<sup>4</sup>. Република Северна Македонија учествува во процесот на ЕУ наречен Поедноставен европски семестар, со цел да ги подобри економските политики и да го зајакне економското управување, преку подготовка на програми за економски реформи. Владата учествува во процес со кој се врши претпристапно усогласување на економските политики со Европската Унија и подготви Програма за европски реформи која содржи макроекономски и фискални политики и индикатори, како и структурни реформи и мерки за подобрување на конкурентноста на земјата и намалување на невработеноста. Владата, преку Министерството за финансии, демонстрираше посветеност во процесот и на почетокот на 2022г. ја усвои Програмата за економски реформи (2022 – 2024)<sup>5</sup> која претставува

<sup>2</sup> Достапно на [https://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl\\_files/documents/rja/zakluchoci\\_od\\_10\\_ot\\_sostanok\\_na\\_sg\\_za\\_rja\\_finalni\\_mk.pdf](https://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/rja/zakluchoci_od_10_ot_sostanok_na_sg_za_rja_finalni_mk.pdf)

<sup>3</sup> Извештај за реорганизација во Република Северна Македонија, 3 ноември 2021г., идентификациски број на проектот EuropeAid/144876/DH/SER/MK, Договор број ° IPA/2019/410-262. Достапно на [https://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl\\_files/documents/reports/synthesis\\_report\\_2022\\_en.pdf](https://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/reports/synthesis_report_2022_en.pdf)

<sup>4</sup> Заклучоци од 7 Дијалог за политиките за УЈФ одржан на 13 мај 2022г. Достапно на [https://finance.gov.mk/wp-content/uploads/2022/07/Conclusions\\_of\\_7th\\_policy\\_dialogue\\_MK-1.pdf](https://finance.gov.mk/wp-content/uploads/2022/07/Conclusions_of_7th_policy_dialogue_MK-1.pdf)

<sup>5</sup> Програма за економски реформи (2022-2024), достапна на <https://finance.gov.mk/%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BC%D0%B0-%D0%BD%D0%B0->

потврда за капацитетот на администрацијата во земјата, од аспект на координација на економските политики и ефикасност во работата. При избор на клучните секторски структурни реформи, земени се предвид предизвиците и проблемите во соодветните области, кои влијаат врз зголемување на конкурентноста и економскиот раст на земјата, како и на создавањето на работни места. Оттука, следејќи ја Програмата за економски реформи (2022-2024) во која е утврдено да се продолжи дигитализацијата на јавните услуги за деловните субјекти и за граѓаните, а поврзано со мерки да се прошири опфатот на дигитални услуги на националниот портал Е-услуги, во новата Стратегија за реформа на јавната администрација (2023-2030) поставена е општа цел „ Дигитализирана јавна администрација “ со посебни цели: (1) Дигитална средина за подобро работење на администрацијата и (2) Зголемен квалитет и достапност до услугите. Во Стратегијата за реформа на јавната администрација (2023-2030) утврдено е дека клучен сегмент во создавањето на дигитална средина е креирање на каналите на електронска комуникација во рамките на администрацијата, кои на институциите ќе им овозможат дигитализација на процесите и електронска размена на податоци. Исто така, предвидени се активности за искористување на веќе воспоставените системи, кои директно влијаат врз степенот на дигитализација кај секоја институција. Во Стратегија се предвидува и посебна цел „Подобрена ефикасност на управните постапки“ со мерка, меѓу другите, во која е идентификувана потребата за целосно воспоставување и развој на електронскиот систем за дигитализација на инспекциската постапка и инспекциското работење – „Е-инспектор“. Овој стратешки пристап е насочен кон намалување на тековните расходи преку зголемување на ефикасноста на работењето на јавната администрација преку оптимизација и рационализација на работните места, и градење човечки и технички капацитети за испорака на е-услуги во рамките на администрацијата.

### **Стратешка рамка на РЈА**

Земајќи ја предвид стратешката цел за членство на Република Северна Македонија во Европската Унија со започнувањето на преговорите за полноправно членство на Република Северна Македонија во ЕУ, Владата демонстрира својата силна политичка волја за реформско работење. Реформата на јавната администрација е клучна област од Кластерот Основи и затоа реформата на јавната администрација останува еден од клучните приоритети на Владата. Со оглед дека времетраењето на преговорите за полноправно членство зависат од брзината со која се спроведуваат реформите во државата со новата Стратегија за реформа на јавната администрација (2023-2030), во временскиот период до кога се очекува Република Северна Македонија да стане полноправна членка на ЕУ, се поставува следнава

**ВИЗИЈА: Деполитизирана, ефикасна, ефективна и отчетна јавна администрација која обезбедува квалитетни и лесно достапни услуги за граѓаните и бизнис заедницата. Работата на јавната администрација се темели на европските начела и вредности и придонесува кон одржлив економски раст, владеење на правото социјална кохезија и благосостојба.**

За оваа визија за реформата на јавната администрација се утврдени следните општи и посебни цели:

[%D0%B5%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%BC%D1%81%D0%BA%D0%B8-%D1%80%D0%B5%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B8/](#)

Приоритетна област 1: Креирање на политики и координација

Општа цел: Ефективно, ефикасно и инклузивно креирани политики

Посебна цел 1: Воспоставен конзистентен и функционален систем за креирање политики и донесување закони

Посебна цел 2: Зголемена транспарентност, инклузивност и партиципативност во процесот на креирање политики и подготовка на закони

Приоритетна област 2: Јавна служба и управување со човечките ресурси

Општа цел: Департизирана, професионална и стручна јавна администрација

Посебна цел 1: Деполитизација на јавната администрација

Посебна цел 2: Професионализација на јавната администрација

Посебна цел 3: Обезбедување квалитет и стручност на јавната администрација

Посебна цел 4: Воспоставување на унифициран и кохерентен систем на плати во јавната служба

Посебна цел 5: Подигање на свеста за значењето и улогата на јавната администрација во општеството

Приоритетна област 3: Одговорност, отчетност и транспарентност

Општа цел: Одговорно, отчетно и транспарентно работење на институциите

Посебна цел 1: Кохерентна и оптимизирана државна управа

Посебна цел 2: Подобрена ефикасност на управните постапки

Посебна цел 3: Зајакнат интегритет на институциите

Посебна цел 4: Зголемена транспарентност на институциите на државно и локално ниво

Посебна цел 5: Создавање на поволно опкружување за користење на податоците од јавниот сектор

Приоритетна област 4: Давање услуги и ИКТ поддршка на администрацијата

Општа цел 1: Дигитализирана јавна администрација

Посебна цел 1: Дигитална средина за подобро работење на администрацијата

Посебна цел 2: Зголемен квалитет и достапност до услугите

Истовремено, Владата ја потврди својата политичка заложба да го координира спроведувањето на реформите за управување со јавните финансии (УЈФ)<sup>6</sup> со реформата на јавната администрација и по заедничките заклучоци од Економскиот и финансискиот дијалог<sup>7</sup>. Владата, со координација од страна на Министерството за финансии, продолжи да води редовен, инклузивен и транспарентен дијалог за политики во областа на управувањето со јавните финансии со релевантните засегнати

<sup>6</sup> Достапно на <https://finance.gov.mk/%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BC%D0%B0-%D0%B7%D0%B0-%D1%80%D0%B5%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0-%D0%BD%D0%B0-%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D1%83%D0%B2%D0%B0%D1%9A%D0%B5%D1%82%D0%BE-%D1%81-2/>

<sup>7</sup> Достапно на <https://finance.gov.mk/%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BC%D0%B0-%D0%BD%D0%B0-%D0%B5%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%BC%D1%81%D0%BA%D0%B8-%D1%80%D0%B5%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B8/>

страни. Во денешното турбулентно економско окружување, наметнато од здравствената пандемија предизвикана од Ковид-19, која започна во 2020 година и предизвика здравствена, но и социо-економска криза, која што дополнително се влоши со енергетската криза и актуелната војна во Украина изместувајќи ги речиси сите економии од нивната преткризна траекторија на раст, заклучокот е дека управувањето со јавни финансии е особен предизвик. Во Програмата за реформа на управувањето со јавните финансии (2022-2025) се утврдува дека подобрување на управувањето со јавните финансии е неопходно не само како поддршка за мерките за фискална консолидација и структурните реформи, туку и како процес кој го подига квалитетот на јавната администрација и обезбедува амбиент кој е атрактивен и посакуван терен за инвеститорите. Во неа стратешки се пристапува и предвидува одржување стабилен буџет на долг рок, притоа продолжувајќи со обезбедувањето квалитетни и брзи услуги за граѓаните и деловните субјекти, преку модерна и ефикасна јавна администрација, базирана на дигитализација. Оттука е јасно видливо дека општите и посебните цели од Стратегијата за реформа на јавната администрација (2023-2030) се целосно усогласени со целите и мерките дефинирани во Програмата за реформа на управувањето со јавните финансии (2022-2025).

Исто така, Стратегијата за реформа на јавната администрација (2023-2030) е комплементарен документ со<sup>8</sup>; Програмата за одржлив економски развој и децентрализација во Република Северна Македонија (2021-2026)<sup>9</sup>; Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси со Акционен план (2021-2025)<sup>10</sup>; Национален акциски план за Партнерство за отворена власт (2021-2023)<sup>11</sup>; Планот за забрзан економски раст (2022-2026)<sup>12</sup>; Националната програма за усвојување на правото на Европската унија<sup>13</sup>; Стратегија за реформа на даночниот систем (2021-2025)<sup>14</sup>; Ревидираната Фискална стратегија на Република Северна Македонија 2022-2024 (со изгледи до 2026)<sup>15</sup>; и др. релевантни документи, како на пример Дигиталната агенда за Европа<sup>16</sup>.

---

<sup>8</sup> Достапна на

<http://mls.gov.mk/images/documents/regionalenrazvoj/2.%20%20%20%20Programa%20za%20odrzliv%20lokalen%20razvoj%20i%20decentralizacija-Revidirana-Precisten%20tekst-MAK-lektor.pdf>

<sup>9</sup> Достапна на [https://mls.gov.mk/images/files/POLRD\\_2021-2026\\_MK\\_so%20korekcii\\_Final.pdf](https://mls.gov.mk/images/files/POLRD_2021-2026_MK_so%20korekcii_Final.pdf)

<sup>10</sup> Достапна на

<https://dksk.mk/%D0%BD%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%BD%D0%B0-%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D1%98%D0%B0-2020-2024-2/>

<sup>11</sup> Достапно на

<https://ovp.gov.mk/nap/%d0%bd%d0%b0%d1%86%d0%b8%d0%be%d0%bd%d0%b0%bb%d0%b5%d0%bd-%d0%b0%d0%ba%d1%86%d0%b8%d1%81%d0%ba%d0%b8-%d0%bf%d0%bb%d0%b0%d0%bd-%d0%b7%d0%b0-%d0%be%d1%82%d0%b2%d0%be%d1%80%d0%b5%d0%bd%d0%be-%d0%b2/>

<sup>12</sup> Достапно на <https://mioa.gov.mk/?q=mk/node/3678>

<sup>13</sup> Достапно на <https://www.sep.gov.mk/post/?id=13#.Y2pUcnbMI2x>

<sup>14</sup> Достапна на [https://finance.gov.mk/wp-content/uploads/2021/01/Strategija\\_za\\_reforma\\_na\\_danocniot\\_sistem\\_2021-2025\\_usvoena\\_od\\_VLADA.pdf](https://finance.gov.mk/wp-content/uploads/2021/01/Strategija_za_reforma_na_danocniot_sistem_2021-2025_usvoena_od_VLADA.pdf)

<sup>15</sup> Достапно на <https://finance.gov.mk/wp-content/uploads/2021/12/%D0%A0%D0%B5%D0%B2%D0%B8%D0%B4%D0%B8%D1%80%D0%B0%D0%BD%D0%B0-%D0%A4%D0%B8%D1%81%D0%BA%D0%B0%D0%BB%D0%BD%D0%B0-%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D1%98%D0%B0-%D0%BD%D0%B0-%D0%A0%D0%A1%D0%9C-%D0%B7%D0%B0-2022-2024-%D1%81%D0%BE-%D0%B8%D0%B7%D0%B3%D0%BB%D0%B5%D0%B4%D0%B8-%D0%B4%D0%BE-2026-1-1.pdf>

<sup>16</sup> Достапна на <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/27a0545e-03bf-425f-8b09-7cef6f0870af>

Општите и посебните цели, како и мерките предвидени во Стратегијата за реформа на јавната администрација (2023-2030) отсликуваат секторски пристап во креирањето на политиките, планирањето на средствата, зајакнувањето на административните капацитети и посветеност во усогласување на националното законодавство со европското законодавство.

### **Методолошки пристап во подготвувањето на Стратегијата**

На 54-тата седница на Владата на Република Северна Македонија, одржана во јуни 2022г., беше усвоена Информација за подготовка на новата Стратегија за реформа на јавната администрација (2023-2030), на која Владата го задолжи Министерството за информатичко општество и администрација (во натамошниот текст: МИОА) во отворен, транспарентен и консултативен процес со засегнатите страни да ги започне сите неопходни активности за навремено започнување и спроведување на процесот за подготовката на новата Стратегија за реформа на јавната администрација (2023-2030).

Креирањето на новата Стратегија за реформа на јавната администрација (2023-2030) започна со донесување на решението за формирање на работна група на 03 јуни 2022г. во која учествуваат претставници од министерствата и државните институции, како и претставници од граѓанското општество и од меѓународните организации и експерти. Формирани се подгрупи за приоритетните области и тоа: за приоритетна област 1, формирана е подгрупа 'Развој на политики и координација', која континуирано одржа 8 состаноци; за приоритетна област 2, формирана е подгрупа 'Јавна служба и управување со човечки ресурси', која континуирано одржа 6 состаноци; за приоритетна област 3, формирана е подгрупа 'Одговорност, отчетност и транспарентност' која одржа 6 состаноци; за приоритетна област 4, формирана е подгрупа 'Давање услуги и ИКТ поддршка на администрацијата' која одржа 6 состаноци; за 'Анализа на стратешка рамка' формирана е подгрупа која одржа 2 состаноци; додека за подготовка на 'Финансиски импликации при изработка на акцискиот план', формирана е подгрупа, која има одржано 1 состанок.

Подготовките за процесот започнаа претходно на 13 мај 2022г., кога Министерството за информатичко општество и администрација во соработка со СИГМА организираше подготвителна работилница за новата Стратегија за реформа на јавната администрација (2023-2030), на која беше презентиран Извештајот од спроведениот мониторинг од страна на СИГМА за Република Северна Македонија за 2021 година. Оваа подготвителна работилница беше најава за отворањето сеопфатен и транспарентен процес, инклузивен дијалог и соработка помеѓу МИОА и засегнатите страни во однос на визијата, приоритетните области, целите и планот за реформите во јавната администрација.

Со цел да се обезбеди предвидливост на процесот на подготвувањето на новата Стратегија за сите засегнати страни МИОА подготви процесен план со временска рамка и план за консултации на засегнатите страни, кој беше дискутиран и усвоен од Секретаријатот за реформа на јавната администрација на седницата одржана на 13 јули 2022г. Планот е објавен на веб страницата на МИОА. Следствено, на 20 јули 2022 година МИОА организираше настан со засегнатите страни за промовирање и дискусија на процесниот план и временската рамка за подготвување на новата Стратегија за реформа на јавната администрација (2023-2030), како и презентирање на Извештајот

од спроведената евалуација на Стратегијата за РЈА (2018-2022) од независен експерт со поддршка на РеСПА..

Појдовна основа за да се претстават соодветно развојните правци во реформата на јавната администрација, начинот на работа, координацијата и вложувањата на финансиските средства, при утврдување на структурата на новата Стратегија за реформа на јавната администрација (2023-2030) следена е „Методологијата за начинот на подготвување, спроведување, следење, известување и оценување на секторските стратегии во Република Северна Македонија“, како и насоките од „Упатството за структурата, содржината и начинот на подготвување, спроведување, следење, известување и оценување на секторските и меѓусекторските стратегии“. Во нацрт Стратегијата анализата на состојбата се базира на полугодишните и годишните извештаи за степенот на реализација на акцискиот план и постигнувањата на планираните цели и резултати на тековната Стратегија за реформа на јавната администрација (2018-2022); Извештајот за евалуација на Стратегијата за реформа на јавната администрација (2018-2022) подготвен од страна на независен експерт ангажиран преку РеСПА; Извештајот од спроведениот мониторинг од страна на СИГМА за Република Северна Македонија за 2021 година; релевантните документи кои го оценуваат напредокот на процесот на реформата на јавната администрација, како што се Годишниот извештај на Европската комисија за Република Северна Македонија за 2021г. и 2022г., Заклучоците на Специјалната група за реформа на јавната администрација за 2021г.; Извештаи од независните мониторинзи на реформата на јавната администрација кои ги подготвува граѓанското општество и многу други релевантни документи. Оваа нацрт Стратегија се темели на: (1) Начело на усогласеност и конзистентност на политиките; (2) Начело на фискална одржливост на политиките; (3) Начело на усогласеност со политиките на ЕУ; (4) Начело на релевантност и веродостојност; (5) Начело на економичност, ефикасност и ефективност; (6) Начело на транспарентност; (7) Начело на отчетност и ориентација кон резултатите и (8) Начело на одржливост.

Во конципирањето на нацрт Стратегијата е вклучено стручно лице за пружање експертска помош финансирана од РеСПА. Оваа нацрт Стратегија ја отсликува состојбата и предизвиците во јавната администрација во Република Северна Македонија, заклучно со 31 декември 2022г.

### **Процес на вклучување на засегнатите страни во подготвувањето на Стратегијата**

Министерството за информатичко општество и администрација демонстрира силна волја и посветеност на процесот на партиципативно креирање на политиките и суштинска вклученост на засегнатите страни во реформскиот процес и затоа на својата веб страница креираше посебен оддел<sup>17</sup> на кој се објавуваат сите документи поврзани со процесот на реформа на јавната администрација. Следејќи ги обврските од активната транспарентност, кои ги презема Владата на Република Северна Македонија, МИОА навремено и целосно ја објавува институционалната структура која е утврдена за реформата на јавната администрација, стратешките документи за реформата на јавната администрација, мониторинг извештаите и евалуациите, записниците од одржаните состаноци поврзани со реформата на јавната администрација, заклучоците од состаноците на Специјалната група за реформа во јавната администрација, во рамки на Комитетот за стабилизација и асоцијација.

---

<sup>17</sup> Достапно на <https://mioa.gov.mk/?q=mk/node/2103#>

Следствено, почитувајќи го начелото на транспарентност и отчетност и применувајќи го пристапот за партиципативно креирање на политиките, МИОА на својата веб страна објави јавен повик<sup>18</sup> за вклучување на претставници од граѓанското општество во тематските работни групи за подготовка на новата Стратегија за реформа на јавната администрација (2023-2030). Дополнително, со цел да се обезбеди квалитетна и навремена координација и комуникација, како и вклученост на граѓанското општество и останатите засегнати страни во процесот на подготовка на новата Стратегија, МИОА го испрати повикот за вклучување на засегнатите страни и преку Секторската работна група за јавна администрација. Овој канал на комуникација беше избран за да се потврди значењето и важноста на Секторската работна група во чија работа суштински се вклучени претставниците од институциите, граѓанското општество и меѓународните организации. На повикот се пријавија претставници од граѓанското општество и тоа од 8 организации (ЦУП, Фондација Отворено општество-Македонија, ЕПИ, Рурална Коалиција, Центар за управување со знаење, Здружение ЗЕООП, ЕРЦ соработка-Битола и Здружение на јавни службеници на РСМ) и од меѓународните организации со седиште во Скопје како засегнати страни, кои се вклучени во тематските работни групи според изразениот интерес на еднаква основа со сите членови на работната група.

Со цел да се обезбеди предвидливост на процесот на подготвувањето на новата Стратегија за сите засегнати страни, на настан организиран од страна на МИОА во јули 2022г. со засегнатите страни за реформата на јавната администрација, беше претставен и дискутиран процесниот план и временската рамка за подготвување на новата Стратегија. МИОА предвиде и најави јавни консултации и расправи со сите засегнати страни за реформата на јавната администрација во фазата на подготовка на нацрт Стратегијата. Процесниот план за подготовка на Стратегијата со временската рамка<sup>19</sup> се јавно објавени на веб страната на МИОА.

---

<sup>18</sup> Повик за учество во тематски работни групи за подготовка на новата Стратегија за реформа на јавната администрација (2023-2030), достапен на

[https://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl\\_files/documents/rja/povik.pdf](https://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/rja/povik.pdf)

<sup>19</sup> Достапно на [https://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl\\_files/documents/rja/vremenska\\_ramka\\_2023-2030.pdf](https://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/rja/vremenska_ramka_2023-2030.pdf)



## СТРАТЕГИЈА ЗА РЕФОРМА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА 2023-2030 ПРИОРИТЕТНА ОБЛАСТ: КРЕИРАЊЕ НА ПОЛИТИКИ И КООРДИНАЦИЈА

### I. АНАЛИЗА НА СОСТОЈБАТА И ИДЕНТИФИКУВАНИ ПРОБЛЕМИ

#### Стратешко планирање, креирање на политики и координација

Основниот заклучок во врска со спроведувањето на СРЈА 2018-2022 година е дека во повеќе области од функционирањето на јавната администрација, во кои се вбројува и развојот и координацијата на политиките, Република Северна Македонија има усвоено солидна правна рамка, но таа не се спроведува доследно. Во споредба со 2017 година, остварен е одреден напредок и просечната вредност на показателите во оваа област е зголемена од 1,8 во 2017 година на 2,1 во 2021 година, што главно се должи на поконзистентната примена на клучните алатки за партиципативно креирање политики засновани на докази и на одредени подобрувања во транспарентноста во носењето на владините одлуки.<sup>20</sup> Постоечката **правна рамка за стратешко планирање, креирање и координација на политики**, сепак, во периодот опфатен со оваа СРЈА може да претрпи одредени измени поврзани со реорганизацијата на државната управа кои ќе рефлектираат и врз подзаконските акти за организација на работата на владината служба.

**Надлежни институции за координација на планирањето** се: Генералниот секретаријат на ВРСМ (ГС); Министерството за финансии (МФ), Министерството за информатичко општество и администрација (МИОА), Секретаријатот за европски прашања (СЕП), Секретаријатот за законодавство (СЗ).

Во октомври 2019 година воведен е Електронски систем за стратешко планирање и подготовка на Годишната програма за работа на Владата (ГПРВ), со што се овозможи електронско подготвување и следење на ГПРВ. Сепак, **планирањето на ГПРВ и на секторските стратегии** е со незадоволителен квалитет бидејќи дури 56% од планираните стратегии во ГПРВ за 2020 се пренесени во ГПРВ за 2021 година, 58% од планираните предлози на закони во ГПРВ за 2020 се пренесени во 2021 година, а само 15% од законите поднесени до Собранието во 2020 година од страна на Владата како предлагач, се вклучени во ГПРВ за таа година.

**Координација на процесот на стратешко планирање** треба да обезбеди Секторот за стратегија, планирање и следење при Генералниот секретаријат (ГС) на Владата преку соодветните организациони единици (сектори или одделенија) за стратешко планирање во министерствата и органите на државната управа. Во 2021 година, од 38 министерства и други органи на државната управа, 9 (24%) воопшто не доставиле нацрт-стратешки планови до ГС.

<sup>20</sup> Извештај на СИГМА, 2021 <https://www.sigmaxweb.org/publications/Monitoring-Report-2021-Republic-of-North-Macedonia.pdf>

Ваквите резултати покажуваат слаб квалитет во целокупниот процес на стратешко планирање и координација. Една од причините е секако долгиот период на вонредна состојба во која се наоѓаше земјата во истовремени услови на распуштен законодавен орган, техничка влада и ковид пандемија. Во тој период постапката за донесување закони во Собранието беше заменета со носење на уредби на Владата со законска сила.

Заради унифицирање на системот за подготовка на секторски стратегии и постигнување повисок степен на реализација на стратешките приоритети и приоритетните цели на Владата, во мај 2022 година Владата усвои Методологија за начинот на подготвување, спроведување, следење, известување и оценување на секторските стратегии и Упатство за структурата, содржината и начинот на подготвување, спроведување, следење, известување и оценување на секторските и мултисекторските стратегии, кои произлегуваат од мерките на Стратегијата за реформа на јавната администрација (СРЈА) 2018-2022 за обезбедување на механизам за усогласување на долгорочното со среднорочното планирање и годишното планирање. Со воспоставената правна рамка се очекува подобрување на состојбите во оваа област.

**Планирањето и следењето на европската интеграција** има пропусти и слабости во регулаторната и во методолошката рамка, како и во самото спроведување. Национална програма за усвојување на правото на ЕУ (НПАА) за 2021-2025 година е усвоена од Владата во јуни 2021 година, односно 18 месеци по истекувањето на претходната програма, со што се создаде празнина во владиното планирање за европските интеграции. Постапките и алатките за ефективно транспонирање на правото на ЕУ (кореспондентни табели (КТ) и меѓуминистерски консултации) е добро институционализирано и се организира и спроведува во практика, но организирањето на преводот на правото на ЕУ не е соодветно и навремено планирано и обезбедено. Потребна е зајакната регулаторна и методолошка рамка подготвена од СЕП која ќе овозможи развој, следење и известување за НПАА. Потребно е СЕП да врши годишни ажурирања на повеќегодишната НПАА за да може планот за европските интеграции да биде усогласен со другите документи за планирање, како што е ГПРВ. СЕП и МФ треба да обезбедат соодветно планирање, финансирање и извршување на преводот на правото на ЕУ со цел да се оствари транспонирање на правото на ЕУ засновано на докази.

На 5 септември 2022 година, Владата донесе Одлука за воспоставување структура за преговори за пристапување на Република Северна Македонија во Европската Унија, со која се ревидира координативниот механизам за одвивање на преговорите со Унијата. Единствен секретаријат на преговарачкиот процес е Секретаријатот за европски прашања (СЕП), кој е и депозитар на целокупната документација поврзана со пристапните преговори и има координатор во сите работни групи надлежен за методолошките и процесните аспекти и координација со останатите тела на структурата за преговори. Воедно, СЕП е надлежен за подготовката на потребните правни акти со кои ќе се дефинираат процедурите на работење на телата.

Многу важни фази од процесот за креирање на политики и координација и подготовка на закони претставуваат **проценката на влијанието на регулативата (ПВР) и јавните консултации**. Квалитетот на спроведување на овие постапки е незадоволителен што го детерминира и квалитетот на политиките и донесените одлуки на Владата. Извештаите за ПВР се подготвуваат во крајната фаза на подготовка на предлозите на закони, тие се често нецелосни, се случува и потполно да отсутуваат. Постојат примери на делумно, нецелосно пополнети извештаи кои содржат скромни

информации од спроведениот процес на ПВР и истите не обезбедуваат релевантни информации за позитивните и негативните влијанија од можните начини за решавање на проблемот, како и за предложениот начин за постигнување на целта заради која се предлага предлогот на закон<sup>21</sup>. Исто така, забележан е пад на трендот на задолжителната објава на Извештаите за ПВР и предлог законите за консултации со засегнатите страни на Единствениот национален електронски регистар на прописи- ЕНЕР.

Година	Вкупно закони усвоени од Владата кои подлежат на ПВР	Доставени предлог закони до Владата со Извештај за ПВР	Објавени документи на ЕНЕР	Доставени нацрт Извештаи за ПВР до МИОА на мислење
2014	335	77 (22%)	114 (32,6%)	40 (11,4%)
2015	566	234 (41,3%)	136 (24%)	80 (14,1%)
2016	252	135 (53,6%)	21 (8,3%)	76 (30,2%)
2017	54	43 (80%)	45(83 %)	32 (59 %)
2018	109	94 (86%)	94 (86%)	79 (72%)
2019	242	186 (77%)	124 (51%)	157 (65%)
2020	121	63 (52,06%)	58 (47,93%)	58 (47,93%)
2021	111	62 (55,85%)	41 (36,94%)	49 (44,14%)

Капацитетот и надлежноста на Министерството за информатичко општество и администрација (МИОА), како орган надлежен за контрола на содржината на извештаите за ПВР и надгледување на целокупното управување со системот не се адекватни на барањата и обемот на работа. Од друга страна, МИОА може само да даде мислење за ПВР, кое не е обврзувачко без да ги врати Извештаите за ПВР на ресорните министерства со коментари и барање за понатамошно доработување. Во практика, отсутнуваат и информации за проценката на фискалните импликации врз буџетот кои треба да бидат содржани во Извештајот за ПВР.

Негативниот тренд во поглед на почитување на процесот на ПВР е забележан од МИОА заради што континуирано се спроведуваат обуки со цел унапредување на капацитетите на администрацијата за доследно спроведување на пропишаните процедури..

Покрај зајакнувањето на човечките капацитети и нивно остручнување, за реална проценка на влијанието на регулативата и конзистентно доставување на Извештаи за ПВР во процесот на предлагање закони и креирање политики, потребна е и силна политичка волја оваа обврска да се почитува од страна на сите членови на Владата. Воедно, потребно е ГС доследно да го контролира спроведувањето на процесот на ПВР согласно Деловникот за работа на ВРСМ.

<sup>21</sup> Годишен извештај на Министерството за информатичко општество и администрација за спроведување на процесот на проценка на влијанието на регулативата – ПВР, јануари-декември 2021 година

**Собранискиот надзор врз креирањето на политики и подготовка на закони** е на незадоволително ниво. Извештајот за проценка на влијанието на регулативата не е дел од задолжителните документи што во прилог на предлозите на закони се доставуваат до Собранието. И покрај трендот на намалување во споредба со 2020 година (58,93%)<sup>22</sup>, процентот на закони донесени во Собранието по скратена постапка во 2021 година и понатаму е висок (41,75%)<sup>23</sup>. Голем број закони поднесени од Владата до Собранието (85%) не се содржани во годишната Програма за работа на Владата за 2020 и за 2021 година.



Извор: Извештај за мониторинг на СИГМА од 2021 година за Република Северна Македонија

Негативниот тренд во 2020 и 2021 година може да е последица и од нефункционирањето на Собранието во периодот на вонредна состојба и потребата забрзано да се носат законските решенија претходно утврдени со уредби на Владата со законска сила или оние кои не можеле да се пропишат со вакви уредби, како и на фактот дека Собранието воопшто не ги користи законските механизми за контрола кои му стојат на располагање (надзорни и јавни расправи, анкетни комисии и сл.). Состаноци и расправи се организираат од разни комисии на Собранието, меѓутоа, тие не се фокусираат на оценување на спроведувањето на веќе усвоените политики, ниту на влијанието што го имаат.

Нема механизми за одржување редовни состаноци или дискусии помеѓу администрациите на Собранието и на Владата со цел разгледување, дискутирање и планирање на законодавните активности.

<sup>22</sup> Според Извештајот за работа на Собранието на Република Северна Македонија за периодот 1.1.2020-31.12.2020 година (<https://www.sobranie.mk/content/izvestaj/IZVESTAJ%202020%20SAJT.pdf>), Собранието во 2020 година донесе 67 закони, од кои 11 закони за ратификација на меѓународни договори, 23 закони во редовна постапка и 33 закон во скратена постапка.

<sup>23</sup> Според Извештајот за работа на Собранието на Република Северна Македонија за периодот 1.1.2021-31.12.2021 година (<https://www.sobranie.mk/content/izvestaj/IZVESTAJ%202021.pdf>), Собранието во 2021 година донесе 213 закони, од кои 19 закони за ратификација на меѓународни договори, 113 закони во редовна постапка и 81 закон во скратена постапка.

Во насока на поголема соработка помеѓу Владата и Собранието, потребно е Владата да ги доставува до Собранието извештаите од ПВР заедно со предлог законите со што истовремено ќе се зајакне и обврската на министерствата да подготвуваат и доставуваат квалитетни извештаи и да го подобрат процесот на подготовка на закони базирани на докази.

### **Транспарентност и вклученост на засегнати страни во процесот на креирање политики и подготовка на закони**

Во оваа сфера забележан е најголем напредок, така што и оценката на средната вредност на индикаторите која во 2017 година била 2, сега е зголемена на 3. Ова се должи на одредени подобрувања во отвореноста на процесот на носење одлуки од страна на Владата и на поповолната перцепција на деловните субјекти за јасноста и стабилноста во креирањето политики од страна на Владата.

Во **процесот на консултации со засегнатите страни** може да се констатира исчекор во однос на почесто формирање на секторски работни групи со вклучување на претставниците од невладините организации, стопанските комори, стопанските субјекти, академската заедница, како и претставниците на ВРСМ и министерствата во процесот на подготовка на закони. ЕНЕР е препознаен од министерствата и од засегнатите страни како ефикасна електронска алатка за спроведување на консултации на предлог законите. Со последната надградбата на ЕНЕР се овозможи, освен предлог законите, да се објавуваат за консултации и други типови документи подготвени од страна на министерствата и се воведоа нови механизми за ефикасно вклучување на засегнатите страни во сите фази од процесот на планирање и креирање на политики. Сепак, резултатите од консултациите со пошироката јавност која коментира одредени законски предлог-решенија и дава свои сугестии, и предлози не се евидентираат секогаш и не се констатираат во Извештаите за ПВР.

Подобрена е **транспарентноста во носењето одлуки на Владата**, со оглед на тоа што дневниот ред и записниците од седниците на Владата се јавно достапни, но дневниот ред за седниците на Владата се објавува на веб-страницата на Владата дури откако седницата ќе заврши.

Граѓанските организации, по пат на јавен повик, се консултираат при подготовка на Годишната програма за работа на Владата, согласно Кодексот на добри практики за учество на граѓанскиот сектор во процесот на креирање политики. На јавниот повик објавен во август 2021 година, доставени се 15 иницијативи од граѓански организации, кои заедно со одговорите од ресорните министерства се објавени на веб страницата на Одделението за соработка со невладини организации на Генералниот секретаријат.<sup>24</sup>

Владата ги подготвува и ги одржува седниците преку современ интегриран информатички систем Е-Влада, со кој се овозможува ефикасност, економичност, мобилност, транспарентност, одговорност и следење на процесот на донесување на владините одлуки.

### **Квалитет на следењето и известувањето на Владата**

---

<sup>24</sup> [www.nvosorabotka.gov.mk](http://www.nvosorabotka.gov.mk).

Дел од министерствата подготвуваат извештаи за спроведувањето на нивните годишни планови за работа, но процесот не се координира или следи централно. Извештаите за спроведување на стратегиите се повеќе описни и ориентирани кон процесите, малку се фокусираат на учинокот и на планираните обврски од стратегијата или на напредокот во постигнувањето на предвидените резултати и исходи. **Извештаите од спроведување на стратегиите, програмите и годишните планови** не се подготвуваат редовно од сите ресорни министерства. Извештаите, вклучително и за спроведување на Годишната програма за работа на Владата, не се јавно објавени.

Крајниот заклучок е дека нормираноста на следењето и известувањето за работата на Владата е само делумна, а самата имплементација е слаба. Не постои законска обврска за јавно објавување на извештаите за документите за планирање и, со исклучок на извештајот за буџетот, други извештаи не се објавуваат.

## II. ОПШТА И ПОСЕБНИ ЦЕЛИ

### **ОПШТА ЦЕЛ: Ефективно, ефикасно и инклузивно креирани политики**

Креирањето политики и законодавниот процес во рамки на Владата треба да се одвиваат низ ефективна постапка, заснована на докази и отворена за учество на засегнатите страни. Оттука, мерките во приоритетната област за развој на политики и координација имаат за цел: планирањето на политиките и буџетите да бидат усогласени; целите на политиката да бидат јасно дефинирани, да биде овозможено нивно следење и оценување; јавните политики да се креираат преку отворен процес, заснован на докази и анализи и истите да се кохерентни и добро координирани.

Општата цел ќе се постигне преку спроведување на следните посебни цели:

### **Посебна цел 1: Воспоставен конзистентен и функционален систем за креирање политики и донесување закони**

#### **M1: Развивање и одржување на функционален механизам за усогласување на долгорочното со среднорочното и годишното планирање**

Од клучна важност е електронското хоризонтално и вертикално поврзување на организационите единици за стратешко планирање во министерствата со Генералниот секретаријат. Паралелно со процесот на меѓусебно поврзување за кој се неопходни материјални ресурси (софтверски решенија), потребно е јакнење на кадровските капацитети на овие организациони единици и вработените во министерствата за воедначена и правилна подготовка, спроведување, евалуација и известување за реализацијата на секторските и мултисекторските стратегии. Посебни обуки се неопходни за службениците кои ќе вршат проценка на стандардизирани буџетски трошоци за мерки и активности утврдени во стратегиите и плановите за нивна имплементација. За реализација на мерката потребно е унапредување на механизмите за ресорска и меѓу-ресорска координација и соработка, како и адаптација на електронскиот систем за стратешко планирање согласно новите подзаконски акти (методологија и упатство) за секторски стратегии и надградба на постојниот електронски систем за подготовка, следење и реализација на ГПРВ и поврзување на програмските активности со планираните активности во Националната програма за усвојување на правото на Европската унија (НПАА). П редвидено е и воведување на електронски регистар на секторски стратегии.

Воедно, со усвојување на Методологија за подготовка на НПАА, програмирање на НПАА 2022-2030 и годишното ажурирање согласно методолошките насоки, ќе се унапреди пристапниот процес, при што фокусот ќе се стави на активности за усогласување со актите на ЕУ презентирани на објаснувачките (скрининг) состаноци, записниците, препораките и заклучоците од извештаите од билатералниот скрининг (како и прашалниците и патоказите), препораките од извештаите за земјата на ЕК, обврските од состаноците на телата од Спогодбата за стабилизација и асоцијација, оценските мисии, итн.

На овој начин ќе се воедначи целиот систем на долгорочно, среднорочно и годишно планирање, со можности во реално време процесот да биде следен и да се укажува на евентуалните недоследности во неговото спроведување (доцнење, преклопување на мерки и активности, обезбедување на буџетски средства и сл.) со што ќе се овозможи поголема прегледност и контрола.

### **M2: Унапредување на системот на координација на политики и одлучување на Владата**

Констатираните слабости во координацијата на политиките и одлучувањето на Владата ќе бидат надминати најпрво со подобрување на правната рамка преку усвојување на нов Деловник за работа на Владата на Република Северна Македонија заради операционализација на функциите на „Центар на Владата“ преку кој ќе се подобри транспарентноста и системот на одлучување на Владата. Понатаму, предвидена е целосна дигитализација на процесите во Генералниот секретаријат на Владата, со што ќе се обезбеди поедноставување на работата на Генералниот секретаријат како „Центар на Владата“ и ќе се зголеми нивото на достапност на ИКТ сервисите, како и безбедноста на податоците.

Во делот на унапредување на системот на координација на пристапниот процес и обезбедување на непречено функционирање, координација и следење на работата на телата од Преговарачката структура, ќе се подготват правилници, протоколи, упатства и урнеци.

Конечно, активност која ќе доведе до имплементација на мерката е и зајакнување на соработката на Владата и Собранието во однос на планирањето и спроведувањето на законодавната агенда, заради предвидливост на работата на Собранието и избегнување на носење закони по итна и скратена постапка.

### **M3: Квалитетно транспонирање на правото на ЕУ во националното законодавство**

Во процесот на пристапни преговори со ЕУ, особено е важно да се зајакнат административните капацитети на органите на државна управа за креирање политики, преку спроведување специјализирана програма за обука за номотехнички правила и за транспонирање на правото на ЕУ во националното законодавство. За реализација на оваа мерка предвидени се обуки и стручно усовршување на вработените на Секретаријатот за законодавство, кој се грижи за обезбедување на конзистентноста на правниот систем и дава стручни мислења за усогласување на предлозите на законите и на другите прописи со Уставот на Република Северна Македонија, со законодавството на Европската Унија и со меѓународните договори ратификувани во согласност со Уставот, како и на сите органи на државна управа кои се јавуваат како предлагачи на правни акти усогласени со законодавството на ЕУ.

Квалитетната транспозиција не претставува само номотехничко прашање, туку и прецизно пренесување на правните концепти од европското законодавство на македонски јазик заради

постигнување на ист правен ефект и униформно важење на правото. Од тие причини, оваа мерка ќе се реализира и преку воспоставување и одржување на ефикасен систем за подготовка на националната верзија на Acquis, преку воспоставување на тело за стручна и правна ревизија на терминологијата и тело за верификација на терминологијата, со цел да се комплетира процесот на подготовка на националната верзија на правото на ЕУ.

Конечно, во рамките на оваа мерка ќе се изврши и анализа на прописите кои содржат одредби за одложна примена или за престанување на важење со денот на пристапување на Република Северна Македонија во Европската Унија, со цел да се добие појасна слика за степенот на усогласеност со правото на ЕУ.

#### **М4: Ефективно и доследно спроведување на процесот на проценка на влијанието на регулативата (ПВР)**

Од особена важност е зајакнувањето на човечките ресурси одговорни за подготовка, но и проверка на содржината на извештаите за ПВР. Извештаите од ПВР ќе станат задолжителен дел од документацијата која заедно со предлог законите ќе се доставува до Собранието, со што ќе се зајакне обврската на министерствата за нивна квалитетна и навремена подготовка. Покрај овие, потребни се повеќе активности од оперативен и нормативен карактер со цел да се олесни и воедначи процесот на ПВР во министерствата, како пропишување на јасни правила и процедури за планирање, спроведување и следење на процесот на ПВР, воспоставување директна врска помеѓу ex-ante и ex-post анализа, проширување на опсегот на процесот за ПВР и на подзаконски акти, јасно поставување на институционалната одговорност за централно управување со процесот за ПВР со мандат за процедурална и квалитативна оценка на проценките спроведени од страна на министерствата, редовна поддршка на државните службеници во министерствата преку обезбедување совети и спроведување на активности за јакнење на знаењата и капацитетите за спроведување на ПВР и обезбедување на електронски алатки за поддршка.

#### **М5: Подобрен квалитет и достапност на статистички податоци за креирање политики базирани на докази**

Со оваа мерка ќе се подобри квалитетот, квантитетот и достапноста на официјални статистики, преку зголемување на статистичката продукција и бројот на објавени сетови како на Макстат базата на податоци на Државниот завод за статистика, така и кај останатите носители во националниот статистички систем и зголемување на расположливоста, достапноста и видливоста на податоците преку обезбедување линкови за пристап до веб-страници/податоци помеѓу Државниот завод за статистика и овластените носители. Воедно, ќе се подигне статистичката писменост за користење на статистички податоци, првенствено кај министерствата и другите органи на државна управа, кои ќе се обучат како да пристапат и како да ги искористат објавените податоци.

#### **Посебна цел 2: Зголемена транспарентност, инклузивност и партиципативност во процесот на креирање политики и подготовка на закони**



### **M1: Вклучување на заинтересираните страни и пошироката јавност во креирањето на политиките и подготовката на законодавството**

Со цел поголемо промовирање на отвореноста и транспарентноста на јавната администрација и олеснување на вклучувањето на засегнатите страни во развојот на политиките, ќе се зголеми рокот за консултации на Единствениот национален електронски регистар на прописи од 20 на 30 дена, ќе се воспостави редовна постапка за следење на спроведување на процесот на консултации, јавна достапност на мислењата за Извештаите за ПВР изработени од министерствата, правна и методолошка рамка за спроведување на консултации со засегнати страни за подзаконските акти кои ги донесува Владата и актите кои се донесуваат од страна на министрите и надградба на ЕНЕР темелена на потребите на корисниците. Значајна активност за реализација на мерката е зајакната употреба на контролните механизми утврдени со Деловникот за работа на Владата и Методологијата за ПВР за почитување на роковите за спроведување на консултации и зајакнување на видливоста на процесот на консултации во Извештајот за ПВР. Ќе биде извршено дополнување на иницијативите во Годишната програма за работа на Владата со план за консултации со засегнатите страни. Потребно е посебно Упатство за начинот на постапување во работата на министерствата за вклучување на засегнатите страни во процесот на изготвување закони и подзаконски акти и усвојување на модел за учество на засегнатите страни во преговарачката структура и подготовката на преговарачките позиции. Мерката треба да овозможи и Бројка подобрување на работењето на секторските работни групи во насока на зајакнување на капацитетот за спроведување на секторскиот пристап преку одржување на постојан дијалог меѓу засегнатите страни во рамките на Владата и институциите, како и со донаторите и граѓанското општество.

### **M2: Редовно и навремено информирање на јавноста за работата на Владата и за спроведувањето на планските документи**

Владата ќе го објавува дневниот редна седниците пред нивното започнување. Исто така, Владата и органите на државната управа, редовно и навремено ќе објавуваат извештаи за спроведување на секторски стратегии, НПAA и ГПРВ. На тој начин ќе се даде преглед на очекуваните одлуки на донесени на седниците на Владата, ќе се осигура предвидливост во нејзината работа и ќе се овозможи преглед на деталниот план и распоредот за усогласување на националното законодавство со правото на ЕУ (acquis), и на степенот на реализација на предвидените цели и активности.

# СТРАТЕГИЈА ЗА РЕФОРМА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА 2023-2030 ПРИОРИТЕТНА ОБЛАСТ: ЈАВНА СЛУЖБА И УПРАВУВАЊЕ СО ЧОВЕЧКИТЕ РЕСУРСИ

## I. АНАЛИЗА НА СОСТОЈБАТА И ИДЕНТИФИКУВАНИ ПРОБЛЕМИ

Анализите на постигнатите резултати во остварувањето на општата и посебните цели утврдени во Стратегијата за РЈА за периодот 2018 – 2022, следејќи ги наодите и препораките содржани во Извештајот на Сигма од 2021 година<sup>25</sup>, извештаите на граѓанскиот сектор<sup>26</sup> и раководејќи се од потребите на граѓаните во областа на јавната служба и управувањето со човечките ресурси во следниот осумгодишен период, во Стратегијата за РЈА 2023 - 2030 година се утврдува истата општа цел како и претходно, од едноставна причина што целта е објективно поставена, сеопфатна и за жал се уште актуелна.

### Управување со човечки ресурси

**Правната рамка** со која се уредуваат прашањата за класификацијата и статусот на вработените во јавниот сектор, правата, обврските и одговорностите на административните службеници (вработување, унапредување, мобилност, плати и наградување, одговорност, стручно усовршување, оценување и престанок на службеничкиот однос) ја сочинуваат Законот за вработените во јавниот сектор, Законот за административни службеници, посебните закони од различни области и Закон за работни односи и колективните договори.

Во однос на постојната правна рамка, недостигаат правила кои ќе обезбедат реална **деполитизација на јавната служба**. Потребно е воспоставување на јасна граница помеѓу политичкото ниво на одлучување и професионалната јавна администрација, како и ограничување на дискреционото право на Владата на именување и разрешување високи раководни службеници. Ваква констатација е содржана и во Мониторинг извештајот на СИГМА од 2021 во кој е наведено дека дискреционото именување и разрешување на високите раководни службеници и понатаму е најслабата алка. Врз основа на ЗАС или секторското законодавство, дури и да има формални јавни огласи за некои агенции, целокупниот систем на висока раководна служба не овозможува конкурентност и не се темели на заслуги. Во оваа насока гласи и заклучокот на Институтот за

---

<sup>25</sup> Во областа на јавната служба и управувањето со човечките ресурси, учинокот на Република Северна Македонија останува меѓу најслабите во регионот, со просечна вредност на индикаторот од 2.6.

<sup>26</sup> „Национален монитор за реформи во јавната администрација Северна Македонија 2019/2020, Институт за Европска политика, Скопје, 2021; Трет Извештај за степенот на имплементација на Стратегијата за реформа на јавната администрација 2018-2022, Фондација Отворено општество – Македонија

Европска политика: „Вишите позиции на раководните државни службеници се предмет на особено дискрециски систем, кој почива на вработување и отпуштање на политичка основа.<sup>27</sup>

Во врска со примената на мерит системот во Мониторинг извештајот на Сигма од 2021 година се заклучува дека мериторното вработување, распоредување на работно место во пониско звање и разрешување на административните службеници е соодветно уредено. Меѓутоа, постапките за вработување не се доволно конкурентни.

И покрај тоа што новите законски решенија не се донесени, заложбите на Владата за подобра примена на мерит системот и законските регулативи дадоа позитивни резултати. Имено, зголемената транспарентност во постапката за селекција за вработување на нови административни службеници придонесе процентот на жалби и приговори поднесени од кандидатите на донесените одлуки за вработување/унапредување опадна од 2,2,% во 2018 на 0,56% во 2029 година.<sup>16</sup>

Актуелната состојба укажува на тоа дека во постапката за вработување учествуваат недоволно компетентни, објективни и обучени членови на комисији за селекција, особено во делот на водење на интервју што доведува до непочитување на принципот за вработување врз основа на заслуги. Дополнителен проблем во однос на доследно почитување на мерит системот при вработување претставува примената на Законот за трансформација во редовен работен однос кој пропишува овластување да се ангажираат повеќе лица на определено време, вклучително и за подолги периоди, со обезбедена согласност од Министерството за финансии. Користењето на агенциите за привремено вработување претставува отстапување од ЗВЈС, со оглед на тоа што вработените на определено време не се обврзани да ги исполнат критериумите и се вработуваат во јавната служба без оглас.

Половината од бројот на **отпуштања во јавната служба** не се потврдени во судска процедура што создава сомнеж за законитоста на отпуштањата.

И покрај тоа што новите законски решенија не се донесени, заложбите на Владата за подобра примена на мерит системот и законските регулативи дадоа позитивни резултати. Имено, зголемената транспарентност во постапката за селекција за вработување на нови административни службеници придонесе процентот на жалби и приговори поднесени од кандидатите на донесените одлуки за вработување/унапредување опадна од 2,2,% во 2018 на 0,56% во 2029 година.<sup>16</sup>

Поддршката што институциите им ја даваат на внатрешните **единици за управување со човечки ресурси** и покрај преземените напори, се уште е слаба. Често, овие организациони единици имаат голем број испразнети места, а нивниот делокруг на работа се поистоветува со вршење на „општи правни работи“ односно оперативно технички активности. Отсуствува реално креирање на кадровски политики за потребите на институцијата спроведено од страна на професионалци вработени во организационите единици за управување со човечки ресурси.

## **Стручно усовршување и наградување**

---

<sup>27</sup> „Национален монитор за реформи во јавната администрација Северна Македонија 2019/2020“, Институт за Европска политика, Скопје, 2021, стр.11

Потребни се повеќе напори во правец на **професионализација** на административните службеници и нивна стручна надградба. Академијата како организациона единица (сектор) во рамките на МИОА не ги задоволува потребите на вистински центар за професионален развој на администрацијата. Дополнително, забележано е спроведување на обуки за различни домени, од бројни државни институции. Оваа состојба предизвикува тешкотии во систематизација на понудените обуки и изведувачи. Се забележува недостаток на просторни, технички и финансиски капацитети за систематско и централизирано изведување на обуките, а не се уна нифициран начин регулирани ниту статусот, правата и обврските на обучувачите. Од аспект на ефикасност, искуството покажа дека полезен начин за реализација на стручното усовршување е учењето по електронски пат. Во насока на дигитализација на функциите на управувањето со човечките ресурси, потребно е да се даде висок приоритет на е-учењето.

**Системот на плати** е неконзистентен, платите се невоедначени и уредени со различни прописи бидејќи ЗАС ги уредува платите само на административните службеници, а платите на останатите вработени во јавниот сектор се уредени со посебни закони и колективни договори. Изминатиот период се случуваше фрагментарно зголемување на плати на разни категории вработени во јавниот сектор што ја зголемува неконзистентноста на системот, но и демотивацијата на вработените во јавната служба што резултира со нејзино напуштање. Овој проблем треба да се реши со донесување на Закон за плати.

Оттука, потребно е преземање на сет меѓусебно поврзани мерки за јакнење на професионалниот развој на службениците, воведување на мерит систем при нивното вработување, унапредување и утврдување одговорност, а особено важно е издвојување на статусот, правата и одговорностите на раководните лица во јавната администрација за да може да се очекува правилно и доследно менаџирање со процесите и кадрите во неа.

## **II. ОПШТА И ПОСЕБНИ ЦЕЛИ**

### **ОПШТА ЦЕЛ: Департизирана, професионална и стручна јавна администрација**

Ефикасноста на јавната администрација и нејзиното целосно ставање во функција на граѓаните првенствено подразбира нејзина департизација, професионализација и стручност. Тоа е единствениот начин кој на граѓаните може да им гарантира побрзо, поквалитетно и поевтино остварување на нивните индивидуални права, како и заштита на јавниот интерес. Поаѓајќи од вака утврдената општа цел, се предвидуваат следниве посебни цели за нејзино спроведување:

#### **Посебна цел 1: Деполитизација на јавната администрација**

Оваа цел обезбедува разграничување на професионалното од политичкото ниво во јавната администрација, преку отстранување на политичко влијание врз секој сегмент што го сочинува службеничкиот систем, започнувајќи од вработувањето (влез во јавната администрација), превземањето (мобилноста) од една во друга институција, унапредувањето, се до престанокот на службеничкиот однос. Тука се опфатени и сите други аспекти на процесот на управување со човечки ресурси: оценувањето, наградувањето, стручното усовршување, дисциплинската и материјална одговорност, остварување на останатите права и обврски од службеничкиот однос.

Имено, начелото на еднаков пристап до секое работно место, начелото на стручност и компетентност и начелото на родова еднаквост треба да се примарни и единствено применети во

целиот процес на селекција, вработување и унапредување на сите нивоа во јавната администрација, додека во фазата пред донесување на одлуката за избор секако треба да се води сметка и за начелото на соодветна и правична застапеност на припадниците на заедниците. На овој начин, од една страна се надминува потребата од примена на алатката наречена „балансер“, која во пракса предизвикува бројни злоупотреби, а од друга страна останува примената на начелото на соодветна и правична застапеност на припадниците на заедниците.

Со објективни критериуми и постапки на отворен натпревар за избор на најдобриот кандидат, спроведени од професионалци во администрацијата кои поседуваат висок степен на стручност и интегритет ќе се направи брана од политичкото влијание.

Мерките за намалување на политизацијата треба да се препознаат уште во процесите што претходат на постапките за селекција при вработување и унапредување во јавната служба. Истите се осмислени така што трендот на постепена деполитизација треба да почне уште при стратешкото планирање на ресурсите кое нужно е поврзано со стратешките приоритети и цели на Владата, изразени уште во Национална развојна стратегија, секторските стратегии (со посебен акцент на Стратегијата за РЈА, Програмата за управување со јавните финансии, Стратегијата за јавна внатрешна контрола и сл.) , Програмата за работа на Владата и заклучно стратешките планови на институциите.

Клучно кон што треба да придонесат мерките и активностите од оваа посебна цел е да се зголеми довербата на граѓаните во институциите и да се врати интересот на квалитетни кадри за работа, но и за раководење на институциите во јавниот сектор.

Во рамките на оваа посебна цел, предвидени се следните мерки како алатки за спречување на политичко влијание врз работењето и процесите во јавната администрација:

#### **M1: Поврзување на стратешкото планирање со управувањето со човечките ресурси во секоја институција**

Оваа мерка во секоја институција одделно, треба да претставува алатка со која точно и прецизно ќе се планираат сите вработувања и ќе се спречи прекумерното вработување и полнење на институциите со партиски кадар. Главна активност за реализација на мерката ќе биде изработка на планови за вработени базирани на реалните потреби и финансиски можности на институциите кои произлегуваат од нивните надлежности и расположиви буџетски средства. Дополнително, за остварување на посебната цел, потребна е и унификација на организационата поставеност на административната служба (што е во согласност со реорганизацијата на управата утврдена во третата приоритетна област) за да престанат партиските влијанија при изготвување на актите за внатрешна организација и систематизација на работните места во институциите од јавниот сектор.

#### **M2:Објективност на постапката за вработување преку зајакнување на улогата и значењето на интервјуто**

Интервјуата ќе бидат структурирани и спроведувани на потполно различен начин од досегашното интервјуирање на кандидатите . Активностите ќе се одвиваат во правец на формирање на комисиии за интервјуа составени од професионалци, психолози и лица со изграден личен интегритет, а резултатите од така спроведените интервјуа ќе бидат содржани во посебен извештај и јавно објавувани. На тој начин ќе се надмине досегашната пракса на спроведување на постапки за

вработување каде интервјуата служеа само за „подесување“ на однапред очекуваниот краен резултат.

**М3: Воведување на периодична проверка на посебните компетенции кај веќе вработениот кадар**  
Мерката ќе обезбеди филтрирање на некавалитетните кадри од јавната администрација и ќе се напушти праксата на “еднаш влезен - засекогаш административен службеник“. Проверките на компетенциите ќе бидат објективни и организирани преку Академијата за професионален развој на администрацијата.

**М4: Унификација на организационата поставеност на државниот органи, општинските административни служби и административните служби во институциите од областа на дејностите од јавен интерес (образование, здравство, наука, култура, труд и социјална заштита, детска заштита, комуналните дејности и други дејности од јавен интерес), во насока на спречувањето на изготвување на предимензионирани акти за внатрешна организација и систематизација на работните места во институциите на јавниот сектор и креирање на работни места и услови по нарачка и конкретна потреба од “вдомување на партиски кадар“**

#### **Посебна цел 2: Професионализација на јавната администрација**

Целта предвидува професионален раст и развој на секој вработен во јавната администрација, изградба на кадар со интегритет, со високи морални вредности, знаења во струката, професионален однос кон работата и извршувањето на работните задачи.

Во рамките на оваа посебна цел, предвидени се повеќе мерки кои треба да обезбедат професионален однос кон работата на секој службеник со што се обезбедува јакнење на личниот и институционалниот интегритет, одговорност во работењето и зголемување на довербата на јавноста во институциите:

#### **М1: Стручност и компетентност на високата раководна служба**

Професионализацијата на јавната администрација треба да започне токму од високата раководна служба, која ќе ги опфати сите службеници на високите раководни позиции во јавната администрација (senior civil service) што ќе претставува поттик и модел за професионализација на сите останата вработени во јавната администрација.

За реализација на мерката неопходно е донесување на Закон за висока раководна служба, со кој ќе се воспостави унифициран систем на објективни критериуми за избор на високи раководители во институциите преку транспарентни постапки базирани на јавни огласи, ќе се забрани именување на „вршители на должност“ со неограничен мандат и без исполнети законски критериуми и ќе се обезбеди континуитет, професионалност и одговорност во раководењето со јавната служба.

#### **М2: Професионализација на организационите единици за управување со човечките ресурси**

Потребна е професионализација и јакнење на капацитетите на овие организациони единици за УЧР во сите институции, како посебна мерка имајќи го предвид нивното значење и улогата во раководењето, организацијата и спроведувањето на сите процеси врзани за управувањето со вработените во јавната администрација.

Ова подразбира преземање на активности за реорганизација и реструктурирање на поставеноста на организационите облици (сектори и одделенија) за човечки ресурси и нивна поделба на: i) одделенија кои ќе извршуваат класични оперативни технички активности како пријава/одјава на вработени, изготвување на решенија за годишни одмори, боледувања, издавање на потврди за работен стаж и слично и ii) одделенија кои ќе ги креираат политиките и ќе ги спроведуваат процесите во сферата на управување со човечките ресурси во институцијата.

#### **M3: Унапредување во јавната администрација базирано исклучиво и само на професионални заслуги (мерит систем)**

Унапредувањето во службата треба да се базира врз реално оценување на перформансите на секој службеник со што ќе се спречи политичко влијание и секаков вид субјективизам врз понатамошното градење на кадри во јавната служба. Истовремено, мерката треба да спречи секаков вид на надворешни влијанија и притисоци во процесот на пополнување на раководните службенички звања.

Таа предвидува повеќе активности како вертикално пополнување на работните места на раководните административни службеници со кадар “од внатре” преку унапредување на постојните вработени. Основни критериуми за процесот на напредување ќе бидат успешноста во работењето, компетенциите, резултатите од редовното оценување, како и од спроведените периодични проверки.

#### **M4: Проширување на сетот на професионални компетенции**

Овој сет на компетенции веќе е развиен кај пет професии и ќе продолжи да се развива и кај останатите, што несомнено ќе придонесе кон натамошна професионализација на јавната администрација.

#### **M5: Креирање политики за задржување на стручните и компетентните кадри во јавната администрација и привлекување на млад кадар за работа во јавната администрација**

Професионализацијата како процес подразбира професионален раст и развој на секој вработен во јавната служба, па оттаму и потребата од навремено преземање на низа активности за задржување на квалитетните кадри, како: поттикнување за примена на институтот мобилност и преминување на квалитетниот и стручен, веќе обучен кадар, од една во друга институција на јавниот сектор;; развивање на алатки и инструменти за мотивација на ваквиот кадар, нивно ангажирање како обучувачи за областите за кои се специјализирани и слично. Во насока на креирање политики за привлекување на млади и перспективни кадри во јавната служба потребна е поинтензивна соработка со универзитетите и отворање на вратите на институциите за спроведување на практична настава и волонтирање на студентите од различни студиски програми и степени на студии.

#### **M6: Унапредување на улогата на Мрежата за управување со човечките ресурси**

Со оваа мерка ќе се обезбеди натамошно зајакнување на механизмите за координација на активностите и улогата на јавната администрација и ќе се овозможи унапредување на алатките за управување со човечките ресурси. Јакнењето на капацитетите и искористеноста на Информациониот систем за управување со човечките ресурси (ИСУЧР) е исклучително важна активност за реализација на оваа мерка.

### **Посебна цел 3: Обезбедување квалитет и стручност на јавната администрација**

Оваа посебна цел се постигнува со континуиран, постојан процес на стручно усовршување и професионален развој на јавната администрација, развој на компетенциите и стекнување на потребните знаења и вештини.

Кај оваа посебна цел, предвидени се следните мерки:

#### **М1. Формирање на Академија за професионален развој на јавната администрација**

Се предвидува формирање на Академија за професионален развој на администрацијата како посебен правен ентитет што е во корелација со мерката за реорганизација на државната управа утврдена во Третата приоритетна област на оваа СРЈМ.. Академијата треба да обезбеди воспоставување на сеопфатен и единствен систем за стручно усовршување на администрацијата. Со оглед на бројните активности кои ќе треба да се спроведуваат во рамките на Академијата за да се обезбеди квалитет во работата и професионалниот развој на администрацијата, неизбежно е да се предвиди буџет со соодветни ставки и задоволителни средства неопходни за реализација на обуките, како и дополнителна помош од донатори.

#### **М2. Воспоставување на систем за сертификација**

Стручното усовршување на службениците стекнато низ обуките во текот на работата во јавната служба претставува основа за нивниот професионален развој. Но, овој податок не ја има реалната улога при нивното кариерно напредување, а паралелно со овој факт во јавноста постои генерална перцепција дека обуките немаат голема важност за професионалното напредување на службениците. Оттука, сертификација на програмите за обука треба да послужи како мерка за потенцирање на значењето и важноста на обуките, при што слушателите ќе се стекнуваат и со формална потврда за завршена обука кои соодветно ќе бидат вреднувани во текот на нивната кариера.

#### **М3. Унапредување на системот за управување со учењето и промоција на е-учењето**

Иако најголем дел од предвидениот буџет за стручно усовршување се однесува на одржување на електронскиот систем за управување со учењето (ЛМС), сепак се потребни дополнителни средства за да се следат иновациите и напредокот на информатичките технологии. Воедно, потребни се и активности во насока на градење на човечки капацитети за изведување на електронските обуки: формирање на посебен фонд за унапредување на електронската платформа за учење (ЛМС); зголемување на бројот на обучувачи и надградба на нивните знаења и вештини; понатамошна промоција на е-учењето и ЛМС меѓу институциите. Поврзано со мерката за формирање на Академија за професионален развој, потребно е создавање на база на обучувачи за потребите на Академијата.

### **Посебна цел 4: Воспоставување на унифициран и кохерентен систем на плати во јавната служба**

Новиот систем на плати треба да биде заснован врз принципот на “еднаква плата - за еднаква работа” во јавната администрација, вклучувајќи и компоненти за пресметување на надоместоци и додатоци на платите за постигнатите резултати, степенот на сложеност и обемот на работа, додатоци на плати за одредени профили на вработени (вработени во ИТ секторите, во ИПА структурите и слично), во областите каде е забележан дефицит на квалитетен кадар или одлив на веќе постоечкиот кадар. Предвидените мерки за постигање на оваа посебна цел се познати и претходно утврдени, но во следниот период со зголемени усилби за нивна имплементација:



**M1: Донесување на методолошка рамка за подготовка на Закон за плати**

Многу важна фаза од целиот процес на воспоставување унифициран систем на плати е изработката на анализа и пресек на постојните платни системи и регулатива во јавниот сектор.

**M2: Ревизија и унапредување на Каталогот на работни места во јавниот сектор**

За да се оствари посебната цел потребно е да се приберат податоци за различните групи вработени во јавниот сектор и нивните работни места и нивна евалуација за да може доследно да се ревидира и инапреди Каталогот на работни места во јавниот сектор.

**M3: Донесување на Закон за плати во јавниот сектор**

Мерката ќе се реализира преку вообичаените активности за подготовка на закон: формирање на работна група составена од сите засегнати страни, објавување на резултатите од конструктивните дијалози со социјалните партнери, организирање тркалезни маси за стручната јавност и спроведување на широки јавни дебати.

# СТРАТЕГИЈА ЗА РЕФОРМА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА 2023-2030

## ПРИОРИТЕТНА ОБЛАСТ: ОДГОВОРНОСТ, ОТЧЕТНОСТ И ТРАНСПАРЕНТНОСТ

### I. АНАЛИЗА НА СОСТОЈБАТА И ИДЕНТИФИКУВАНИ ПРОБЛЕМИ

#### Институционална организација на извршната власт, одговорност и отчетност

**Правната рамка** со која се уредуваат организацијата и работењето (формирањето, статусот и надлежностите) на министерствата и другите органи на државната управа како што се агенциите, инспекциските служби, управите, бироата, дирекциите, советите и комисиите како дел од извршната власт ја сочинуваат Законот за организација и работа на органите на државната управа (ЗОРОДУ)<sup>28</sup>, но и голем број посебни закони. Со оглед на фактот што ЗОРОДУ е системски закон за чие донесување е потребно двотретинско мнозинство во Собранието, властите често го заобиколуваат овој правен акт и наспроти принципот на владеење на правото, по пат на нетранспарентно, непланско, несистематско и неконсеквентно носење и менување на посебните закони ги формираат, менуваат или укинуваат органите на државната управа.

Ваквата институционална организација на извршната власт ги дерогира основните организациски принципи за работа на државната управа како што се хиерархија, субординација, одговорност и принципот на ресорско работење. Тоа предизвикува често менување на законите без спроведување на процесот на ПВР и без учество на заинтересираните страни при нивната подготовка.

Дополнителен проблем претставува непочитувањето на уставното начело за строга поделба на власта на законодавна, извршна и судска со формирањето на органи основани од Собранието, а кои вршат класични функции на извршната власт.

Нејасниот статус на органите во состав на министерствата кој на еден начин е утврден во ЗОРОДУ, но на друг начин се „доуредува“ со посебните закони од различни области, доведува до состојба на постоење само на политичка одговорност на лицата кои раководат со овие органи бидејќи тие се директно и единствено одговорни на Владата, а таа како политички орган располага само со механизми за политичка контрола, не и за стручен надзор врз нивната работа. Во одредени случаи постои и двојна одговорност на директорите на органите во состав - пред ресорсниот министер и пред владата (или друг владин орган) со што во голема мера се разводнува нивната реална одговорност и отчетност.

Заради надминување на ваквата состојба, а во насока на отпочнување процес на подготовка на нова законска регулатива заснована на докази (согласно посебните цели од првата приоритетна област)

<sup>28</sup> („Службен весник на Република Македонија“ бр.124/15 и 65/18)

преземени се повеќе активности. Најпрво, изготвена е анализа на регулативата, која покажа дека 62 органи се регулирани со ЗОРДУ, а дури 66 други државни органи се регулирани со посебни закони. „Извештајот за резултатите од мапирањето на институциите на јавниот сектор со препораки за започнување на процесот на реорганизација/оптимизација на органите на државна управа, агенциите и инспекциските служби од централната власт“<sup>29</sup> ги потврди погоре изнесените констатации, и истиот содржи препораки за подобрување на утврдената состојба, предизвици, ризици и можности кои може да произлезат од процесот на реорганизација на органите. Дополнително, беше спроведена и хоризонтална функционална анализа на инспекциските служби, во која се оцени поставеноста на инспекциските служби во системот на државно уредување, нивната меѓусебна поврзаност, внатрешната организација и систематизација на работни места, интерните работни процеси, располагањето и користењето на опрема и средства за работа и слично. Извештајот од анализата содржи наоди и препораки за подобрување (оптимизација) на институционалните капацитети, ефикасноста и ефективноста во работењето на инспекциските служби.

Во ноември 2019 година, активностите за реорганизација/оптимизација на органите на државна управа, агенциите и инспекциските служби продолжија со спроведување на хоризонтална функционална анализа на органите на државната управа, агенциите и инспекциските служби од централна власт и се изработи „Интегриран извештај за државна реорганизација“<sup>30</sup> усвоен од страна на Влада во 2022 година. Извештајот содржи препораки за оптимизирање и реорганизација на државната управа, чекорите, потребата и обемот на формирање, спојување и укинување на органи.

Основот за реорганизација и оптимизација на државната управа ќе биде новиот системски закон за организација на органите на државна управа, со кој јасно ќе се дефинира улогата на секој вид на органи на државната управа: министерствата како креатори на политики, агенциите како имплементатори (спроведувачи) на политики и инспекторатите како вршители на инспекциски надзор врз спроведувањето на политиките креирани од самото министерство во чиј состав се наоѓа инспекторатот. Законот ќе ја утврди организациската поставеност, надлежностите, принципите на работа и линиите на отчетност на сите органи на државна управа и ќе утврди воедначеност на називите на органите и на нивните раководни структури.

## **Заштита на граѓаните**

**Правна рамка** за заштита на правата на граѓаните претставува Законот за општата управна постапка<sup>31</sup> (ЗОУП), како и голем број посебни закони со кои се уредуваат одредени процесни прашања од областа на посебните управни постапки. Со донесувањето на ЗОУП во 2015 година се воведоа суштински новини во однос на заштитата на правата на граѓаните во управната постапка. Законот промовира имплементација на современи концепти и начела на добра администрација, вклучувајќи ги: делегирањето на надлежност за водење на управни постапки и решавање на управни работи, прибавувањето на докази и податоци по службена должност од страна на јавните органи и интероперабилноста, односно електронската комуникација меѓу јавните органи. И покрај

<sup>29</sup> [https://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl\\_files/documents/rja/fura\\_-\\_final\\_report.pdf](https://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/rja/fura_-_final_report.pdf)

<sup>30</sup> [https://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl\\_files/documents/reports/synthesis\\_report\\_2022\\_en.pdf](https://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/reports/synthesis_report_2022_en.pdf)

<sup>31</sup> („Службен весник на Република Македонија“ бр.124/15 и 65/18)

одложената примена на Законот од една година, досегашната имплементација покажа дека дел од тие промени се уште не се применуваат целосно во пракса.

Според наодите од Извештајот за мониторингот на СИГМА од 2021 година за Република Северна Македонија, општата правна рамка (ЗОУП) е добро усогласена со принципите на добра администрација, но усогласувањето на посебните закони се одвива бавно и нецелосно. Иако постојат добри практики за одреден напредок во прилагодувањето на управните постапки со ЗОУП, сепак постојат показатели дека некои клучни принципи на ЗОУП, како што е начелото за прибавување на докази и податоци по службена должност не се применува целосно, бидејќи јавните органи сè уште бараат документи од граѓаните што веќе ги поседуваат и ги чуваат во службена евиденција и регистри.

За подобрување на констатираната состојба, МИОА проактивно го поддржува процесот на хармонизација со создавање на организациона единица која ќе делува како помош за другите министерства, и во рамките на своите надлежности дава препораки и мислења за предложените измени и дополнувања на посебните закони што уредуваат управно-процесни прашања.

Праксата покажува дека главната причина поради која речиси да не постои комуникација на јавните органи по електронски пат е недоволната техничка опременост и подготвеност на институциите за овој вид на комуникација.

Подготвена е и Анализа за првичната примена<sup>32</sup> на ЗОУП во 2018 година во која беа детектирани неколку проблематични аспекти во имплементацијата на Законот за чие надминување се донесоа и соодветни препораки. Уште тогаш се увиде дека примената на начелото за делегирање на надлежност за водење на управни постапки и решавање на управни работи во пракса е голем проблем, а еден од клучните фактори е повеќедецениската правна традиција согласно која, сите акти во управна постапка биле донесувани од страна на раководните лица на институциите независно од нивниот образовен профил и нивото на компетенции за одредени посебни управни постапки. Како резултат на ваквата пракса, од една страна се јавува незадоволството на граѓаните од долгите управни постапки, а од друга страна како проблем се јавува неоснованата одговорност на раководните лица на институциите за управните акти односно за стручните работи за кои de facto одлучувале службеници со неопходна стручна подготовка.

**Правната заштита** во управна постапка, согласно ЗОУП е обезбедена со правото на жалба на граѓаните до второстепените органи, како и со правото со тужба да поведат управен спор пред управното судство. Во рамките на министерството за правда извршени се анализи за квалитетот на управната правда кои, меѓу останатото, покажуваат постоење на различен вид и број на комисији и други органи кои одлучуваат во втор степен од управни постапки што го прави системот на управна правда неефикасен.

Во сферата на управното постапување, недостасува и механизам или единствен систем на евиденција на предметите од управна природа што ќе ја водат сите јавни органи кои во прв и втор

---

32

[https://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl\\_files/documents/rja/analiza\\_za\\_privichnata\\_primena\\_na\\_zoup\\_12\\_2018.pdf](https://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/rja/analiza_za_privichnata_primena_na_zoup_12_2018.pdf)

степен одлучуваат во управни постапки, што ќе овозможи точна статистичка евиденција и следење на постапките и предметите од управна природа.

### **Интегритет на институциите, спречување на корупцијата и судир на интереси**

Основа на **правната рамка** за обезбедување интегритет на институциите, спречување на корупцијата и судирот на интереси се Законот за спречување на корупција и судирот на интереси<sup>33</sup>, Законот за укажувачи<sup>34</sup>, Националната Стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси (2021-2025) на Државната комисија за спречување на корупција (ДКСК) усвоена од Собранието на РСМ, Кодексот за етичко однесување на членовите на Владата и носителите на јавни функции именувани од страна на Владата и Кодексот за административните службеници<sup>35</sup>.

Со донесување на Закон за спречување на корупција и судирот на интереси се направи поврзување на спречувањето на корупцијата и судирот на интереси на едно централно место - ДКСК, која самостојно и независно ги врши надлежностите утврдени во овој закон. Активностите утврдени во СРЈА во рамки на промовирање на интегритетот и подигање на свеста за ризиците од корупција на централно и локално ниво (како подготовка на информативни материјали, спроведување на обуки, усвојување Методологија за утврдување ризици од корупција, детектирање на областите со зголемени дискрециони овластувања на носителите на функции) се успешно спроведени и нотирани во извештаите за спроведување на акцискиот план на Стратегијата.

Покрај планираните мерки и активности во СРЈА, во јануари 2022 година назначена е и Заменичка на претседателот на Владата (ЗПВРСМ) задолжена за политики за добро владеење која е задолжена за спроведување на Кодексот за однесување на членовите на Владата.

Во насока на јакнење на интегритетот на носителите на највисоки функции на извршната власт согласно Препораките од Петтиот евалуационен круг на ГРЕКО, спроведени се проверки на интегритетот преку тестирање на 179 функционери, а планиран е и сеопфатен извештај со збирни заклучоци и препораки за понатамошно постапување.

### **Транспарентност на институциите и пристап до информации од јавен карактер**

Правото на граѓаните за слободен пристап до информации од јавен карактер се вбројува во едно од основните човекови права и е ефикасен механизам за контрола на државните органи од страна на граѓаните и нивно учество во креирањето на јавните политики. **Правната рамка** за обезбедувањето јавност во работењето на јавниот сектор е поставена во член 16 од Уставот на РСМ, во Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер<sup>36</sup>, Законот за користење на

<sup>33</sup> („Службен весник на Република Македонија“ бр.12/19)

<sup>34</sup> („Службен весник на Република Македонија“ бр. 196/15 и 35/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 257/20)

<sup>35</sup> („Службен весник на Република Македонија“ бр.183/14)

<sup>36</sup> („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.101/19)

податоците од јавниот сектор<sup>37</sup>, Законот за локалната самоуправа<sup>38</sup>, и во други материјални закони. Во групата правни документи за транспарентно работење на институциите се вбројува и Стратегијата за транспарентност на Владата на РСМ 2019-2021 која заради започнување на Ковид кризата непосредно после нејзиното усвојување не можеше да биде доследно реализирана, но нејзините основни стратешки цели, надополнети со нови мерки и активности ќе станат составен дел на новата Стратегијата за транспарентност на Владата на РСМ за периодот 2023-2027 година.

Со Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер од 2019 година, започнува да функционира Агенцијата за заштита на правото на слободен пристап до информациите од јавен карактер (АЗПСПИЈК) која е надлежен орган за обезбедување јавност и отвореност во работењето на институциите, како и овозможување на правните и физичките лица да го остварат правото на слободен пристап до информациите од јавен карактер. Агенцијата согласно закон редовно ја ажурира листата на иматели на информации, развива политики и дава насоки во врска со остварувањето на правото на слободен пристап до информациите, води прекршочна постапка преку Прекршочна комисија која одлучува по прекршок во согласност со закон и ги едуцира имателите и барателите на информации од јавен карактер и соработува со имателите на информациите.

Заради остварување на целта на Законот, имателите имаат обврска да одговорат на барањата за слободен пристап до информации од јавен карактер (реактивна транспарентност) и обврска за самостојно објавување информации (проактивна транспарентност). Во делот на проактивната транспарентност се спроведува според утврдена Методологија мониторинг на веб страните на имателите на информациите за исполнување на законската обврска за задолжително објавување на 22 категории документи.

Од статистичките податоци кои покажуваат позитивни резултати може да се заклучи проактивната транспарентност на институциите е зголемена, што е клучна цел на Стратегијата за транспарентност на Владата на РСМ. Така, најголемиот проблем за граѓаните во однос на транспарентноста на институциите констатиран и во СРЈА 2018-2022 беше „молчењето на администрацијата“, односно неодговарањето на институциите по барањата за пристап до информации. Сепак, Извештајот за работата на АЗПСПИЈК за периодот јануари – јуни 2022 година покажува дека до неа пристигнале 250 жалби по овој основ, при што постапката е запрена кај 55 од нив бидејќи барателите ги добиле информациите во текот на постапката, а пред донесување на конечно решение на АЗПСПИЈК. Во истиот период минатите години, бројот на вакви жалби се движел помеѓу 600 и 700.

Позитивни ефекти во насока на подигнувањето на нивото на пристап до информации се забележуваат и од работата на Прекршочната комисија формирана во рамките на Агенцијата. Во 2022 година спроведени се 131 прекршочна постапка против службени лица кои во законскиот рок не доставиле годишен извештај за примена на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, а тоа значи намалување за 2/3 на бројот на недоставени годишни извештаи споредбено со 2021 година.

Континуирано се спроведуваат едукативни обуки и работилници, изработка на прирачници, водичи, како помошни алатки за имателите и барателите на информации од јавен карактер во

---

<sup>37</sup> („Службен весник на Република Македонија“ бр.27/14)

<sup>38</sup> („Службен весник на Република Македонија“ 5/2002)

насока на правилна примена на одредбите од Законот. Следејќи го процесот на дигитализација во работата на државните органи, АЗПСПИЈК имплементираше и два електронски портали наменети за баратели и иматели на информации, кои треба да се промовираат во следниот период како алатка за електронско поднесување и одговарање на барање за слободен пристап до информации од јавен карактер. Искуството покажува дека поддршката на институциите во оваа област која најчесто се обезбедува со средства од донатори треба да продолжи бидејќи активностите утврдени со претходната СРЈА успешно се реализираат.

## Отворени податоци

Владата на Република Северна Македонија препознава дека отворените податоци можат да бидат силен поттик за социјален и економски развој и дека може да се искористат и за подобрување на управувањето преку зголемување на транспарентноста, отвореноста, интегритетот и јавното учество во централната и локалната власт.

Политиките<sup>39</sup> кои го уредуваат ова прашање ја дефинираат обврската на институциите од јавниот сектор за објавување на податоците кои ги создаваат (во отворен формат), со цел да се овозможи користење на податоците од страна на физичките и правните лица во креирање на нови информации, содржини, апликации и услуги и ги дефинираат стратешките цели со кои се поттикнува објавувањето и користењето на отворените податоци, со цел да се придонесе кон зголемување на транспарентноста и отчетноста на јавниот сектор, да се подобри квалитетот на услугите кои тие ги нудат и во исто време да се поттикнат иновациите.

Министерството за информатичко општество и администрација е надлежна институција за координација на процесот за отворени податоци и одржување на порталот за отворени податоци [www.data.gov.mk](http://www.data.gov.mk) како централен каталог на отворени податоци.

И покрај постојните предизвици во однос на бројот на државни службеници задолжени за управување со процесот и порталот за отворени податоци, во рамки на редовните активности континуирано се работи на поддршка на институциите во процесот на отворање на податоците и во однос на техничките аспекти и начинот на функционирање на порталот за отворени податоци. Во три циклуси се обезбеди директна поддршка и обука за членовите на тимовите за отворени податоци од институциите, попис и каталогизација на податочните сетови, приоритизација на податочните сетови, креирање и објавување на податочни сетови во отворен формат и креирање на интерни процедури за отворени податоци за институциите. Заклучно со месец октомври 2022 година на Порталот за отворени податоци се објавени 573 податочни сетови од 74 институции од јавниот сектор. Дополнително во насока на унапредување на вештините, изработен е автоматизиран вебинар (видео-обука) од 10 лекции за отворени податоци кои се достапни на порталот [data.gov.mk](http://data.gov.mk) и беше спроведена обука за обучувачи од страна на експерти од Институтот за отворени податоци од Велика Британија.

---

<sup>39</sup> Иницијативата партнерство за отворена власт, Законот за користење на податоците од јавниот сектор Службен весник бр. 27 од 05.02.2014 г. и Стратегијата за отворени податоци со Акциски план 2018-2020 година

Министерството за информатичко општество и администрација работи на усогласување со ЕУ Директивата за отворени податоци и реупотреба на информациите од јавниот сектор (2019/1024), заради што е формирана работна група за подготовка на Законот за изменување и дополнување на законот за користење на податоците од јавниот сектор. Истото ќе придонесе за зајакнување на економијата на податоци преку зајакнување на позитивниот ефект од повторната употреба на податоците од јавниот сектор врз економијата и општеството, прилагодување на технолошките промени во областа на управувањето и користењето на податоците, фер конкуренција преку намалување на постоечките бариери за пристап до повторна употреба и оневозможување на појава на нови бариери и зголемување на количината на податоци од јавниот сектор достапни за повторна употреба.

## **II. ОПШТА И ПОСЕБНИ ЦЕЛИ**

### **ОПШТА ЦЕЛ: Одговорно, отчетно и транспарентно работење на институциите**

Врз основа на извршената анализа на состојбите, Владата ан РСМ е потребно да ги насочи своите усилби кон остварување на истата општа цел утврдена со СРЈА 2018-2022 година. Во нејзини рамки, утврдени се следниве посебни цели и мерки:

#### **Посебна цел 1: Кохерентна и оптимизирана државна управа**

Оптимизацијата на државната управа треба да доведе кон зголемување на нејзината ефикасност. Едноставно кажано, сите надлежности на извршната власт ќе бидат извршувани од страна на помал број на државни органи и со помалку буџетски средства. Тоа неминовно ќе доведе и до реалокација на средствата, но и на дел од кадрите, со што оваа цел станува комплементарна со поголемиот број посебни цели утврдени во втората приоритетна област, како што се професионализација на јавната администрација и пополнување на испразнетите позиции во една институција преку мобилност од други институции од јавниот сектор. За да се постигне оптимална и ефикасна државна управа, потребна е нејзина реорганизација, чија крајна цел не е само намалување на бројот на државни органи туку, уште поважно - воспоставување на јасна хиерархиска подреденост согласно улогата на секој орган (креатор на политики, спроведувач на политики, спроведувач на инспекциски надзор) со што ќе се елиминира преклопувањето на надлежностите и ќе се обезбедат ефективни и рационални линии на одговорност.

#### **M1: Реорганизација на државната управа**

Реорганизацијата на државната управа ќе се реализира преку утврдување на методолошка рамка за формирање, спојување и укинување на органи на државна управа, подготовка на новиот Закон за организација на органите на државната управа, усогласување на посебните закони со новиот системски закон, како и донесување на сите потребни подзаконски акти.

#### **Посебна цел 2: Подобрена ефикасност на управните постапки**



Доследната примена на ЗОУП неминовно ќе доведе до поефикасни управни постапки, а со тоа и до поголема заштита на граѓаните и нивна зајакната правна сигурност. Основа за реализација на оваа цел е подобрување на имплементација на овој општ кодекс за управно постапување на јавните органи, како на централно, така и на локално ниво.

#### **М1: Унапредена имплементација на Законот за општата управна постапка (ЗОУП)**

Најпрво, потребно е да се подготви анализа за статусот на примената на ЗОУП за периодот 2018-2022, од која ќе произлезат насоки за понатамошна примена на ЗОУП, особено на законската обврска за јавните органи да спроведат делегирање на надлежноста за одлучување во управите постапки, како и за обврската за прибавување на докази по службена должност и размена на податоци по електронски пат. Потребно е јакнење на капацитетите и утврдување на интерни процедури за следење на имплементацијата на ЗОУП во рамките на органот надлежен за негово спроведување на ЗОУП, но и спроведување и информативна кампања за правата на учесниците во управната постапка, која ќе опфаќа: укажувања на законските рокови за постапување на јавните органи, можноста за добивање на електронска услуга, обврската на јавните органи да ги употребуваат службените евиденции и одбивање на странките тоа да го прават самостојно и на своја сметка, укажувања каде да ги поднесуваат жалбите и на кој начин (електронски или физички) и сл.

#### **М2: Зајакнати капацитетите за водење на управните постапки**

Преку новоформираната Академија за професионален развој на администрацијата (утврдена како активност во втората приоритетна област) ќе се вршат редовни специјализирани обуки спроведени од искусни инспектори од Државниот управен инспекторат, долгогодишни практичари за водење управни постапки во клучните јавни органи во кои се спроведуваат најголем број управни постапки и претставници од академската јавност. Истовремено ќе се спроведуваат и редовни советувања помеѓу претставници на јавните органи за споделување на искуствата од најдобрите практики.

#### **М3: Воспоставување на систем за следење на ефикасноста на управните постапки**

Оваа мерка вклучува развивање и воспоставување на ИТ решение за систем на следење на управни постапки, во кое ќе имаат пристап сите органи кои водат управни постапки во прв степен и јавните органи кои одлучуваат во втор степен, негово редовно ажурирање и анализа на извештаите со препораки за унапредување на ефикасноста на управните постапки.

#### **М4: Целосно воспоставување и развој на електронскиот систем за дигитализација на инспекциската постапка и инспекциското работење – „Е-инспектор“**

Инспекциските постапки се посебен вид на управни постапки кои се од огромно значење за граѓаните и бизнис заедницата во секоја држава, а Владата на РСМ посветува посебно внимание на нивната ефикасност, транспарентност и законитост со цел да се намалат сите ризици од корупција во инспекцискиот надзор. Во таа насока направени се повеќе анализи чии резултати укажаа на потреба од утврдување на оваа мерка. Мерката содржи развој на модули со вклучување на сите инспекциски служби во електронскиот систем „Е-инспектор“ и осовременување на хардверска подготовка на сите инспекциски служби каде тоа се уште не е сторено.

#### **Посебна цел 3: Зајакнат интегритет на институциите**

Процесот на јакнење на интегритетот е важен процес кој подразбира активна вклученост на сите засегнати страни, односно преземање на активности за континуирано унапредување на личните и професионални вредности и етички стандарди. Оттука, зајакнатиот интегритет на институциите претставува посебна стратешка цел.

**M1: Јакнење на институционалниот интегритет на Владата и индивидуалниот интегритет на носителите на највисоки државни функции на извршната власт**

Мерката ќе се реализира преку континуирано подигнување на свеста и јакнење на индивидуалниот интегритет на носителите на извршната власт од највисоко ниво, што ќе придонесе и кон јакнење на интегритетот на Владата како орган. Во таа насока е неопходно продолжување со континуираните проверки на интегритетот на постојните, како и започнување на проверка на интегритетот на новите носителите на јавни функции; продолжување со обуките за интегритет на носителите на највисоки функции на извршната власт и доследна примена на Етичкиот кодекс.

**M2: Јакнење на индивидуалниот и институционалниот интегритет на органите на државната управа и единиците на локалната самоуправа**

Мерката ќе се остварува преку имплементација на елементите од системот за интегритет како назначување на лица за интегритет во сите органи на државната управа и единиците на локалната самоуправа, подготовка на планови за спречување на корупцијата врз основа на претходно утврдени ризици од корупција во секој орган одделно, обуки за интегритет, судир на интереси, примање подароци и сл. на јавната администрација на државно и локално ниво.

**Посебна цел 4: Зголемена транспарентност на институциите на државно и локално ниво**

Со реализација на целта ќе се постигне афирмирација на правото на пристап до информации од јавен карактер на уште повисоко општествено ниво и континуирано поттикнување на проактивната транспарентност на институциите на државата и единиците на локалната самоуправа.

**M1: Зајакнување на механизмите за достапност на информациите од јавен карактер**

Иработката на процедури (упатства) за проактивно објавување на информациите кои ги создаваат или со кои располагаат институциите на државно и локално ниво, за унифицирано уредување на нивните веб страни и правилно водење и ажурирање во голема мера ќе придонесе кон остварување на целта. Воедно ќе продолжат обуките на имателите на услуги и активностите за подобрување на информирањето на јавноста за користење на правото на слободен пристап до информации.

**Посебна цел 5: Создавање на поволно опкружување за користење на податоците од јавниот сектор**

Барателите на податоци од јавниот сектор не е доволно само да ја добијат потребната информација, туку треба да им биде овозможено податоците да го добијат во формат што ќе им овозможи нивна прегледност и можност за ефикасно и едноставно користење.

Оваа цел и предвидените мерки за нејзина реализацијата се поврзани и со дел од посебните цели утврдени во првата приоритетна област. Имено, штом бројните податоци со кои располагаат

јавните органи ќе станат не само отворени, туку и лесно применливи и едноставно употребливи за сите, тие ќе можат да бидат користени како цврсти докази за подготовка на правната регулатива и креирање на политиките од страна на министерствата.

### **M1: Воспоставување на организациски механизми за идентификација на отворените податоци и за управување и спроведување на процесот за нивно отворање**

Со цел поголема посветеност на институциите во процесот на прибирањето на отворените податоци, потребно е да се работи со имателите на отворени податоци во насока на идентификација на податоците и податочни сетови кои ги поседуваат и нивна каталогизација на порталот за отворени податоци data.gov.mk. Важно е да се дефинираат критериумите за приоритизирање на отворањето на податоците и податочните сетови, како и да се работи на насоки за подготвувањето на податоците во дигитално читлив формат со повисок степен на отвореност.

Оваа мерка ќе придонесе во процесот на создавањето на поволно опкружување за отворање на податоците од страна на државните институции, вклучувајќи подобрена регулатива, воспоставени организациски механизми и дефинирана техничка компонента.

### **M2: Зголемена употреба на отворените податоци**

Од клучно значење за зголемената употреба на отворените податоци е подигањето на свеста кај сите засегнати страни и нивно информирање за придобивките од отворените податоци, со акцент на создавањето на дополнителна општествена вредност во процесот на ре-употреба на отворените податоци. Потребно е поголема ангажираност од страна на инволвираните чинители за промовирање и актуелизирање на отворените податоци преку организирање на соодветни настани (обуки, работилници, хакатони и слично) кои ќе ја зголемат свеста за нивното постоење и придобивките од нивна употреба .

## СТРАТЕГИЈА ЗА РЕФОРМА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА 2023-2030 ПРИОРИТЕТНА ОБЛАСТ: ДАВАЊЕ УСЛУГИ И ИКТ ПОДДРШКА НА АДМИНИСТРАЦИЈАТА

Интерфејсот на владините дигитални платформи и решенија го претставуваат новото лице на јавниот сектор во земјите ширум светот, а нивото на нивната автоматизираност, ефикасност, ефективност и достапност е пропорционално на степенот на задоволството на граѓаните од услугите кои ги нуди државата. Република Северна Македонија ги насочува своите заложби кон намалување на јазот кој постои не само помеѓу нивото на дигитализација помеѓу државата и земјите-членки на Европска унија, туку и јазот кој постои помеѓу самите институции од јавниот сектор. Делотворната примена на информатичко-комуникациските технологии нуди можности за значителен напредок и во постигнување на целите кои се дефинирани во другите приоритетни области кои се предмет на оваа Стратегија, а сите мерки и активности во овој документ се во насока на креирање околина која брзо и со оптимални ресурси ќе може да се прилагодува на промените кои ги носи дигиталната доба и да ги задоволува очекувањата на граѓаните и бизнисите.

### I. АНАЛИЗА НА СОСТОЈБАТА И ИДЕНТИФИКУВАНИ ПРОБЛЕМИ

За создавање на околина погодна за дигитална трансформација која до највисок можен степен ќе го автоматизира процесот на испорака на јавни услуги, идентификувана е потреба за интервенции во три аспекти:

- Законска рамка
- Техничка рамка (инфраструктура)
- Организациска и институционална рамка

Законската рамка е составена од неколку хоризонтални законски решенија, при што секое законско решение регулира одреден аспект од работата на јавната администрација како и приватниот сектор. Од друга страна, иако се преземени бројни чекори во контекст на воспоставување на соодветна техничка рамка и ИКТ инфраструктурата (интероперабилност, портал за услуги, регистар на население итн), сепак постои потреба за подобро искористување на потенцијалот кој овие решенија го нудат. За да се овозможи соодветна примена на законите како и максимално искористување на ИКТ инфраструктурата, потребно е да се воспостави соодветна институционална рамка. Со соодветни акции и интервенции во овие три аспекти се очекува да се забрза целиот неизбежен процес на дигитализација, кој пак е клучен катализатор на економскиот раст, конкурентноста и иновациите, модернизацијата и сеопфатниот социоекономски напредок.

#### **Законска рамка**

Законот за општата управна постапка претставува општ правен основ за практична примена на ИКТ решенија во сите процеси кои ги подразбира една постапка, а воедно го трасира патот кон поефикасни, поедноставни и побрзи управни постапки кои ги олеснуваат економските активности. Одговорноста за прибирање на докази по службена должност и по електронски пат од страна на институциите е клучна одредба, со што практично се воспоставува едношалтерски систем кој претставува интеграција и рационализација на јавните услуги од гледна точка на странките. Законот предвидува и задолжително делегирање на надлежности за одлучување во управна постапка на стручните лица во институциите со што се намалува ризикот од политизација на административните одлуки и значително се подобрува ефикасноста на управните постапки, а воспоставувањето на определени ограничувања на дискреционите овластувања се значаен чекор кон обезбедување на правна сигурност и правна предвидливост во заштитата на правата на граѓаните. Како дел од активностите од СРЈА 2018-2022, во 2019 година се усвоија Законот за централен регистар на население („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 98/19 и 275/19), Законот за електронско управување и електронски услуги („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 98/19 и 244/19) и Законот за електронски документи, електронска идентификација и доверливи услуги („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 101/19 и 275/19) кои се усогласени со европското законодавство во делот за дигитализација и се правна рамка за ефикасно и ефективно давање на услуги по електронски пат, а врз основа на утврдени стандарди и процедури.

Сепак, во изминативе години државата се соочува со низа предизвици при конкретната операционализација на реформата која треба да важи за сите институции. Од една страна, тие се соочуваат со недостиг на соодветна ИКТ опрема со која целосно ќе се експлоатира потенцијалот што го нуди оваа законска рамка, а од друга страна пак, потребна е суштинска промена на административната култура. Ова подразбира цел сет на активности, кој се однесува како на самите навиките на административните службеници и нивниот менталитет, така и на свесноста и совесноста на функционерите и нивната посветеност. Административните бариери во посебните закони кои не се усогласени со Законот за општа управна постапка се сè уште пречка за дигитализација на процесите и доследна примена на Законот за општа управна постапка, како и за следењето на позадинското работење и административните процедури. Конечно, прописите кои го уредуваат архивското работење не го регулираат складирањето на електронски документи, а во моментот не постојат и технички предуслови за безбедно складирање и архивирање на овие материјали.

Овие констатации се потврдуваат и низ содржината на Извештајот на СИГМА од 2021 година, Извештајот на Европската Комисија за напредокот на Република Северна Македонија од 2022 година и извештаите на граѓанскиот сектор.

### **Техничка рамка (инфраструктура)**

Во изминатиот период се работеше на воспоставување на клучни хоризонтални системи и алатки кои се основни катализатори на дигиталната трансформација на македонската администрација. Сепак, **фрагментираниот институционален пристап** при набавка на ИТ опрема, развојот на е-решенија, колокациски услуги или трошоци за одржување, резултира со нерационално канализирање на ресурсите и напорите кои се насочуваат кон развојот на техничките капацитети на институциите.

Нивото на **дигитализацијата на регистри, развојот на електронски услуги како и расположливоста со капацитети** се разликуваат од институција до институција. Во процесот на дигитализација од круцијална важност е ниту една институција да не биде изоставена, бидејќи податоците со кои тие располагаат често се суштински за целосна испорака на комплексни услуги. Од друга страна, иако постои портал за електронски услуги кој во 2019 година беше пуштен во употреба, а во 2022 година надграден да испорачува услуги и за правни лица, бројот на услуги не прави значителна промена кај бизнисите и граѓаните. Сепак, за испорака на електронски услуги неопходна е поголема интероперабилност помеѓу институциите и автоматизација на процесите. Еден од новите системи кој започна да се реализира со ЕУ поддршка е новата платформа за дигитализација на регистри со која секој регистар ќе може да се постави во безбедна дигитална средина. Овој систем ќе биде пуштен во употреба во текот на 2023 година.

Иако **платформата за интероперабилност** е во функција и државата вложува значителни ресурси за одржување на хардверската опрема и софтверските решенија, постои слаба искористеност на потенцијалот и само неколку институции активно разменуваат податоци. Ова создава непропорционалност помеѓу трошоците за функционирањето и бенефитите кои платформата ги нуди. Помеѓу другите причини, ова е делумно и резултат на индивидуалните напори на институциите за дигитализација на нивните процеси, притоа непосветувајќи доволно внимание за компатибилноста на нивните системи со системот за интероперабилност. Сепак, не помалку важна е и природата на другите причини, која може да се идентификува во раководствата на институциите и отсуство на одговорност заради неутврдена надлежност за спроведување на инспекциски надзор во областа на законите кои го регулираат користењето на информатичко-комуникациските технологии, но и отпорот на вработените кон промени во нивниот начин на работа.

Една од позначајните активности утврдена со Стратегијата за реформа на јавната администрација 2018-2022 година беше воспоставување на системот за **Централен регистар на население**, која беше успешно реализирана во 2019 година. Главната цел на централниот регистар на население е да генерира прецизна идентификација на секој поединец кој живее на територијата на Република Северна Македонија (вклучувајќи ги и лицата со привремен престој и поединците со постојан престој во земјата), како и нејзините државјани кои живеат надвор од земјата. Во контекст на испораката на услуги, потребна е интеграција на оваа алатка со други постоечки системи за максимално да се експлоатира целиот потенцијал кој го нуди. Тоа значи дека при секоја испорака на јавни услуги задолжително ќе бидат преземени податоци од системот за Централен регистар на население за секое лице кое е опфатено во дадената услуга. Системот за централен регистар на население се користи како основа за доверливата услуга за електронска идентификација од страна на давателите на доверливи услуги и истиот е основа за формирање на дигитален идентитет на граѓаните. Преку точноста на податоците во регистарот се влијае врз квалитетот на податоците во сите системи кои користат податоци од овој регистар.

Воведување во секоја институција на систем за електронско менаџирање на документи, односно **ДМС** е основен предуслов за тие да можат да ги дигитализираат своите процеси. Министерството за информатичко општество и администрација успешно менаџира централизиран систем во кој се приклучени 20 институции, меѓу кои и една општина. Сепак, ваков ДМС систем треба да се користи од страна на сите институции на државно и на локално ниво со што ќе се овозможи целосна автоматизација на управувањето и испораката на електронски документи. За имплементација и користење на ваков систем се наметнува потребата од поседување на соодветни дигитални

вештини кај вработените во јавниот сектор. Со соодветна имплементација на ДМС систем би се обезбедила ревизорска трага во создавањето на документот, доставувањето и навременото постапување по него. Ова наметнува зголемен квалитет на сите услуги кон граѓаните и бизнисите, како и подобрена комуникација помеѓу институциите.

Во процесот на дигитализација неопходно е да се посвети соодветно внимание да не бидат изоставени одредени групи на корисници и да се обезбедат услови за непречено остварување на правата на сите граѓани. Ублажувањето на овие ризици подразбира мерки за овозможување на пристап до интернет и информатички и комуникациски технологии кои се предуслов за користење на електронски услуги, но и развој на дигитални вештини. Во однос на обезбедување на **целосна дигитална инклузивност**, Националната стратегија за правата на лицата со попреченост на Република Северна Македонија 2023-2030 година, предвидува активности за воспоставување на дигиталната пристапност, со особено внимание на соодветна имплементација на WCAG (Web Content Accessibility Guidelines) стандардот на сите веб страни што се од јавен и општ интерес на граѓаните.

Како што е погоре наведено, целата дигитализација на јавниот сектор треба да биде преликувана во едно централно место кон граѓаните и бизнисите, односно во Националниот портал за електронски услуги. На овој портал граѓаните и бизнисите на лесен и едноставен начин ќе можат да ги пронајдат услугите, да аплицираат, да го следат процесот на нивна реализација или да ги пронајдат документите од веќе добиените услуги од институциите на локално и централно ниво.

### **Организациска и институционална рамка**

Основен предизвик за доследна реализација на дигитализацијата на процесите во јавната администрација претставува недостатокот на ИТ професионалци во јавниот сектор. Дополнителен проблем претставува отсуството на законска можност овој вид кадар да биде конкурентен на понудата на приватниот сектор во однос на платите, надоместоците и другите бенефити. При индивидуалните институционални напори за решавање на ова прашање најчесто се нудат решенија каде што не се прави јасна дистинкција помеѓу ИТ кадарот и останатите вработени.

Во однос на институционалната и организациска рамка, дигиталната трансформација е можеби единствената област каде не постои институција надлежна за спроведување, како и институција надлежна за вршење на инспекциски надзор над спроведувањето на утврдените политики. Институциите не располагаат со организациони единици надлежни за клучните ИТ системи. Истава констатација се однесува и на актуелната состојба во судските органи, особено во однос на нивното дигитално поврзување со институциите што ја сочинуваат јавната администрација.

Оттука потребно е воспоставување на централизирани организациони единици кои континуирано ќе работат на унапредување и проширување на употребата на системите низ јавниот сектор. Министерството за информатичко општество и администрација во моментот е преоптоварено со оперативни задачи, поради што се соочува со потешкотии во спроведувањето на својата примарна функција – развивање на стратешка рамка и пропратни програми за дигитална трансформација на државата, како и соодветна законска рамка. Потребно е да се создаде висок капацитет на човечки и технички ресурси кој ќе го обезбеди потребниот хоризонтален пробив во технологиите и ќе биде

главната алатка за техничкото спроведување на длабоки реформи во целиот јавен сектор. Покрај ова, потребно е и централизирање на надлежностите за управување со дел од клучните регистри во државата со што ќе се обезбеди сеопфатен пристап за забрзано дигитализирање на процесите поврзани со овие регистри, што пак ќе ја прошири понудата на електронски услуги кои се достапни на националниот портал.

## **II. ОПШТА И ПОСЕБНИ ЦЕЛИ**

### **ОПШТА ЦЕЛ: Дигитализирана јавна администрација**

#### **Посебна цел 1: Дигитална средина за подобро работење на администрацијата**

Со постигнување на оваа посебна цел, работниот процес на службениците ќе се поедностави, ќе се минимизираат ризиците од грешки предизвикани од човечки фактор, а особено важно граѓаните ќе имаат унифициран електронски начин за идентификација пред надлежните институции.

#### **M1: Подобрување на каналите на електронска комуникација**

Еден клучен сегмент во создавањето на дигитална средина е креирање на каналите на електронска комуникација во рамките на администрацијата кои на институциите ќе им овозможат дигитализација на процесите и електронска размена на податоци. Со воспоставување на дигитална картичка за граѓаните ќе се воспостави унифициран електронски начин за идентификација на граѓаните пред надлежните институции. Во оваа Стратегија се предвидени активности за искористување на веќе воспоставените системи, кои директно влијаат врз степенот на дигитализација кај секоја институција. Во оваа насока се предвидува изработка на јавно достапен патоказ за дигитализација, преку кој институциите сами ќе можат да го евалуираат својот степен на дигитализација, да ги оптимизираат ресурсите и да ги предвидат следните чекори. Податоци за степенот на дигитализација и спроведување на активностите од СРЈА ќе бидат отворени и транспарентни, а за нивно редовно ажурирање и објавување ќе биде воспоставена посебна алатка.

#### **M2: Воведување на SMART околина во работењето на администрацијата**

Оптимизација во работењето на администрацијата ќе се овозможи и преку воспоставување на унифициран ДМС систем кој ќе им биде ставен на располагање на сите органи на државната управа (исклучок безбедност), како и на локалната самоуправа и останатите институции од јавниот сектор. Унифициран ДМС систем ќе го подобри планирањето на човечките ресурси потребни за испорака на услуги согласно потребите на граѓаните. Со соодветна законска регулатива за канцелариско и архивско работење и воспоставениот ДМС систем, секој функционер, директор или лице со овластување задолжително ќе треба да потпишува електронски. Користејќи „јазол комуникациски клиент“ ќе се овозможи полесно и побрзо вклучување на групи од институции и организации на платформата за интероперабилност. Ова директно ќе влијае на зголемување на бројот на корисници и трансакции на платформата.

#### **M3: Подобрување на институционалната и законската рамка за ИКТ**



Преку институционална поставеност за креирање, следење и имплементирање на политиките од информациско комуникациските технологии ќе се рационализираат трошоците за дигитална трансформација, ќе се обезбеди соодветна примена на законските решенија и проактивно преземање на корективни мерки. Во тој контекст, потребно е утврдување на надлежност за вршење на инспекциски надзор на примената на законите од оваа област и воспоставување на посебна агенција за спроведување на утврдените политики.

## **Посебна цел 2: Зголемен квалитет и достапност до услугите**

### **M1: Дигитализирање на регистрите за давање услуги**

Бројните предизвици со кои се соочува администрацијата преку физичкото (хартиено) собирање, обработка и чување на податоци ќе се надмине со воспоставување на дигитални регистри. Дигиталната трансформација и развојот на дигитални услуги не може да се замисли без дигитализирање на хартиените регистри. Имено, преку воспоставување на платформа за дигитални регистри се овозможува лесна миграција, со брз и ефикасен пристап до податоците од регистрите.

### **M2: Зголемување на бројот на е-услуги**

Дигитализацијата на регистрите и лесното следење на активностите од патоказот за дигитализација ќе придонесе до зголемување на бројот на е-услуги кои ќе бидат достапни 24/7 за корисниците. Овие активности ќе бидат континуирани, а објавувањето на нови е-услуги на Националниот систем за е-услуги ќе биде цел на сите институции.

### **M3: Зголемување на бројот на центри „Една точка за услуги“ и унапредување на едношалтерскиот систем**

Иако општата цел е дигитализирана јавна администрација, сепак ова не значи дека сите услуги ќе бидат достапни само дигитално. За граѓаните кои немаат соодветните дигитални вештини ќе биде овозможен пристап до услугите преку центрите „Една точка за услуги“.

### **M4: Подобрена пристапност на институциите за лицата со попреченост, возрасни лица, како и лица кои се на ниско ниво на дигитална писменост**

Дигитализацијата треба да се спроведе со целосна инклузивност, а преку оваа мерка се предвидува да се воспостават дигитални асистенти за комуникација со граѓаните и бизнисите.

### **M5: Унапредена примена на моделите на системот за управување со квалитет**

Континуираната заложба за подобри институции кои нудат подобри услуги за граѓаните ќе биде следена преку активности во оваа мерка. Предвидено е донесување на Национален план за управување со квалитет, негова имплементација кај институциите, континуирано мерење на квалитетот и обезбедување на поддршка од врвното раководство за формирање на координативно тело за управување со квалитет. Покрај ова, се планира реализација на конференција за управување со квалитет и доделување на национална награда за квалитет, низа на обуки за подобро работење на институциите, како и унапредување на е-платформа за квалитет која ќе овозможи вмрежување на администрацијата.

**M6: Мерење на задоволството на корисници на услуги**

Целиот процес на давање на услуги ќе биде заокружен со континуирано испитување на задоволството на граѓаните како крајни корисници на услугите. Со ваквиот начин на комуникација со крајните корисници ќе се дознаат слабостите кои треба да се подобрат со дополнителна едукација, тренинзи и обуки за јавниот сектор како сервис на граѓаните.

**M7: Промоција и информирање на граѓаните и администрацијата за електронски услуги**

Паралелно на овие активности, јавни кампањи, едукативни работилници и промоции за дигиталните услуги ќе бидат спроведени со цел да се подигне ниското ниво на дигитализација. Се разбира, ваков вид на активности ќе треба да бидат преземени и во рамките на судскиот систем во услови на негова поврзаност со институциите од јавната администрација.