



Проценка на напредокот на Република Македонија во исполнувањето на политичките критериуми неопходни за членство во ЕУ

Петти дел:

Мерит-системот и дигитализација на услугите – формула за оптимална и квалитетна администрација

Автори и истражувачи: Теофил Блажевски, Горан Ризаов



The implementation of the project is financially supported by the Embassy of the Kingdom of Norway in Belgrade.
<https://www.norway.no/en/serbia/>

Реализацијата на проектот е финансиски поддржана од Амбасадата на Кралството Норвешка во Белград.
<https://www.norway.no/en/serbia/>

CIP - Каталогизација во публикација
Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје
35.071.2(497.7)(047.31)

БЛАЖЕВСКИ, Теофил

Проценка на напредокот на Република Македонија во исполнувањето на политичките критериуми неопходни за членство во ЕУ [Електронски извор]. Д. 5, Мерит-системот и дигитализација на услугите - формула за оптимална и квалитетна администрација / автори и истражувачи Теофил Блажевски, Горан Ризаов. - Скопје : Фондација Метаморфозис, 2019

Начин на пристап (URL): <https://www.metamorphosis.org.mk>. - Текст во PDF
Формат, содржи 21 стр. - Наслов преземен од екранот. - Опис на изворот на ден 24.04.2019. - Библиографија: стр. [20]

ISBN 978-608-263-005-2

1. Ризаов, Горан [автор]

а) Јавна администрација - Реформи - Македонија - Истражувања
COBISS.MK-ID 110298122

ПРОЦЕНКА НА НАПРЕДОКОТ НА РЕПУБЛИКА
МАКЕДОНИЈА ВО ИСПОЛНУВАЊЕТО НА
ПОЛИТИЧКИТЕ КРИТЕРИУМИ НЕОПХОДНИ
ЗА ЧЛЕНСТВО ВО ЕУ

Петти дел:

Мерит-системот и дигитализација на услугите – формула за оптимална и квалитетна администрација

АВТОРИ И ИСТРАЖУВАЧИ: ТЕОФИЛ БЛАЖЕВСКИ, ГОРАН РИЗАОВ

СКОПЈЕ, ФЕВРУАРИ 2019

Содржина

| | |
|---|----|
| Резиме | 5 |
| Стратешка рамка | 9 |
| Развој и координација на јавните политики | 13 |
| - Планирање на среден рок има, на долг многу ретко..... | 14 |
| - Владата спроведува реформи со различно темпо | 14 |
| ПВР-проценка на влијание на регулативата вклученост на јавноста | 17 |
| - Зголемено е учеството на јавноста во изготвување на прописите | 19 |
| - Зголемен е процентот на законите по скратена или итна постапка | 20 |
| Јавна служба и човечки ресурси | 23 |
| - Партиите и вработувањето во администрацијата – нераскинлив процес.... | 24 |
| - Политичарите сè уште се мешаат во одлуки на администрацијата | 25 |
| Давање на услуги | 29 |
| - Дигитализација на услугите – напуштање на шалтерите | 30 |
| - ЗОУП – гаранција за достапност и заштита во јавните услуги | 30 |
| Функционалност и одржливост на локалната самоуправа | 33 |
| Извори и литература/дел..... | 37 |
| Методологија | 39 |
| За Фондацијата „Метаморфозис“ | 41 |

Резиме

Јавната администрација или јавната управа, иако е релативно сложен поим за дефинирање од страна на обичниот граѓанин, е еден од најзначајните елементи на функционирањето на секоја држава и е од витално значење за секој граѓанин.

Без добра, ефикасна, економична, сервисно ориентирана и непартиска јавна управа нема ниту креирање, ниту спроведување добри политики на централната или локалната власт ниту задоволни граѓани.

Реформата на јавната администрација е прашање со кое се занимаваат постојано и старите и новите демократии, а особено тешко е прашањето за транзиторните

општества како нашето. Она што е многу важно во пристапот на Република Северна Македонија кон европските интеграции е фактот дека доброто функционирање и реформата на јавната администрација не само што е препознат и признат неопходен процес што мора да се изоди, туку дека веќе се преземале и се преземаат конкретни чекори на тој пат. Реформата е насушна потреба за внатрешната политика и за граѓаните, покрај тоа што е и неопходен услов за пристапување во Унијата.

Од истражувањето произлезе дека магистралите по кои треба да се движи државата се исцртани и полека се натапкани, првите чекори се изодени и оти сè е подготвено за долгиот марш, по кој државата ќе може да каже дека успеала во реформата и оти клучната цел е постигната. Стратегиите, акциските планови, некои клучни закони – сето тоа е веќе донесено или треба да се доврши во некои сегменти, и сега е потребна имплементација на замислите.

За она што претстои, врз основа на истражувањето на темата и врз основа на разговорите со експертите, можеме со голема доза сигурност да ги издвоиме следните препораки:

- Доследно да се спроведе функционална анализа во сите институции од јавниот сектор. Неопходно е спроведувањето да се интензивира и заврши што побрзо како би можеле креаторите и имплементаторите на политиките во јавната администрација објективно да планираат реорганизација на институциите во јавниот сектор и како би се водела објективна кадрова политика на планирање на вработувањата;

- Да се спроведе принципот на вработување и напредување во јавната администрација според системот на квалификации, знаење и заслуги (merit), со што постепено ќе дојде и до што поголем степен на департизација на јавната управа;

- Системот за правична застапеност сè повеќе да се потпира или комбинира со merit системот, односно систем на вработување и напредување според заслуги;

- Да се доврши усвојувањето на правната рамка за воведување висока раководна служба, низ транспарентен и инклузивен процес. Да се забрза измената на комплементарни прописи кои ќе

овозможат поправична и поефикасна висока раководна служба;

- Да се зголеми јавната свест за потребата од користење дигитални услуги на јавната администрација и таму каде што сега се можни, но и пред да се случи што помасовна дигитализација на услугите;

- Да се усоврши системот на RIA/ПВР и ефективно (а не само de iure) да стане задолжителен процес, кој ќе важи за сите прописи без оглед на брзината со која треба да се носат;

- Да се продолжи и продлабочи системот за отвореност и транспарентност на институциите;

- Да се контролираат и намалат нерационалните трошоци во администрацијата, почнувајќи од примањата на членовите на управни и надзорни одбори до сите други нерационални трошоци, кои треба да бидат сведени согласно параметрите на економската моќ на земјата, просечните примања и слично;

- Да се разјасни и подобри преку законски измени одговорноста внатре во институциите, но и надворешно помеѓу институциите и органите;

- Да се дозволи поголема фискална децентрализација во однос на локалната самоуправа, а во истовреме да се зголеми обемот на јавни услуги што може да ги дава локалната самоуправа...

Ова се само дел од препораките. Но, без оглед дали има уште или дали и овие надлежните веќе ги знаат, редно е, една по една или групирани, тие препораки да се применуваат во реформата за која толку долго сите граѓани ја очекуваат, а секоја политичка гарнитура на власт ја посакува.

Стратешка рамка

Владата на Република Северна Македонија (PCM) има донесено сеопфатна Стратегија за реформа на јавната администрација (Стратегија за РЈА). Документот е транспарентно објавен¹ на веб-страницата на Министерството за информатичко општество и администрација (МИОА), заедно со другите стратегии во одделни сектори за кои е надлежно ова министерство. Стратегијата е четиригодишна, до 2022 г., со Акциски план за нејзино спроведување.²

Стратегијата за РЈА се фокусира на следните четири области: **Креирање политики и координација; Јавна**

служба и управување со човечки ресурси; Одговорност, отчетност и транспарентност и Давање услуги и ИКТ-поддршка за администрацијата.

Документот, се чини, успешно ги адресира прашањата на деполитизацијата и спречување на корупцијата во јавната администрација. Во деловите за Јавна служба и Отчетност и транспарентност се зборува токму за овие прашања – како да се деполитизира администрацијата и особено да се професионализираат високите раководни места во администрацијата, како и за изградба на систем за интегритет, кој би требало да влијае на спречување на корупцијата, преку зголемена одговорност и отчетност на администрацијата и зголемена ефикасност за поддршка на бизнис-заедницата и услугите кон граѓаните.

Впрочем во Визијата на Стратегијата на РЈА уште во почетните страници е наведено следното: „**Деполитизирана, ефикасна, ефективна и отчетна јавна администрација, која обезбедува квалитетни и лесно достапни услуги за граѓаните и бизнис-заедницата на целата територија на Република Македонија.** Работата на јавната администрација се темели на ев-

- 1

МИОА – 2018 – Стратегија за реформа на јавната администрација 2018 – 2022 – (достапно на http://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/strategies/srja_2018-2022_20022018_mk.pdf)

- 2

МИОА – 2018 - Акциски план за спроведување на Стратегијата за реформи на јавната администрација 2018-2022 – (достапно на: http://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/strategies/ap_srja_2018-2022_20022018_mk.pdf)

ропските начела и вредности и придонесувајќи одржлив економски раст, владеење на правото, социјалната кохезија и благосостојба.“

Стратегијата за РЈА се спроведува или поточно ќе се спроведува фазно, според Акцискиот план. Впрочем, надлежниот министер за ова прашање неколкупати изјави дека во периодот 2017-2018 година се правеле проценки и стратегии и оти 2019 ќе биде година на имплементација. Во Стратегијата посебно се разработени телата што ќе ја следат имплементацијата: формиран е Совет за реформа на јавната администрација со кој претседава премиерот; Секретаријат за РЈА, кој треба да биде техничка поддршка на Советот; во рамките на надлежното министерство формиран е Тим за РЈА.

Надлежно за следењето на имплементацијата и за известувањето до каде е реформата на јавната администрација, е МИОА. Според зацртаната стратегија на секои шест месеци МИОА изготвува извештај што го доставува до Советот за РЈА, а еднаш годишно и до Владата на РМ. Веќе е изготвен и објавен Првиот шестмесечен извештај за спроведувањето на РЈА и е објавен на веб-страницата на Министерството.³ Од овој Извештај може да се види дека од 72 зацртани активности, целос-

но биле спроведени само 27, други 36 биле во тек, а со 9 активности се доцни или не биле воопшто започнати.

За следење на имплементацијата на РЈА уште во средината на 2018 година се изготвени два документа од надлежното министерство. Едниот е Систем за следење, оценување и известување за Стратегијата за реформи на јавната администрација и Акцискиот план на стратегијата за реформи на јавната администрација 2018-2020 г.⁴ Вториот документ е насловен како Стратегија за РЈА 2018-2022 со Акциски план/Насоки за следење и известување за спроведувањето.⁵ Двата документа се изготвени со меѓународна помош (ЕУ и СИГМА) и во нив се наведени детали за тоа како целиот процес треба да биде мониториран и кој сè треба да биде известуван и алармиран за напредокот или за застој во спроведувањето на РЈА. На пример, во насоките има детали за тоа кога треба да биде одржувана седницата на Советот за РЈА, највисокото политичко тело што го надгледува спроведувањето на РЈА. Со Системот за следење, пак, е утврдена методологија за координација на трите нивоа на која се следи РЈА, како и системот на оценување на постигнатите цели врз основа на спроведените активности..

- 3
МИОА – септември 2018 – Прв полугодишен извештај за спроведување на Стратегијата за РЈА 2018-2022 г. – (достапно на: http://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/polugodishen_izveshtaj-01.11.2018.pdf)

- 4
МИОА – 2018 - Систем за следење, оценување и известување за Стратегијата за реформи на јавната администрација и акцискиот план на стратегијата за реформи на јавната администрација 2018-2020 г. – (достапно на: <https://bit.ly/2JMex2x>)

- 5
МИОА – 2018 - Стратегија за РЈА 2018-2022 со Акциски план/Насоки за следење и известување за спроведувањето (достапно на: <https://bit.ly/2FJtqP6>)

Со Акцискиот план за спроведување на РЈА, точно и прецизно се наведени чекорите по кои ќе се движат реформите во сите четири наведени области, датумите за извршување на реформите, како и прецизни бројки за тоа која постапка од реформите колку ќе чини. Засега во јавноста нема протечено информација дека за некој сегмент од реформата нема доволно обезбедени средства од Буџетот, така што може да се оцени дека реформата, барем од тој аспект, финансискиот, е поддржана.

Развој и координација на јавните политики

Владата нема едно, туку повеќе тела кои се способни за стратешко планирање. Пред сè, во Владата постојат повеќе комисији, поделени на основни и посебни. Во основните комисији спаѓаат Комисија за политички систем, Комисија за економски систем и тековна економска политика и Комисија за човечки ресурси и одржлив развој.

Во посебните комисији на Владата спаѓаат Комисија за станбени и иселенички прашања, Комисија за именување, Комисијата за приватизација и Комисијата за наменско производство.

Конечно постојат и посебни комисији или комисији формирани со посебна одлука на Владата. Тоа се следните: Комисија за информатичка технологија, Комисија за борба против недозволно производство, трговија и злоупотреба на дрогата, Посебна комисија за утврдување на условот владеење на македонскиот јазик за стекнување државјанство на Република Македонија, Национална комисија за УНЕСКО, Национална комисија за борба против трговијата со луѓе и илегалната миграција во Република С. Македонија и Национална комисија за интегрирано гранично управување.⁶

Во стратешкото планирање учествуваат и национални координатори,⁷ кои се поставуваат од премиерот и владата. Овие национални координатори заедно со владините комисији и други ресурси се задолжени за изработка на национални стратегии, иако голем дел од министерствата исто така изготвуваат национални стратегии, а зад чија примена стои и Владата.

Процесот на стратешко планирање започнува и го води Генералниот секретар на Владата заедно со својот Секретаријат. Кога ќе се испланира некаков документ, подзаконски или законски акт, генералниот се-

- 6
Владини комисији –
(достапно на : <https://vlada.mk/komisii>)

- 7
Влада на РСМ –
Национални координатори
и Национални стратегии –
(достапно на : <https://vlada.mk/NacionalniKoordinatori>)

кретар го разгледува со своите соработници на седница на Секретаријатот, па се свикува проширена седница, па кога ќе се утврди, документот се проследува до владините комисии или до националните координатори, па дури потоа се оди со тој документ на седница на Влада..

ПЛАНИРАЊЕ НА СРЕДЕН РОК ИМА, НА ДОЛГ МНОГУ РЕТКО

Хармонизирана политика на среден рок за владините политики постои. Постои Програма на Владата за четиригодишен период, детаљни годишни програми за работата на Владата или посебни програми со акциски планови за најитни реформски потреби, какви што се Плановите 3-6-9 и Планот 18. Исто така, постои хармонизирана политика на среден рок и Реформа во јавната администрација. Постои петгодишна Стратегија, постои Акциски план за имплементација на стратегијата.

Сите овие стратегии, планови и слично се искоринирани со Министерството за финансии при планирањето на буџетите на државата за наредната година. Според разговорите со експертите, единствено прашање е дали постои добра проценка на финансиските потреби наведени во документите.

На долг рок, хармонизирана политика постои само парцијално, кај некои министерства или кај некои прашања што ги покриваат владините национални координатори. Генерално, низ владините институции многу малку може да се најдат документи – стратегии што покриваат десетгодишен рок или подолго.

Постојат и механизми за тоа како од општа цел на Владата да се развие стратегија на секторско ниво. Тоа обично оди со информација од даден сектор, па разгледување на проблемите во секторот на Владина седница, па задолжување на Генералниот секретаријат заедно со Владините комисии или национални координатори да изготват стратегиски секторски документ.

ВЛАДАТА СПРОВЕДУВА РЕФОРМИ СО РАЗЛИЧНО ТЕМПО

Прашањето за исполнувањето на владините цели врз основа на стратешките документи е прашање што нема единствен одговор и треба да се бара од случај до случај, велат експертите со кои разговаравме. На пример, општ е впечатокот дека со реформите во образованието многу се доцни или воопшто не се почнати.

Многу сличен е впечатокот и за реформите во здравствениот систем, иако таму има некакви придвижувања во одделни сегменти, какви што се централизирана набавка на лекови, реагенси или давањето здравствени услуги во кои почнува да се изедначува приватниот здравствен сектор со јавниот и да се третираат како единствен систем на давање здравствени услуги.

Многу е силен впечатокот за силни и сеопфатни реформи во областа на социјалната политика, каде што е изработен цел нов систем на политика на социјална заштита. Затоа, експертите препорачуваат дека одговорот на индикаторот дали Владата ефикасно ги имплементира зацртаните целие прашање што нема еднозначен одговор.

Што се однесува до мониторирањето на реформските цели, Владата тоа го прави различно, но генерално редовно. Тоа се прави или на седници на влада, каде што одредени министерства се задолжени да ја известат владата до каде се реформите по сектори или на други начини и форми. Може да се прави и со извештаи од работата на работни групи задолжени за одредени реформи. На пример, реформите во правосудството ги изработува работна група составена од владини претставници,

од претставници на правосудната власт и од претставници на невладиниот сектор, со која претседава лично премиерот. Така што или премиерот или Министерство-то за правда може да реферира на владина седница до каде се стигнати активностите со реформите во овој сектор, кога таква точка е ставена на дневен ред.

Што се однесува до самите министерства и други институции што се под нив, тие редовно се мониторираат на начин што извештај за работата на одредена комисија или агенција се поднесува до министерот лично. Но, освен тоа, поголемите агенции и фондови и особено оние што не се директно под владата или министерствата, туку надлежноста им е општа или регулаторна и се основани од Собранието, поднесуваат извешти и до Собранието. Такви се примерите со Фондот за здравствено осигурување, Фондот за пензиско осигурување, Агенцијата за енергија, Агенцијата за спречување корупција и судир на интереси... Сите овие институции се должни најмалку еднаш во годината да поднесат два извештаја. Извештај за работењето, т.е. за активностите во текот на минатата година, со план за активности во идната, плус Извештај за финансиското работење.

Независно од сето тоа, финансиското работење на сите тела во извршната власт, по вертикала, ги проверува и Државниот завод за ревизија,⁸ врз основа на годишни планови за ревизорските активности.

Отчетноста е јасно разграничена и помеѓу институциите и внатре во институциите. Во праксата се случува да има недоразбирања или „вадење“ на една институција со друга. Неодамна таков случај имаше помеѓу Фондот за пензиско и инвалидско осигурување и Министерството за труд и социјална политика, кое е матично министерството за овој фонд⁹. Забележани се недоразбирања за одговорноста помеѓу Министерството за внатрешни работи и Јавното обвинителство, особено по измените во Законот за кривичната постапка од 2013 година, кога ЈО е органот што раководи со истрагата. Полицијата често знае да „се вади“ на оваа одредба за неизвршување одредени активности што ѝ припаѓаат по закон, па не ги извршува во целост своите посебни овластувања или во рамките на една истрага ако е веќе отворена од Обвинителството или ако нема истрага, но се работи за пројавен случај на криминално однесување, а полицијата испраќа само посебен извештај до

обвинителството, иако има основа да собере и докази и да поднесе кривична пријава¹⁰.

Исто така, постојат повеќе агенции што функционално се или треба да се под некое министерство, но кога ќе се отворат прописите, ќе се види дека нивните органи на управа ги избира Владата, каков што е примерот со Агенцијата за вработување.

- 8

Државен завод за ревизија на РСМ – Годишни програми за работа – (достапно на: <http://www.dzr.mk/DesktopDefault.aspx?tabid=1098>)

- 9

Вистиномер –(2019) - Контраспин: Злоупотреби со пензиите, сепак, имало – (достапно на <http://vistinomer.mk/kontraspin-zloupotreba-na-pri-donesi-za-penzii-sepak-imalo/>)

- 10

Вистиномер –(2018)- Контраспин: МВР (и ЈО) и по 9 постапувања за малолетничка, дозволија системот да остане „труден“ – (достапно на: <http://vistinomer.mk/mvr-i-jo-po-9-postapuvana-za-maloletnichka-dozvolija-sistemot-da-ostane-truden/>)

ПВР – проценка на влијание на регулативата

Процената за влијанието врз регулативата, иако е задолжителен процес уште од пред 2010 година, не се спроведува целосно квалитетно во подготовката на регулативите и политиките на министерствата. Како доказ за тоа можат да послужат поднесени предлози за изменување и дополнување на законите што секојдневно пристигаат во законодавниот дом, Собранието¹¹, а може да се види и ако се посети веб-страницата на Националниот електронски регистар на прописи на РСМ – ЕНЕР, во делот на линковите што ги покажуваат годишните програми за ПВР¹².

- 11
Собрание на РСМ – Материјали – (достапно на <https://www.sobranie.mk/materijali.nspx>)

- 12
ЕНЕР – Годишен план за спроведување на ПВР – 2019 – (достапно на: <https://ener.gov.mk/default.aspx?item=pvrc-lient>)

- 13
МИОА – 2013 – Прирачник за проценка на влијанието на регулативата – (достапно на: http://www.mio.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/Priracnik%20za%20PVR2_mk.pdf)

- 14
МИОА – 2013 – Акти што ја уредуваат материјата за проценка на влијанието на регулативата - (достапно на: http://www.mio.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/Akti_PVR_1mk.pdf)

Состојбата е континуирано иста со години. Единствени исклучени од ПВР се некои итни измени само на одреден член од одреден закон поради усогласување со новонастаната измена на друг закон или, пак, закон за ратификација на меѓународни конвенции и договори. Не е најјасно, велат експертите во интервјуата што ги правевме за овој документ, зошто е состојбата таква, иако постои унифицирана методологија и прирачници што ги изработиле во самото Министерство за јавна администрација и тие се транспарентно објавени и на нивната веб-страница. Едната публикација се вика Прирачник за проценка на влијанието на регулативата,¹³ додека другиот документ е насловен како Акти, кои ја уредуваат материјата за проценка на влијанието на регулативата.¹⁴ И двете публикации се издадени уште во 2013 година.

Според овие публикации-упатства, ПВР треба да одговори и да ги покрие сите аспекти од социјалните, економските или последиците на животната средина и треба да ја покаже оправданоста од носењето некаква, пред сè, законска регулатива или нејзина измена. За потребите на ПВР е изработен и методолошки образец, кој треба да биде вграден на крајот од секој предлог на за-

кон или измена на закон. Во секој случај, тоа не се чини редовно или се прави половично, со образложение од страничка-две и без пополнетиот образец, велат експертите вклучени во изработката на овој документ.

Во рамките на овој сет на индикатори спаѓа и системот за проверка на примена на регулативата или имплементација на законските измени. И за ова постои изграден методолошки пристап¹⁵ и дури и упатства како да се спроведува ех-post оценката за имплементацијата што треба да им помогне на министерствата и другите институции и државни органи да добијат сознанија и научени лекции, со цел да направат во иднина уште поефикасна регулатива. Но, и ова не функционира во пракса во добар дел.

Како поткрепа на ваквото тврдење, експертите упатуваат повторно на предлозите на некој сосема нов закон или на измени на постен закон. Во воведниот дел секогаш треба да постои опсежна експликација зошто се менува законот или се прават делумни измени во него. Наместо тоа, може да се видат штури појаснувања од неколку реда. Постои речиси генерална оценка дека во изминатиот период, особено до смената на власта

во 2017 година, големи системски закони се менувани пречесто и тоа многу често заради дневнополитички потреби. Такви се случаите со Законот за здравствена-та заштита, Законот за работните односи или Законот за градежништвото, кој можеби е рекордер по промени, бидејќи во периодот од 2009 до 2018 е изменет дури 31 пат¹⁶.

- 15

МИОА – 2013 – Методологија за оценка на спроведувањето на регулативата – (достапно на: http://www.mio.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/Ex_post_Metodologija.pdf)

- 16

Pravo.org.mk – Закон за градење – (достапно на: <https://bit.ly/2HSy-cvJ>)

Вклученост на јавноста

Јавноста во креирањето на политиките во Република Северна Македонија, по подолго време исклученост, од 2017, по промената на владата е повторно вратена како фактор што придонесува за што покохерентни политики.

Меѓутоа, мора да се каже, дека иако станува збор за цврста политичка определба на најголемата владејачка партија СДСМ, дадена уште во предизборниот период, состојбата е драстично променета, но засега тоа не е сеопфатен процес што ги зафатил сите пори на

општеството, вклучувајќи ја и локалната власт во целина. Состојбата е таква, иако земјата доброволно има пристапено кон глобалната иницијатива за Отворено владино партнерство уште во 2011 година и досега имала направено три акциски плана - во 2012, 2014 и 2016 година.

Во 2018 година е усвоен нов Национален план за Отворено владино партнерство¹⁷, каде што покрај деталите за разни области е ставена и законодавната власт, односно што подобро учество на јавноста во креирањето на законите. Како крајна цел за 2021 година, на пример, е ставено дека во работните тела на Собранието треба да има вклученост од 70 отсто граѓани, односно на граѓанскиот сектор во целиот негов дијапазон.

ЗГОЛЕМЕНО Е УЧЕСТВОТО НА ЈАВНОСТА ВО ИЗГОТВУВАЊЕТО НА ПРОПИСИТЕ

Самата Влада се има обврзано на транспарентност и отчетност при работењето, како и најширока партиципација на граѓаните преку невладиниот сектор во креирањето на политиките и законите.

- 17
МИОА - Отворено
владино партнерство –
(достапно на: <http://www.mioa.gov.mk/?q=mk/documents/open-government-partnership>)

Како примери, кои биле повеќе или помалку успешни, може да се истакнат реформите во правосудството, кои уште се одвиваат, реформите во медиумската сфера, кои досега се одвиваат со учество на граѓанскиот сектор, дел од реформите во здравството, каде што за одредени проблеми се вклучени специјализираните граѓански организации, реформите во безбедносните служби и слично. Во принцип, и економските реформи се носат со вклученост на граѓанските или струковите организации, пред сè, од стопанските комори или од страна на стручната јавност, иако не секогаш нивните ставови влегуваат во финалните решенија.

ЕНЕР или единствениот централен регистер на прописи е втор начин за вклученост на јавноста. Иако понекогаш од невладиниот сектор може да се слушнат коментари дека нивните коментари на одредени предлог-закони или друг тип прописи не се објавуваат редовно или не се земаат предвид, факт е дека и таква електронска комуникација во креирањето на политиките постои повеќе години.

ЗГОЛЕМЕН Е ПРОЦЕНТОТ НА ЗАКОНИ ПО СКРАТЕНА ИЛИ ИТНА ПОСТАПКА

Во врска со Собранието постојат различни искуства. Принципиелно, како што е напишано погоре со акциските планови за Националните планови за Отворено владино партнерство, постои цврст став за вклучување на јавноста во креирањето на законите. Но, не секогаш е така. Некоје тело на Собранието, најчесто некои од комисиите, решава почесто во расправата за некое законско решение да ја вклучи јавноста преку граѓанскиот сектор, некое - не.

Но, постојат и ситуации каде што јавните консултации поради некаква итност на рокови од политички потреби, било за внатрешната политика било за роковите за европските интеграции што ја притискаат владата некои закони или измени на закони да се носат во итна постапка и со скратени рокови, каде што практично јавноста и не е вклучена во градењето на таквите политики.

Во 2016 година, според Годишниот извештај за работата на Собранието, над 60 отсто од законите биле донесени по скратена или итна постапка¹⁸.

- 18
од законите биле донесени по скратена постапка – (достапно на <http://vistinomer.mk/sobranski-trend-nad-60-otsto-od-zakoni-po-skratena-postapka-1/>)

Меѓутоа, наместо да се намали, овој тренд се зголемил во 2017 година, така што во таа година дури 75 отсто од донесените 33 закони (без законите за ратификација или кои произлегуваат од меѓународни договори) биле донесени најмногу по скратена постапка, а еден и по итна¹⁹. Се разбира, од ова не може да се прави сеопфатна анализа за тоа дали претходно имало доволно учество на јавноста во расправата за некој закон, но, штом нешто е по скратена или итна постапка, шансите за вклучување на јавноста сеопфатно се намалуваат.

Инаку, нема посебна промоција на јавните консултации. Обично, кога се носи некој закон или измена на закон, надлежните од ресорното министерство или, пак, врвот на Владата на посебна прес-конференција ќе ги најават намерите за смена на прописите, по што ќе нагласат дека предлог-законот или измените во Влада, па во Собрание ќе влезат по спроведени консултации со јавноста. За некои витални закони постојат работни групи во кои се вклучени и граѓанските организации и експертската јавност, за други, јавните консултации се сведуваат на коментарите и забелешките на владината веб-страница за прописи ЕНЕР. Често јавните консул-

тации се, всушност, она што по медиумите во дебатните емисии го говорат на одредена тема експертите.

Граѓаните ретко учествуваат во јавните консултации. Најчесто во нивно име тоа го прават граѓанските организации, што е, во спротивност, со сликата што се добива ако се набљудуваат контактните емисии на националните телевизии или радија, каде што се забележува значителен интерес на публиката за одредени измени на некој закон, при што граѓаните ги изнесуваат слободно своите мислења, иако таквите емисии се често злоупотребени и од партиски симпатизери или членови на политички партии.

- 19

Собрание на РСМ – Годишен извештај за работата на Собранието од 31.12.2016 до 31.12.2017 година – (достапно на: <https://www.sobranie.mk/content/izvestai/IZVESTAJ%20ZA%20RABOTATA%20NA%20SOBRANIETO%20NA%20RM%202017.pdf>)

Јавна служба и човечки ресурси

Воспоставени се политики и правни рамки за професионална и кохерентна јавна служба.

Постојат воспоставени практики/политики и правна рамка за јавна служба и за вработување во јавната служба, но, според експертите, со кои комуницираме, таквите политики се спроведуваат со извесни проблеми и не гарантираат кохерентност.

Оваа материја ја регулираат два закона - Закон за административни службеници²⁰ и Закон за вработените во јавен сектор²¹. И двата закона се од 2014 година

и имаат претрпено повеќе измени, а последните се од 2018 година.

Еден од проблемите што постојано се провлекуваат, на пример, според експертите, е немањето јасен систем за мерење на учинокот на вработените административни службеници или за сите вработени во јавниот сектор, вклучувајќи ги избраните или именуваните лица.

Некохерентноста се гледа и според вработувањето на јавните службеници. Тоа, иако треба да биде според заслуги и според еднаков третман за сите, постојат заобиколни механизми, кои ги уништуваат филтрите напишани на хартија уште со првиот Закон за државни службеници од 2000 година, кој престана да важи во 2014 година. Партијата во јавниот дискурс и натаму се гледа како работодавец, па оттаму и праксата со вадење партиски книшки само поради вработување никако да престане. Од друга страна, непотизмот не само што сè уште игра улога туку вакви сомневања за непотистички вработувања буквално ја преплавија новоизбраната Антикоруписка комисија.

- 20

МИОА – Легислатива – Закон за административните службеници – (достапно на: http://www.mio.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/legislation/zas_konsolidiran_18012018.pdf)

- 21

МИОА – Легислатива – Закон за вработените во јавниот сектор – (достапно на: http://www.mio.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/legislation/zakon_za_vrabotenite_vo_javniot_sektor_-_konsolidiran_tekst.pdf)

ПАРТИИТЕ И ВРАБОТУВАЊЕТО ВО АДМИНИСТРАЦИЈАТА – НЕРАСКИНЛИВ ПРОЦЕС

На тој начин и се зголемуваше бројот на вработените во јавниот сектор. Пред 2006 г. нема податоци, но постојат податоци според експертите дека од 2006 до 2016 година бројот на државните службеници што работат во органите на државната власт на централно ниво се зголемил од 12 на 16 илјади. Исто така, според Рамковниот договор од Охрид, во тој период се вработени и над 2.600 државни службеници, припадници на Албанците и другите малцинства. Според Законот за административните службеници, брана треба да претставува Министерството за финансии, кое треба да издаде одобрение за секое работно место во јавниот сектор согласно планираните буџетски средства за плати на вработените во институциите. Но, честопати тоа знае да се измени прекуноќ со обезбедување резервни средства или со помалку средства, кои се исплаќаат за работен однос на определено време.

Постојат јасни механизми вградени во Законот за вработените во јавниот сектор за откази на државните

службеници/административните службеници. Едно од начелата ставени во Законот е и Начелото на професионална етика, непристрасност и објективност, како и Начелото за управување со ефектот на вработените, преку кои се прави оценка на вработените и може да биде и основа за прекинување на работниот однос.

Што се однесува до вкупниот број на административните службеници е прашање и на субјективна оценка, но и на објективните потреби на државата да пружи што подобри услуги на граѓаните. Според последниот Извештај за вработените во јавниот сектор во 2017 г.²² на ресорното министерство МИОА, во околу 1.300 институции во јавниот сектор во државата биле вработени околу 130 илјади луѓе. Притоа, од ова бројка, околу 20 илјади се вработени во безбедносниот сектор – Армија, Полиција, безбедносни служби...Родовата припадност е речиси еднаква, а старосниот просек на вработените е околу 45 години.

Експерт со кој разговаравме за ова прашање изнесе податок дека бројка од околу 16 отсто од вработените во јавниот сектор се смета за една од помалите на ниво на просекот од ЕУ - 28 земји членки, но и при ова

повторно треба да се гледа учинокот и дали овој број на вработени е оправдан, т.е. потценет или натценет.

Тоа, на пример, се гледа и од нерамномерноста на вработените во јавниот сектор кај општините. Кај некои општини бројот наневработените е преценет, кај некои е потценет, а со приближно ист број на населението, како што може да се земе примерот со општините Тетово и Гостивар. Првата општина има околу 4 пати повеќе вработени отколку втората, според неофицијални податоци, а според официјалните од последниот Извештај од 2017 издаден во 2018, разликата е двојна²³.

Но не е само бројката проблем, туку и арбитражно решавање на некои прашања што ги водат високите функционери во јавната администрација, а што се решаваат преку директно или индиректно политичко влијание. Ова влијание по сите линии во администрацијата, всушност, беше големо и, практично, партијата на власт или тие на власт, решава секакви прашања – од најкрупни до најситни. Сега, ако се суди според последниот извештај на Европската Унија²⁴, влијанието на политиката во одлучувањето на администрацијата е нешто намалено. Сепак, далеку сме од тоа да кажеме дека политичкото влијание сега е спречено.

На повисоко ниво, кај високите функционери во јавната администрација тоа можеби може да се намали или да нема толкави реперкусии со усвојување на најавуваниот нов закон за избор на високи административни службеници. Причината е што се зајакнуваат критериумите за тоа кој може да биде избран на висока раководна позиција во администрацијата, а со самото тоа еден од условите е кандидатот да има изградено личен систем за интегритет, иако крајниот збор го има ресорниот министер.

ПОЛИТИЧАРИТЕ СÈ УШТЕ СЕ МЕШААТ ВО ОДЛУКИ НА АДМИНИСТРАЦИЈАТА

Во овој дел за тоа какво е или какво било влијанието може да се споменат само два примера. Во државата почнувајќи од 2013 до 2015 по желба на Владата/ преку Генералниот секретаријат, на директорот на Јавно претпријатие „Македонски шуми“ му било наредено да изготви елаборат за увоз и садење палми во повеќе места во земјата, вклучувајќи го и Скопје. Во целата операција биле вклучени и од Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство, но не и науката.

Државата, како што се открива во една истражувачка сторија, т.е. Владата била известена дека постојат големи ризици, како и тоа дека јавното претпријатие ги нема потребните средства за целата операција. На крајот, државата потроши над 700 илјади евра за увоз на палми од Кина, кои речиси сите до една не преживеаја, освен десетина во најјужните делови во Дојран и Охрид²⁵.

Вториот пример е влијанието на политиката директно и врз министер, но и врз директорот на еден од најголемите фондови во државата – пензискиот фонд. Имено, министерката за труд и социјална политика неодамна објави дека е поднесена кривична пријава против непознат сторител, затоа што со ревизија утврдиле дека 19 милиони евра од Фондот за пензиско и инвалидско осигурување биле ненаменски потрошени, односно недостасуваат во приватниот пензиски столб, каде што требало да бидат префрлени.

Бидејќи овој Фонд со години го добива како „трофеј“ една од албанските политички партии, веднаш на прес-конференција највисоки функционери од таа партија изјавија дека немало никакви злоупотреби²⁶, дека министерката згрешила итн. Утредента, министерката со директорот на Фондот мораше да држи прес-конферен-

ција на која беше објаснето дека парите не биле украдени, дека не биле злоупотребени, туку дека биле исплатени за пензии во државниот фонд, за да се пополни дупката во Фондот, која е огромна и се покрива со буџетски средства. Значи наместо парите да им се исплатат на пензионери за кои биле наменети, им се исплатиле на некои други пензионери. Но, инсистирањето во јавноста да се оди со приказна дека немало злоупотреби, е по директна политичка линија од врвот на партијата, која е и коалициски партнер на доминантна македонска партија на власт и во тоа време на злоупотребата и денеска. Парите, пак, се обесштетуваат во моментот од централниот буџет за тековната 2019 година.

Интегритетот на јавната администрација е дискутабилно прашање. Од 2014 година постои Кодекс за административните службеници, во кој се пропишани етичките правила што треба да важат за оваа категорија вработени. Во релативно краткиот кодекс, само со општи фрази може да се подразбере дека коруптивно однесување е недозволиво и неспојливо со администрацијата, иако зборот корупција или примање подарок или трансфер на влијание директно не се споменати.

- 25

НОВАТВ – (2018)- Палмите биле преплатени за 400 илјади евра, а штетникот е gratis – (достапно на <https://novatv.mk/palmitte-bile-preplateni-za-400-000-evra-a-shtetnikot-e-gratis/>)

- 26

Вистиномер – 2019 – Контраспин: Злоупотреба на придонеси за пензии, сепак, имало – (достапно на <http://vistinomer.mk/kontraspin-zloupotreba-na-pri-donesi-za-penzii-sepak-imalo/>)

Постои и Кодекс за етичко однесување на пратениците во Собранието на РМ донесен во јуни 2018 година, но иако во последниот извештај на ГРЕКО тоа е нотирано со задоволство и како охрабрувачка вест, сепак, препораката е оценета само како делумно спроведена. Истото важи и за Кодексот на етичкото однесување на јавните обвинители. Иако првата верзија беше донесена уште во 2014 година, а втората во 2014 година, а во 2018 година беше донесено и Упатство за спроведување на Етичкиот кодекс за јавните обвинители, ГРЕКО ја смета оваа препорака само за делумно исполнета (*целиот пасус за интегритетот е преземен од претходниот документ за јавни политики, што е направен два месеца пред овој и кој се однесуваше на реформата во борбата против организираниот криминал и корупцијата*)²⁷.

- 27

Фондација „Метаморфозис“
– 2018 – Антикорупцијата и компромисите – невозможна мисија - (достапно на http://metamorphosis.org.mk/aktivnosti_arhiva/antikorupcijata-i-kompromisite-nevozmozhna-misija/)

Давање услуги

На сите три прашања од индикаторите за квалитетот на услугите, т.е. дали се тие ориентирани кон граѓаните, дали се достапни и дали се квалитетни, одговорите се и да и не. Се разбира дека сите јавни услуги постојат за граѓаните и оти тие треба да бидат задоволни од нив, зашто администрацијата, всушност, постои за нив и креираните услуги од сите области треба да бидат и достапни и квалитетни. Но, тоа не е така во повеќе области.

Можеби основниот проблем лежи во неусогласеноста на законите. Основните два закона, за администрацијата и јавните службеници, ги даваат правните насоки

и основни рамки според кои и напредувањето и назадувањето во службата е врз принципот на заслуги, односно од вработувањето до напредувањето и назад треба да се стигне само според системот на заслуги. Меѓутоа, една анализа извршена неодамна за дискрепанциите во правната регулатива во некои клучни сектори од јавната администрација, издание на Центарот за управување со промени, покажа дека и во здравството и во образованието и во социјалната заштита и кај јавните претпријатија, постојат неусогласености на основните закони за секој сектор со оние за Јавна администрација – Законот за административните службеници и за Јавниот сектор – Закон за вработените во јавниот сектор, пред сè, во погледот на вработувањето и унапредувањето²⁸.

Истата граѓанска организација ЦУП спроведе на крајот од 2017 година и теренско истражување во поглед на квалитетот на услугите во јавното здравство, каде што 44,8 отсто услугите во јавното здравство ги оцениле како добри.²⁹

Ова донекаде кореспондира и со регионалното истражување „Балкански барометар 2018 година“ што го спроведува Регионалниот совет за соработка од Са-

- 28

Центар за управување со промени (ЦУП) – 2018 - Правна анализа за усогласеноста на законите од областа на јавната администрација и јавните услуги во некои клучни сектори : извештај од следење - анализа на правна рамка – (достапно на http://www.cup.org.mk/publications/Pravna%20usoglasenost_web.pdf)

- 29

ЦУП – 2018 - Извештај за ставовите и мислењата на граѓаните за квалитетот на услугите во јавното здравство : извештај од теренско истражување, стр.23 – (достапно на http://www.cup.org.mk/publications/Zdravstvena-zastita_f.pdf)

раево, според кое, одговорите на анкетираниите над 1.000 лица од РСМ, упатуваат дека граѓаните се повеќе задоволни отколку незадоволни и оти гледајќи според времето, љубезноста, брзината и цената на услугите во јавниот сектор тие дале просечна оценка од 2,8 - 2,9 на листата од 1 до 5.²⁷

ДИГИТАЛИЗАЦИЈА НА УСЛУГИТЕ – НАПУШТАЊЕ НА ШАЛТЕРИТЕ

Тоа што може да донесе вистински пресврт на ова поле е дигитализацијата на јавните услуги. Таа е веќе најавена од Владата и од ресорното министерство. Општа е оценката дека со дигиталните услуги се намалува до крајни граници давањето „услуга на шалтер“, што ем го зголемува квалитетот ем ја намалува можноста од коруптивни дејства.

За да профункционира дигитализацијата на услугите, треба да се изменат неколку клучни закони и да се донесат нови, но она што најпрво треба да се направи е изработка на Каталог, во чие учество активно веќе партиципира и невладината Центар за управување со промени. Од технички аспект, пак, многу е важна и широката

покриеност со интернет на целата територија на земјата, како и планираното првично воведување на 5Г-технологијата, која ќе овозможи екстремно брзо пренесување на податоците преку интернет.²⁸

ЗООП – ГАРАНЦИЈА ЗА ДОСТАПНОСТ И ЗАШТИТА ВО ЈАВНИТЕ УСЛУГИ

Инаку, за достапноста и заштитата на корисникот на јавната услуга, а со тоа и на квалитетот на јавните услуги, клучен е Законот за општата управна постапка (ЗООП)²⁹, сосема нов од 2015 година. Со овој закон, за разлика од претходниот, јасно се кажани начелата на законитост, на право на достапност до јавните услуги, на правото на приговори и други начини на решавање на управните спорови директно меѓу давателот на услугата и корисникот, а меѓу другите начела е и начелото на сервисна ориентација на јавните органи. Граѓанинот, корисник на јавни услуги сега има законска гаранција за подеднаков пристап и достап до јавната услуга, без оглед дали носителот на дејноста е давател на услуги од страна на државата (министерство, агенција, јавно претпријатие или акционерско друштво во државна сопственост).

- 27

РСС - Балкански барометар 2018, стр.111, табела 89 – (достапно на <https://www.rcc.int/pubs/66/balkan-barometer-2018-public-opinion-survey>)

- 28

РСЕ – Дигитализација за елиминација на бирократијата – (достапно на: <https://www.slobodnaevropa.mk/a/29744140.html>)

- 29

„Службен весник“ бр.124/2015 – Закон за општата управна постапка, стр.10 – 52 – (достапно на: <http://www.slvesnik.com.mk/Issues/648214cd0c3541cea73333d-3bcb1342d.pdf>)

ност) или приватна компанија е давател на услуга од јавен карактер.

Впрочем, тоа го пишува и во Прирачникот од практични прашања за примена на ЗОУП³⁰ издаден во 2017 година од МИОА со поддршка на СИГМА:

„Новиот ЗОУП, исто така, обезбедува правна заштита кога испораката на јавните услуги (како, на пример, телекомуникациски услуги, снабдување со електрична енергија или вода) ги попречува правата на граѓаните или нивниот законски интерес. Приватизацијата на испораката на јавните услуги не смее да ја намали правната заштита на корисниците на услугите (граѓаните).“

Покрај овој закон постојат и посебни закони во одредени специфични области, како што се Закон за здравство, Законите за основно средно и високо образование, каде исто така се зборува за достапноста, но и за квалитетот на јавните услуги, итн.

Постојат и други два закона што на некој начин треба да го гарантираат правото на квалитетна услуга. Тоа се Законот за заштитата на правата на потрошувачите³¹ и Закон за заштитата на правата на пациентите³².

Првиот закон е донесен уште во 2004 година и изменет повеќепати. Со последните измени од пред неколку години се зголемени прекршочните одредби за правните лица и одговорните лица во правните лица, во насока на поголема заштита на потрошувачите. Сепак, перцепција е дека законот е малку промовиран во јавноста и оти потрошувачите сè уште не си ги познаваат своите права.

Вториот закон, кој е донесен релативно неодамна, пред неколку години, ги уредува сите права на пациентите во поглед на добивањето квалитетна здравствена услуга, пропишува во еден член и должности на пациентот, но пропишува и должности на здравствените работници и на здравствените установи.

Она што е недостаток на овој закон е надзорот. Имено, неодамна на една ТВ-дебата беше искажан фактот дека иако законот пропишува формирање комисији во секоја општина и во градот Скопје, кои ќе се грижат за остварување на правата на пациентите врз основа на овој закон и ќе работат континуирано на унапредување на правата на пациентите, ваквите комисији не се формирани во повеќето општини во РСМ, а и таа во Скопје

- 30

МИОА – 2017 - Практични прашања и одговори за примена на ЗОУП – (достапно на: http://www.mio.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/Primena-na-noviot-zakon-ZUOP_03.pdf)

- 31

Министерство за економија – Закон за заштитата на правата на потрошувачите – (достапно на [http://www.economy.gov.mk/Upload/Documents/zakon%20za%20potro\[uvaci%20%20pdf.pdf](http://www.economy.gov.mk/Upload/Documents/zakon%20za%20potro[uvaci%20%20pdf.pdf))

- 32

Министерство за здравство – Закон за заштитата на правата на пациентите – (достапно на <http://zdravstvo.gov.mk/wp-content/uploads/2012/12/zakon-za-zastita-na-pravata-na-pacientite-precisten.pdf>)

била формиранасо задоцнување од неколку години од кога бил донесен законот.

Функционалност и одржливост на локалната самоуправа

Сегашната територијална поделба и бројот на единиците на локалната самоуправа се дефинирани со соодветен закон во 2004 година. Република Северна Македонија во повеќепартискиот живот во 1991 година влезе со 34 општини, кои, всушност, беа поголемите градови во земјата. Во 1996 г. бил донесен нов Закон за територијалната поделба и одредување на границите на единиците на локалната самоуправа³³, при што биле формирани дури 123 општини со населени места, од кои 7 општини во Град Скопје.

Во 2004 година од две причини – преголемиот број определени општини во 1996 година, при што беше доведен во прашање целосниот систем на функционирање на локалната самоуправа, но и поради постигнатиот Рамковен договор или Охридски мировен договор во 2001 година, по краткотрајниот конфликт што сè уште не е дефиниран како војна помеѓу паравоени структури на Албанците и припадниците на редовните и резервните армиски и полициски сили – се донесе нов закон со малку поинакво име, со кој се определи бројката од 84 општини, од кои 33 со седиште во град, 41 со седиште во поголеми села и 10 во рамките на Град Скопје.²

Уште една мала корекција е направена во 2013 година, кога неколку мали општини околу Кичево се припоени под градската општина Кичево, така што донес бројот на општините во РСМ изнесува 80.

Додека за првата територијална реорганизација од 1996 година речиси и да не постојат никакви документи и анализи зошто тоа тогаш така се направило, со толкав број општини, за втората територијална реорганизација (која не помина ни политички баш најмирно зашто беше организиран референдум кој не успеа, а тензиите

- 33

„Сл. весник“ – 1996 – Закон за територијалната поделба на РМ и одредување на границите на единиците на локалната самоуправа – (достапно на: <http://www.slvesnik.com.mk/Issues/CAFFB1AA376347A0B1E3044B8FAC16C6.pdf>)

- 34

„Сл. весник“ – 2004 – Закон за територијалната организација на локалната самоуправа во Република Македонија – (достапно на: <http://www.slvesnik.com.mk/Issues/9D37AEDC6F890F40A8795ED71D0C72A9.pdf>)

во општеството драматично пораснаа), постојат и научни потврди и анализи дека е, всушност, продукт на Рамковниот договор или Охридскиот мировен договор. Преку анализа на самиот договор, дел од науката дава теза дека поради самата природа на договорот, со кој, во суштина, а не по форма, државата е устроена како бинационална, помеѓу мнозинството Македонци и малцинството што е над 20 отсто од граѓаните во државата, Албанци – така е направена и територијалната организација.

Според трудот на повеќе професори издаден од Институтот за социолошки и политичко правни истражувања при Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје, новата територијална организација е направена како компромис од ултимативните барања за федерализација или кантонизација за време на преговорите во Охрид и ултимативните барања за доминација на македонската етничка заедница и за строга централизација во сите области на живеење на граѓаните.

„Конкретниот концепт на локалната самоуправа што го детерминира Договорот, всушност, е некоја средина меѓу определбата за строго унитарна државна

заедница (како максималистички национален интерес и цел на македонската заедница во РМ) и федерализацијата/кантонизацијата на државата РМ (како максималистички национален интерес и цел на албанската национална заедница во РМ“ – пишува во истражувањето објавено од група професори во 2011 година, спроведено врз тригодишно истражување на новиот концепт на локалната самоуправа³⁵.

Според тоа, критериумите по кој се правела новата територијална поделба се јасни – исправање на грешката од преголем број општини и вградување на принципите – магистралата на процесите по 2001г. за пишана во Охридскиот договор.

Но, тие критериуми, како и недореченостите во низата закони за успешно функционирање на локалната самоуправа и за функционална децентрализација, вклучувајќи ја и фискалната децентрализација, доведоа до податок дека не баш мал број општини во земјата не можат да опстојат финансиски, едноставно, затоа што немаат доволно извори на приходи. Тоа, пак, доведува до огромна задолженост на општините, која стаса до повеќе десетина милиони евра. Не само тоа, туку, исто така,

- 35

УКИМ\Институт за социолошки и политичко-правни истражувања – 2011 – Граѓаните во системот на локалната самоуправа, стр.40 – (достапно на: <http://isppi.ukim.edu.mk/images/685325Graganite%20vo%20sistemot%20na%20lokalnata%20samouprava.pdf>)

не бал мал број од општините во земјата повремено на пократок или подолг период имаат блокирани сметки поради долговите и тужбите и извршителите на должниците.

На пример, на крајот од 2017 година, во истовреме биле блокирани сметките на 18 општини³⁶. Она што е уште поинтересно е фактот дека не само малите рурални општини, туку и големи градски општини биле блокирани и имаат (имале) проблем со финансирањето, како што се Охрид, Тетово, Струга, Куманово, а во тој период и скопската урбана општина Карпош.

Кај малите рурални општини како што се, на пример, Општина Пласница, која со реални под 5.000 илјади луѓе беше блокирана рекордни 5 години³⁷ или Општина Конче, која, иако има 4.000 жители и претежно живее од земјоделство/тутун и успеала во 2018 година да собере и да потроши само околу 1 милион евра³⁸, проблем се немањето индустрија или атрактивно градежно земјиште или едноставно мал број население за собирање приход. Кај големите градски општини кои се со блокирани сметки или со долгови, секако, станува збор и за лошо управување и коруптивни или нецелис-

ходни трошоци, покрај, се разбира, реалните проблеми во законите и односите помеѓу централната и локалната власт, како и релативно слабата економија во некои градски средини.

Тоа покажува дека локалните самоуправи се различно финансиски одржливи, но, во исто време, често и лошо управуваат со јавните пари, а како доказ може да послужат и ревизиите, но и понекој судски процес или обвиненија против поранешни градоначалници.

За да ја надмине оваа ситуација, државата им дава субвенции на локалните самоуправи по две основи. На пример, дотациите се редовни во системот на основното и средното образование, како и во системот на здравствената заштита, потоа за разни проекти од инфраструктурен тип било на конкретна локална самоуправа или на групација на локални самоуправи во развојните плански региони (во Македонија ги има 8) и, конечно, директна ад-хок помош со цел да се исплатат долговите на општините.

Таков потег беше направен неодамна, кога на крајот на 2018 година, прво со ребаланс на буџетот на државата и со специјален закон, централната власт

- 36
„Фокус“ – 2017- Блокирани сметките на 18 општини, локалните избори ќе им ги плаќа државата – (достапно на: <http://fokus.mk/gteyblokirani-smetkite-na-18-opshтини-za-lokalnite-izbori-ke-im-plaka-drzhavata/>)

- 37
Радио Слободна Европа – 2015 - Петта година блокирана сметката на Општина Пласница – достапно на: <https://www.slobodnaevropa.mk/a/26973949.html>)

- 38
Општина Конче – Завршна сметка на буџет за 2018 година – (достапно на: <https://bit.ly/2Uj4qX5>)

одвои околу 50 милиони евра со цел секоја општина да ги покрие заостанатите долгови до 51 отсто од вкупните долгови³⁹. Ова беше нужност која ја согледа централната власт откако беше констатирано дека веќе во сепетември долгот изнесуваше 90 милиони евра а на средината на ноември над 96 милиони евра долг на сите општини во земјата⁴⁰.

Средствата што ги даде централната власт се неповратни, но со законот за реализација на тие пари централната власт ги задолжи општините во планирањето на приходите да не смеат да одат повеќе од 10 отсто за секоја наредна година, од просекот на прибрани приходи во последните три фискални години, затоа што откриле дека тоа е една од поглавните причини за огромната задолженост на општините – нереално проектирани приходи.

- 39

Министерство за финансии – Тевдовски: Владата го усвои законот за финансиската поддршка на општините за отплата на заостанатите долгови – (достапно на: <https://www.finance.gov.mk/mk/node/7556>)

- 40

ЦУП – (2018) Транспарентност и отчетност и управување со финансиите во единиците на локалната самоуправа, стр 31 – (достапно на: http://www.cup.org.mk/publications/Transparency%20i%20finansii%20vo%20ELS_mk.pdf)

Извори и литература/дел:

1. ЕК - Извештај за напредокот на РСМ(тогаш РМ) за 2018 – 2.1.2 Реформи на јавната администрација
2. ЕК- Стратегија на проширување
3. ЕУ-СИГМА-ОЕЦД – Принципите на јавната администрација
4. МИОА – Стратегија за реформа на јавната администрација 2018 – 2022
5. ЕНЕР - Годишен план за спроведување на ПВР – 2019 г.
6. МИОА – Акти што ја уредуваат материјата за проценка на влијанието на регулативата
7. МИОА - Отворено владино партнерство
8. МИОА – 2018 – Годишен извештај од регистарот на вработените во јавниот сектор 2017 г.
9. Центар за управување со промени (ЦУП) - Правна анализа за усогласеноста на законите од областа на јавната администрација и јавните услуги во некои клучни сектори: извештај од следење - анализа на правна рамка
10. ЦУП - Извештај за ставовите и мислењата на граѓаните за квалитетот на услугите во јавното здравство: извештај од теренско истражување,
11. ЦУП - Транспарентност и отчетност и управување со финансиите во единиците на локалната самоуправа
12. РСС - Балкански барометар 2018
13. УКИМ\Институт за социолошки и политичко-правни истражувања – 2011 – Граѓаните во системот на локалната самоуправа
14. Фондација „Метаморфозис“ -Антикорупцијата и компромисите -невозможна мисија
15. Фондација „Метаморфозис“ - Препораки за подобрување на состојбата - Отвореност на институциите на извршната власт во регионот и Македонија

Методологија

Ова истражување на Фондацијата „Метаморфозис“, во рамките на проектот чиј носител е Центарот за демократска транзиција од Црна Гора (ЦДТ), опфаќа пет области: избори, правосудство, борба против корупција и организиран криминал, медиуми и реформа на јавната администрација, при што секоја област беше обработена низ посебен документ. Во овој документ за јавни политики е обработена областа за состојбите со реформите во јавната администрација.

Областите се состојат од низа под-области, кои се однесуваат на регулација на стратешката и правната рамка, институционалниот, административниот и материјалниот капацитет, како и остварените резултати во праксата.

Нашите анализи содржат оценки на исполнетоста на критериумите до кои дојдовме со собирање на оценките на индикаторите и прашањата поврзани со нив од страна на експерти што ја следат имплементацијата на стандардите на ЕУ, како и врз основа на анализа на нормативните и институционалните реформи и нивните практични резултати.

ЦДТ направи проценка на напредокот во исполнувањето на политичките критериуми прв пат во 2017 година. Тогаш, со помош на методологот д-р Мартин Брус, за секоја од наведените области беа подготвени индикатори, кои служат како мерка за проценка на состојбата во областите и кои, всушност, претставуваат автентично разбирање за она што ЕК го бара од секоја земја како напредок во дадена област. По првата проценка, ЦДТ во 2018 година го прошири истражувачкиот фокус и на други земји од регионот, па со колегите од ЦРТА (Србија),

Фондацијата „Метаморфозис“ (Македонија), „Зошто не?“ (Босна и Херцеговина), методологијата е усовршена и врз нејзина основа се работат и овие истражувања.

Основите за развој на индикаторите се клучните оценки и препораки од извештаите на Европската комисија, но и други меѓународни извештаи, компаративни студии и истражувања, акциони планови, како и многубројни меѓународни стандарди и практики и други референтни материјали. Вкупниот број на индикаторите за сите области е 168.

И во ова истражување беа консултирани повеќе експерти, кои врз основа на прашалник од 40 –тина прашања групирани во седум индикаторски целини, дадоа свој експертски придонес и оценка за напредокот на реформите во медиумскиот сектор во Република Македонија.

За Фондацијата „Метаморфозис“

Фондацијата за интернет и општество „Метаморфозис“ е независна организација, која работи во Република Северна Македонија и во нашиот поширок европски дом. Нашиот тим е составен од посветени активисти, кои се залагаат за демократија, обединети со заедничката цел и вредности за меѓусебна отчетност, отворена комуникација и непоколеблива посветеност на универзалните човекови права и демократијата.

Се стремиме кон општество во кое вклучени и свесни граѓани активно користат иновативни алатки за

да ги исполнат своите граѓански права и одговорности; кои безусловно влијаат врз властите и бараат отчетност, со што обезбедуваат демократско, одговорно и транспарентно владеење.

„Метаморфозис“ работи на зајакнување на свеста и капацитетите на граѓаните и граѓанското општество за да можат во најголема можна мера да ги исполнат своите улоги како активисти за демократија, поддржувајќи ги државните институции при исполнувањето на нивната улога на служење на општеството.

Нашите програми се фокусираат на:

- Институционална отвореност и отчетност;
- Развој на капацитети за активно граѓанство;
- Заштита на човековите права во дигиталната средина;
- Развој на медиуми.

„Метаморфозис“ почна со работа во 1999 година како дел од програмата за електронско издаваштво на Фондацијата Институт отворено општество - Македонија. Во 2004 година стана посебен правен субјект.

ПРОЦЕНКА НА НАПРЕДОКОТ НА
РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА ВО
ИСПОЛНУВАЊЕТО НА ПОЛИТИЧКИТЕ
КРИТЕРИУМИ НЕОПХОДНИ ЗА
ЧЛЕНСТВО ВО ЕУ

ВТОР ДЕЛ:
НЕМА РЕФОРМА НА
ПРАВОСУДСТВОТО БЕЗ ПОЛИТИЧКА
ВОДЈА

АВТОРИ: ТЕОФИЛ БЛАЖЕВСКИ,
ГОРАН РИЗАОВ
ДИЗАЈН: ДЕЈАН БАТРИКЕВИЌ
ПОДГОТОВКА ЗА ПЕЧАТЕЊЕ:
КОМАЛАБ

