

СЛЕДЕЊЕ НА ПРОЦЕСОТ НА ЕВРОИНТЕГРАЦИИ:

РЕФОРМИ ВО ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА

„АДМИНИСТРИРАЊЕТО“ СО АДМИНИСТРАЦИЈАТА

КЛУЧЕН ПРЕДУСЛОВ ЗА РЕФОРМИТЕ

МЕТАМОРФОЗИС 

Фондација за интернет и општество

ИЗДАВАЧ:

Метаморфозис, Фондација за интернет и општество, ул. Апостол Гусларот, бр.40, 1000 Скопје,
Република Северна Македонија www.metamorphosis.org.mk | info@metamorphosis.org.mk
тел/факс: +389 2 3109 325

ЗА ИЗДАВАЧОТ:

Бардил Јашари

АВТОР:

Теофил Блажевски

ЛЕКТУРА И КОРЕКТУРА:

Елеонора Стојкоска–Попетревска

ДИЗАЈН:

Душан Стојковиќ

ГОДИНА НА ИЗДАВАЊЕ:

2022

СОДРЖИНА

За проектот и методологијата	4
Извршно резиме	4
Стратешка и законска рамка	5
Законската рамка ја има, менувањето оди бавно	6
Имплементација	6
Креирање политики и координација	8
ПВР и закони со европско знаменце	8
Јавна служба и управување со човечки ресурси – мерит системот зависи од законите	9
Деполитизација на администрацијата – Закон за висока раководна служба	9
ЗАС и ЗВЈС – неколку проблеми	10
Системот на плати е нужно да се реформира	11
Оценувањето на администрацијата само на хартија	12
Кодекси има – тој за администрација не се применувал?	12
Се контролира бројот на вработувањата во јавниот сектор – останува сомнежот колку е реален	13
Отчетноста со проблеми, транспарентноста традиционално добра	14
Реорганизацијата на органите и институциите сè уште само на хартија	15
Транспарентноста и отвореноста добро напредуваат	17
Финансиска транспарентност – дневни исплати од Трезор	18
Услуги на администрацијата – многу простор за подобрување	19
Дигитални е-услуги, моментална состојба	20
Дигитални услуги на локалната самоуправа	22
Дигитализација на целата администрација и финансии/буџет за реформи	22
Реформски процес во областа основни права до крајот на март 2022 г.	24
КСЗД барала буџет до 730 илјади евра, а добила под 250 илјади	26
Народниот правобранител со околу 3.000 претставки за 2021 г.	26
Перманентно намалување на буџетот – тенденција против институцијата НП?	27
Реформски процес во областа на правосудството, состојба заклучно со март 2022	28
Дигитализацијата систематски се турка напред	30
Реформски процес во медиумскиот сектор до крајот на март 2022 г.	30

Реформите во областа на јавната администрација може да се оценат двојно, слично како двојната оценка за една чаша наполнета до половина со вода. Оттука, може да се каже дека реформите се одвиваат релативно добро, но и релативно лошо, а од аспект на временската рамка, релативно брзо, но и релативно бавно. Каде ќе превагне оценката зависи од политичката волја, од имплементацијата, но и од финансиските средства што се одвојуваат за реформите во администрацијата. Дополнителна категорија за која малку се зборува се потенцијалите за имплементација, од стручен аспект, но и од аспект на мотивираноста внатре, во самата администрација. Генералниот заклучок би бил дека ако се спореди состојбата со 2018 година, кога беше донесена Стратегијата за реформи, состојбите се битно подобри, но резултатите се далеку послаби од она што можело да се постигне доколку „администрирањето“ со реформите било спроведувано со целосен капацитет.

Автор: Теофил Блажевски

ЗА ПРОЕКТОТ И МЕТОДОЛОГИЈАТА

Документот е резултат на истражување спроведено во рамките на проектот „Промовирање на отчетноста и транспарентноста на јавните реформи“, кој го спроведува Фондацијата за интернет и општество „Метаморфозис“ од Скопје, со поддршка на Националната фондација за демократија од САД. Проектот се спроведува во текот на 2021 и 2022 година.

Проектните активности имаат цел да презентираат факти преточени во новинарски текстови од различни жанрови, анализи и заклучоци од јавни дебати за степенот на реформските активности и дострели на Република Северна Македонија во неколку клучни области, кои се посочуваат и во ЕУ-извештаите за напредокот на РСМ на патот кон ЕУ-интеграцијата. Тие клучни области се: реформи во областа на јавната администрација, во правосудството, основните права на граѓаните и во слободата на изразувањето/медиумите.

Во рамките на проектот се подготвуваат четири (квартални) мониторинг-извештаи, кои предводени од квалитативна методологија даваат оценка за состојбата во конкретните области, а со тоа и слика за состојбите со демократијата во земјата.

Секој мониторинг-извештај потемелно обработува една од четирите клучни области и дава кратко резиме за промените во другите три. Првиот мониторинг-извештај се однесуваше на спроведувањето на реформите во медиумскиот сектор. Вториот за реформите во правосудството, додека третиот се однесува на реформите во јавната администрација.

Методологијата што е важна за овој извештај се потпира на три столба: (1) истражување од канцеларија (деск-истражување), (2) новинарски текстови што ги работат новинарите и уредниците во медиумските проекти на Фондацијата „Метаморфозис“, (3) разговор со експерти од областа што се спроведуваат низ фокус-групи, кои му се познати на донаторот и Фондацијата „Метаморфозис“, но поради желбата да се избегнат какви било можни непријатности или конфликти во областите каде што работат (бидејќи соработуваат и со владини и со невладини организации и во медиуми), ќе останат неименувани и во овој извештај. Користени се и сознанија добиени од неформални разговори со други експерти, новинари или реакции во јавноста забележани во текот на годинава.

Покрај интервјуата, експертите пополнуваат и анкетен прашалник, во кој се наведени неколку десетици прашања од областа, кој овозможува вкрстена споредба - да се извлече оценка од прашалникот и да се спореди со оценките извлечени од интервјуата и од истражувањето од канцеларија.

ИЗВРШНО РЕЗИМЕ

Од истражувањето за состојбата со реформите во јавната администрација во периодот од средина на 2021 г. до крајот на март 2022 г., за потребите на овој извештај може да се извадат следните генерални заклучоци:

- Стратешка рамка, механизам на стратешко планирање и акциски планови има и овие категории се стабилно воспоставени. Се наметнува прашањето за квалитативно екстерно оценување на стратегиите и на извршените задачи од акциските планови, кое иако е предвидено, барем за главната

Стратегија за реформа на ЈА 2018-2022, засега не се спроведува. Што се однесува до законската рамка, таа исто така е солидно покриена, но главните два закона што ја регулираат работата на јавната администрација и генерално на вработените во јавниот сектор веќе една година се во процес на измени, а поради обемот на измените, се сметаат за нови законски предлог-решенија – доцнат. Едниот од нив за административните службеници на крајот од март беше пуштен до Собранието.

- Посебен проблем околу законската рамка е донесувањето на Законот за висока раководна служба, кој се усогласува и се подготвува веќе три години, но ниту еднаш не дошол на седница на Влада за да биде одобрен и да оди во процедура во Собранието. Друг проблем е усогласувањето/измените на над 200 закони за да се овозможи процесот на давањето на е-услугите на граѓаните, но и да се забрза процесот на дигитализација на администрацијата.

- Проценката на влијание на регулативата – составен дел од законодавниот процес – сè уште е проблем, кој се детектира како подобар или полош од закон до закон.

- Ефикасноста на администрацијата останува проблем. Иако и во досегашните законски решенија се вградени модели за мерење на ефикасноста, тоа се спроведува формално. Со тоа, на некој начин е заглавен и системот на плати, кој според заложбите на извршната власт треба да биде менуван и тие да растат, но притоа ја потенцираат ефикасноста и мерењето на таа ефикасност кај администрацијата.

- Отчетноста останува проблем кој треба да се реши со реорганизација на органите на државната управа. Процесот на измена на Законот за организација на органите на државната управа останува отворен и неизвесен, со оглед дека и покрај експертската помош што дојде преку ЕУ, не придонесе за позначителен напредок и усогласување на ставовите. Дополнителен проблем е релативната неинклузивност, бидејќи граѓанското општество се држи подалеку од информациите за овој процес. Според сите вкрстени сознанија, најверојатно ќе се оди парцијално и чекор по чекор, преку пилот-проекти и пилот-институции и тоа во текот на оваа година.

- Транспарентноста е традиционално најдобро поле од реформите веќе неколку години, благодарение и на законските решенија и на политичката волја. Сепак, треба да се има предвид дека станува збор за процес што треба постојано да се „негува“, зашто отвореноста е флукуирачки процес. Транспарентноста е највисока во извршната и законодавната власт, а како се оди подолу по вертикалата на власта, вклучувајќи ги и единиците на локалната самоуправа, процентот опаѓа. Посебен бисер е финансиската транспарентност, до која е дојдено најмногу преку порталот отворени финансии.

- Услугите на администрацијата се делумно подобрени. Порталот преку кој се овозможени е-услуги до граѓаните во последните 24 месеци има зголемување на понудата од 50 на 184 целосно електронски услуги, а за годинава се подготвуваат нови 40-ина услуги. Сепак, остануваат неколку нерешни прашања. Формирање на дигиталниот идентитет на граѓаните, дигиталната писменост на граѓаните, омасовување на електронскиот потпис и, конечно, имплементацијата, односно обуки на администрацијата за целосно прифаќање на е-документите што ги прибавуваат граѓаните во рамките на институциите. Во целиот процес на е-услуги, останува проблематично и зголемувањето на бројот на таквите услуги кај единиците на локалната самоуправа.

Е-услугите и дигитализацијата на администрацијата се комплементарни процеси. Постои дилема меѓу експертите дали дигитализацијата може да се направи во релативно брз рок со централизација на процесот - од неопходните јавни набавки до едукација на администрацијата или, пак, треба да се одвива постепено. Во моментот, интензивно се туркаат и дигитализацијата и е-услугите во правосудството, особено во судството.

На крајот, иако има различни ставови за бројот на државните службеници и вработените во јавниот сектор, како клучни се наметнуваат атмосферата и квалитетот на вработените во државната управа, а не бројот. А, сите извори што беа консултирани за овој извештај укажуваат дека атмосферата не е на завидно ниво (во голем дел тоа се должи и на ниските плати) и дека се јавува проблем при исполнување на задачите и од аспект на времетраење на процесот и од аспект на квалитативноста на исполнетите задачи.

СТРАТЕШКА И ЗАКОНСКА РАМКА

Постојат стратегија и закони врз кои се врши континуиран процес на реформа на Јавната администрација. Станува збор за два темелни документа од областа на стратешкото планирање, а тоа се Стратегија за РЈА 2018-2022 и Акциски план на Стратегијата за реформи на ЈА 2018-2022.

Покрај овие, постојат и други стратешки документи, како што се Стратегијата и акциски план за отворени податоци, како и повеќе стратешки документи и акциски планови на надлежното Министерство за информатичко општество и администрација (МИОА), а сите реформи треба да ги надгледува централизирано тело наречено Совет за реформи во ЈА, формиран во декември 2017 година, при што последниот извештај за одржани седници на владиниот сајт датира за деветата седница, од јули 2021 година.

Она што недостасува или што доцни во овој дел на стратегии и стратешко планирање, според експертите со кои разговаравме во рамките на фокус-групата, е оценувањето на квалитетот на стратегиите и воопшто на нивната спроведливост. Такво екстерно оценување е предвидено, особено за главната стратегија за реформата на ЈА, меѓутоа процесот доцни, а претпоставката е дека тоа се должи на смената на владата и на поставувањето нов министер во МИОА. Што се однесува на полугодишните и годишните оценки што ги прави МИОА заедно со другите надлежни институции, според експертите во фокус-групата, станува збор за голо статистичко оценување за тоа колку од мерките и задачите според Акцискиот план се постигнати, а не и за квалитативно оценување на извршените промени. Гледајќи го досегашниот квантитавен учинок на сите извештаи, а имајќи предвид дека Акцискиот план и самата стратегија се со рок до 2022, проценка на еден од експертите беше дека ќе биде добро ако се постигнат 60 отсто од предвидените задачи во планот, кумулативно за сите 4 реформски подобласти од Реформата на јавната администрација.

ЗАКОНСКАТА РАМКА ЈА ИМА, МЕНУВАЊЕТО ОДИ БАВНО

Законите што ја регулираат работата на администрацијата постојат и биле предмет, но и сè уште се, на делумни измени, дополнувања или целосни промени. Сепак, овие унапредувања на законските решенија одат побавно од очекуваното. Клучните три законски решенија за работата на администрацијата се Законот за вработените во јавниот сектор (ЗВЈС), Законот за административни службеници и Нацрт законското решение за висока раководна служба (ЗВРС). Првите два се донесени уште во 2014 година, по што, сите акти за систематизација и организација во јавните служби мора да бидат доставени на одобрување во МИОА. Третиот закон никогаш не стапил во сила досега, т.е. не бил ниту еднаш доставен до Собранието, иако идејата за негово развивање се појави уште во 2019 година и ја промовира тогашниот министер за информатичко општество и администрација. Во 2019 година се донесени и нови три закони кои се нужни за дигитализацијата, односно за е-услугите што администрацијата треба да им ги нуди на граѓаните.

Како еден од клучните проблеми што можеа да се детектираат во законската рамка е и Законот за организација и работа на државната управа (ЗОРДУ), кој како нужност од ново законско решение е истакнат и во последниот извештај на ЕУ за РСМ и тоа како еден од трите приоритети во наредниот период и прва реченица во делот Отчетност на администрацијата¹.

ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА

Клучни министерства за спроведување на реформите, се Министерството за информатичко општество и администрација (МИОА) и Министерството за финансии (МФ), кое, пак, е надлежно за спроведување на финансиската транспарентност и рационалност при креирањето на буџетските политики. Реформата на јавната администрација од 2017 година се спроведува многу посистематски од претходно. За таа цел се формирани Тим за реформи во МИОА, Секретаријат за РЈА, кој ги подготвува и ги разгледува точките за кои расправа Советот за реформи во јавната администрација (СРЈА), со кои претседава претседателот на Владата на РСМ.

Советот, [формиран во декември 2017 година](#), се состанува редовно од 2018 година. Оттогаш, на пример, датира [идејата за регулирање на високата раководна служба](#), односно нејзино уредување преку посебен закон, кој сè уште го нема. На седмата седница на Советот во декември 2019 година се зборувало и за координација на процесот за хоризонтална функционална анализа за реорганизација и оптимизација на органите на државната управа, агенции и инспекциски служби. Истата тема

1 - ЕК – Извештај за Северна Македонија за 2021 – октомври 2021 – стр.15 и стр.19 – (достапно на <https://www.sep.gov.mk/data/file/Pregovori/North-Macedonia-Report-2021-%D0%9C%D0%9A2.pdf>)

доминира и на претпоследниот [8 состанок на Советот од декември 2020 година](#). На крајот од состанокот, кој се одржа во два дела, [тогашниот премиер Заев](#) го заклучи следното: „Реформата на јавната администрација е стратешка цел на Владата, а е и наша обврска и кон Европската Унија, но, пред сè, кон нашите граѓани. Планот е до крај на март 2021 година, во координација на сите министерства да се усогласат сите предлози и забелешки на предлог-измените на Законот за организација и работа на органите на државната управа, за да може до јули да се усвои Законот во Собрание“. Проектот за реорганизација и оптимизација на органите на државната управа се спроведува активно повеќе од 2 години со средства од ИПА, но голем напредок нема.

Последен запис [за состанок на СРЈА е од јули 2021 година](#), кога бил претставен „Интегриран извештај за идната организациска поставеност на органите на државната управа, агенциите и инспекциските служби на централно ниво“, како дел од Проектот „Поддршка на државната реорганизација“. **„Како заклучок на состанокот беше дека во наредниот период Предлогот за идната организациска поставеност на органите на државната управа, агенциите и инспекциските служби на централно ниво, ќе биде финализиран и доставен на седница на Влада“.**

Иако, како што може да се види, имало и заклучоци уште во март 2021 година за реорганизацијата на државната управа, до март 2022 г. резултати од тоа нема.

Самата имплементација се спроведува според Акцискиот план, кој еднаш веќе бил изменет во 2019 година и постојано се преразгледува од аспект на неговата функционалност, т.е. можност за спроведување. За некои сектори на реформите, а тие се решаваат во четири главни области, клучни се донесувањето на основните закони, во случајот споменатите измени на ЗВЈС, ЗАС и донесувањето на ЗВРС. Овие прописи се особено клучни за имплементација во секторот Јавна служба и управување со човечки ресурси.

Досегашната успешност во имплементацијата се оценува како умерена, иако во некои области е и поголема. Оценките се даваат и од самото МИОА во кварталните и годишните извештаи за спроведување на РЈА, потоа од меѓународни организации како што се ЕУ или институции финансирани од нив, како што е онаа на ОЕЦД и ЕУ, Иницијативата СИГМА. Годишните и кварталните извештаи понекогаш доцнат. На пример, за 2021 година тој извештај во март 2022 г. сè уште не објавен, додека според тој за учиниот во 2020 година, може да се дојде до општа оценка од околу 18 отсто од исполнетост на активностите во четирите секторски области каде што се спроведуваат реформите (Креирање политики и координација, Јавна служба и управување со човекови ресурси, Одговорност, отчетност и транспарентност и Давање услуги и ИКТ поддршка на ЈА). „Од вкупно 108 активности за кои се известува во периодот јануари – декември 2020 година, целосно спроведени се 19 активности, спроведувањето е во тек на 24 активности, а доцнат со реализација 65 активности. Зададената временска рамка за 2020 година е 18% реализирана“².

Според [нацртот на полугодишен извештај за 2021 година](#), генералната спроведеност на активностите во смисла на целосно спроведени е само 10 отсто (5 од 51 активност), а ако се земат предвид и активностите што биле во тек на спроведување, процентот е пораснат на 53 отсто од активностите.

Според истиот документ, каде што е прикажана во проценти реализацијата на Акцискиот план за периодот јануари 2018 – јуни 2021 година, 48 отсто од активностите биле реализирани, 12 отсто биле во тек на реализација, а 40 отсто доцнеле³.

Според Мониторинг-извештајот на СИГМА од ноември 2021 година, РСМ има напредок во 4 области, компарирајќи ги со 2017 година и со состојбите во регионот, а во две, пак, се под просекот од регионот. Напредокот е забележан во стратешката рамка за реформите во администрацијата и во отчетноста и испораката на услуги, додека земјата е зад просекот од регионот во однос на Креирање политики и координација и во Јавна служба и човечки ресурси.

Општата оценка наведена во извршното резиме од овој извештај за РСМ во 2021 г., споредено со 2017 година, е дека „видлив прогрес е забележан во иницирање на различни реформи во областа на администрацијата, додека имплементацијата е со ограничен резултат, бидејќи помалку од половина од планираните активности на годишно ниво се спроведуваат“⁴.

2 - Годишен извештај за СРЈ за 2020 – стр. 5 – (достапно на https://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/reports/izveshtaj_za_srja_za_2020_godina.pdf)

3 - Четврт полугодишен извештај за спроведување на АП за РЈА – јуни 2021 -стр.14-(достапно на https://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/rja/nacrt_-_chetvrt_polugodishen_izveshtaj_za_srja.pdf)

4 - SIGMA – ноември 2021 – Мониторинг извештај – стр.8 – (достапно на <http://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2021-Republic-of-North-Macedonia.pdf>)

КРЕИРАЊЕ ПОЛИТИКИ И КООРДИНАЦИЈА

Успешни приказни, според самото МИОА во полугодишниот извештај, се напорите на Генералниот секретаријат (ГС) на Владата за воведување мерки за подигање на капацитетите за среднорочно секторско и годишно планирање, како и за следење и известување и оценување на политиките.

ГС заедно со претставници од други министерства и институции (Министерство за финансии, МИОА, Секретаријат за европски прашања – СЕП и Секретаријатот за законодавство – СЗ), подготви низа документи од типот нацрт-упатства, обрасци и други документи, наменети за органите на државната управа за начините на стратешко планирање, секторските стратегии, известувањето за нив и слично.

Голем удел за 2021 г. во овој дел од реформите е и успешно спроведениот Попис на населението врз основа на успешно претходно усвоени законски и подзаконски документи.

Покрај ова, ГС објави и стратешки план за негов развој за периодот 2021-2023 година, што може да се види на линкот [ТУКА](#).

Формално гледано во овој реформски сегмент наречен Креирање политики и координација, постојат повеќето неопходни документи: деловници и правилници, методологии, оперативни планови и упатства и сите тие се јавно достапни и на страницата на ВРСМ на [посебен линк](#). Проблемот е нивно обновување и подобрување на текстовите и тоа се работи или е планирано да се работи согласно Акцискиот план за СРЈА. Како пример може да се посочи [Прирачникот за стратешко планирање](#), кој е од 2014 година.

Од разговор со експертите во фокус-групата може да се заклучи дека во поглед на стратешката и законската рамка, координација при креирањето политики постои. Стратешкото планирање е веќе воспоставено, постојат механизми за стратешки планови и планови за нивно спроведување. Тие работи ги води и координира Генералниот секретаријат при Владата, преку одделенијата или секторите за стратешко планирање при министерствата и надолу по вертикала во сите институции на државната управа, кои се задолжени да имаат вакви документи поврзани со нивната работа. Експертите меѓутоа, истакнуваат дека како целиот процес се спроведува, зависи од институција до институција и од квалитетот на кадарот со кој располагаат. Освен ова, според експертите од фокус-групата, можеби е недостаток и тоа што изработката и обврската за изработка на стратегии никаде не се забележани како посебна обврска, туку се црпат од Законот за Влада.

Како проблем што се наметнува во овој дел, креирање политики, е доброто владеење или управување. На пример, во периодот од првиот квартал од оваа година се наметнува и прашањето каков механизам да се воспостави во контролата на трошењето јавни пари и функционирање на институциите според закон, за што во голем дел е надлежен и Државниот завод за ревизија. Основниот проблем е во прашањето што ги разгледува и кој треба да постапува по извештаите и наодите од оваа институција. Според неподелено мислење на првиот човек на ДЗР и на вице-премиерката задолжена за политики за добро владеење, Собранието многу поактивно треба да се вклучи во разгледувањето барем на клучните извештаи на ДЗР, но освен тоа, треба да постои и механизам во самата влада и министерствата за брзо постапување по наодите на ДЗР, доколку институциите се инертни и не постапуваат по забелешките⁵.

ПВР И ЗАКОНИ СО ЕВРОПСКО ЗНАМЕНЦЕ

Проценката на влијание на регулативата (ПВР) и натаму е предизвик, исто како и други документи неопходни за кревање на квалитетот на регулативите. Според експерти од фокус-групата кај ПВР, на пример, зависи од закон до закон. На квантифицирано ниво останува бројката дека околу 75 отсто од регулативата е поткрепена со ПВР до основно ниво на квалитативно ПВР, но индивидуално гледано, кај некои предложени законски измени или сосема нови закони, делот што се нарекува проценка на влијание е многу добро сработен, а кај некои други сосема формално ставен. Сè уште постои проблемот со процедурите, како што е таа на пример дека во итна измена на некоја регулатива ПВР

5 - ТВ „Телма“ – „Топ-тема“ – 22.02.2022 – Како се трошат јавните пари-(достапно на https://www.youtube.com/watch?v=9y_dvdhg3cY&t=2s)

не е потребна, ниту, пак, ако законското решение го предлагаат пратенциите, што е неразбирливо за експертите. За да станат работите појасни, овој проблем е воочен уште во 2017 година, кога е направена анализа, наречена „Предизвици и препораки за подобрување на законодавниот процес“. Во таа анализа поддржана од НДИ, во врска со ПВР се наведува констатацијата:

„Спроведувањето на проценката на влијанието многу често се подготвува откако законодавниот предлог е подготвен и не е резултат на темелна анализа. Законскиот предлог не се изработува во насока на преферирана опција од спроведена проценка на влијание. Фискалните обрасци се пополнуваат формално, без објективен приказ на финансиските влијанија. Анализата на социјалните, економските и еколошките влијанија врз политиката е формална“⁶.

Дали овие состојби се променети? Според мислењето на експертите од фокус-групата има напредок, но тој не е задоволителен. Но, дури и меѓу експертите има поделеност. Од фокус-групата произлезе дека, на пример, Нацртот на изменетиот или новиот закон за административни службеници во делот наречен проценка на влијание на регулативата во еден дел „не бил детално и добро образложен“ (еден од експертите) или дека „е многу добро подготвен“ (други експерти консултирани во рамките на фокус-групата).

ЈАВНА СЛУЖБА И УПРАВУВАЊЕ СО ЧОВЕЧКИ РЕСУРСИ – МЕРИТ СИСТЕМОТ ЗАВИСИ ОД ЗАКОНИТЕ

Најважен услов за напредок во секторот јавна служба и управување со човекови ресурси се основните закони од областа: Закон за административни службеници, Закон за вработени во јавен сектор и законот што допрва прв пат треба да биде ставен во легислативата, Законот за високата раководна служба.

Станува збор за законски решенија што треба да овозможат професионализација на администрацијата, подобар интегритет и заштита од корупција и непотизам, деполитизација на администрацијата и воведување, т.е. зацврстување на мерит системот како основно начело за вработување и напредување во јавната администрација. Станува збор за долг период на подготовка и консултации, со оглед на фактот што и самото МИОА во полугодишниот извештај за спроведување на Акцискиот план за реформи во ЈА 2018-2022, за периодот јануари-јуни 2021 година, наведува дека „во првото полугодие на 2021 интензивно се работеше“ на законските предлог-решенија за овие три закони. Впрочем, ако се погледне историјатот за последните измени на [ЗАС](#), [ЗВЈС](#) и на [ЗВРС](#), кои може да се најдат на владиниот портал за прописи ЕНЕР, може да се види дека нацртите во прва верзија се поставени уште на 17.9.2021 г. и дека времето за коментари е истечено, додека тој за висока раководна служба се влече низ процес на јавна консултација уште од март 2019 година. Ова значи дека јавната консултација е завршена.

Впрочем непосредно пред да биде затворен овој извештај, тоа го потврди и надлежниот министер на МИОА на прес-конференција, соопштувајќи дека трите закони се готови и разјаснети и оти прв во Собрание ќе биде испратен ЗАС, а другите два во текот на годината.

Станува збор за целосно нови прописи, зашто и во наративниот опис на ЕНЕР се наведува дека се менуваат повеќе од 1/3 од членовите за ЗАС и за ЗВЈС, додека ЗВРС е сосема нов предлог на закон кој, да повториме, неколкупати беше ставан на ЕНЕР, па разгледуван во Влада, па повторно враќан на ЕНЕР итн.

ДЕПОЛИТИЗАЦИЈА НА АДМИНИСТРАЦИЈАТА – ЗАКОН ЗА ВИСОКА РАКОВОДНА СЛУЖБА

Треба да се напомене дека воведувањето на принципот мерит систем или вработување и напредување во службата исклучиво според системот на заслуги, зависи од решенијата вградени во законите и во измените што се тема во институциите на системот пред да стапат во сила. Воедно со

6 - Предизвици и препораки за подобрување на законодавниот процес – 2018 – (достапно на https://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/rja/zakonodaven_proces_preporaki.pdf)

новите законски решенија треба да се стави брана и на партизацијата, на непотизмот и кронизмот, особено во високата раководна служба, што е врзано со ЗВРС.

Впрочем, тоа е и главниот мотив на овој закон. Тој, според експертите, освен назначување први луѓе во јавни претпријатија, агенции, инспекторати и други органи на државна управа, предвидуваше и професионализација при назначувањето секретари, освен во институциите на централната власт и во локалните самоуправи, иако во расправта се наметнало прашањето дали тоа не значи мешање во локалната самоуправа. Во последната верзија на законот, сепак, останало тоа решение. Како и да е, со законот првично било предвидено тој да се однесува на околу 250 раководни позиции (иако се размислувало и за опфат на сите луѓе во управните и надзорните одбори на јавните претпријатија и акционерските друштва во државна сопственост), и со тоа да се намали политизацијата во високата раководна служба и таа да се замени со професионален кадар избран според мерит системот. Друго спорно прашање било каде, во која институција ќе бидат лоцирани комисиите за избор на кандидати за висока раководна служба. Дали во Собрание, како што претходно било планирано во една од измените или во Влада и министерствата.

Според информациите до кои дојдовме при подготовка на овој Извештај и од експертите и од други извори, проблемот дефинитивно е во два сегмента – каде ќе бидат позиционирани комисиите и поткомисиите и изборот на секретарите – државниот секретар во министерствата и секретарите во локалните самоуправи. Вториот проблем со секретарите во последната верзија на законот бил решен на тој начин што за избор останале и секретарите во општините, додека не добивме информација за тоа на кој начин бил решен проблемот со местоположбата на комисиите и поткомисиите.

Што се однесува до долгиот пат на овој никогаш неизгласан закон, иако се подготвува од 2019 година, речиси и да нема сомневање во експертската јавност и кај медиумите, дека основната причина лежи и во партизацијата на високата раководна служба што е постојано предмет на партиски пазарања и договорања од типот „мое-твое“. Пример за ова се гледа при постигнатиот договор за нов коалициски партнер во актуелната Влада, кога освен за министерските места беа договорани позициите за вкупно нешто под 50 раководни позиции на органи, тела и институции во рамките на системот на извршната власт, за што потврдија и од самата Влада:

„Според постигнатиот договор, Алтернатива ќе преземе одговорност во менаџирањето на раководните и управувачките органи во повеќе институции на централно и подрачно ниво. Меѓу нив, од поважните ги издвојуваме МЕПСО, Фондот за ПИОМ, Железници транспорт, Клинички центар Тетово, Агенција за странски инвестиции и др“⁷.

Ваквото сомневање за политизацијата на законот за висока раководна служба отворено го потврдија сите експертите во фокус-групата со кои разговаравме. Според нив, станува збор за политичка волја да се тргнат рацете од позициите на висока раководна служба при коалициските договори или при спроведувањето на партиските политики од позиција на извршна власт.

ЗАС И ЗВРС – НЕКОЛКУ ПРОБЛЕМИ

Во однос на измените во ЗАС и ЗВРС, експертите што имале увид во предложените законски решенија, а со кои разговаравме, имаат различни мислења. Дел од нив ги сметаат за добри. Други експерти, пак, велат дека имале доста забелешки за делови од ЗАС, за кој велат дека има подобрување во делот на мерит системот при вработување (тој и порано го овозможувал мерит системот доколку се спроведувал како што треба) и мали промени во однос на напредувањето, т.е. оценувањето на администрацијата. Но, имало други спорни елементи за кои граѓанскиот сектор реагираше дури откако измените биле ставени на ЕНЕР, бидејќи претходно не биле вклучени во пишувањето на предлог-промените.

Кога станува збор за овие два закона, ЗАС и ЗВРС, според дел од експертите, во еден дел станува збор за усогласување на двата закона, а во друг дел за подобрување на системот за вработување, категоризација и оценување на административните службеници.

Од департизацијата, непотизмот и кронизмот, зависи и интегритетот на јавната администрација генерално гледано, во смисла на отпорност на злоупотреби и корупција. И тоа повеќепати е истакнувано од сите домашни и меѓународни субјекти, кои директно или индиректно се задолжени или го оценуваат прашањето на корупцијата.

7 - Влада на РСМ—5.12.2021 - /Соопштение–Прес/ – (достапно на <https://vlada.mk/node/27166>)

Двата закона според првичните сознанија од истражувањето би требало да бидат на дневен ред на Влада некаде во јуни 2022 година. Сепак, ЗАС на крајот од март беше разгледан и одобрен од Владата и беше најавено дека веднаш ќе биде испратен до Собранието, [а едно од главните образложенија беа](#) дека тоа е неопходно за да се усогласат измените во него со измените во Законот за минимална плата. Сепак, до крајот на март, ЗАС и покрај најавите, не можеше да се најде на веб-страницата на Собранието како доставен пропис за разгледување и усвојување.

СИТЕМОТ НА ПЛАТИ Е НУЖНО ДА СЕ РЕФОРМИРА

Последното зголемување на минималната плата во државата на 18.000 денари⁸ уште еднаш ја покажа потребата од реформа во системот на плати во јавната администрација. Во јавноста постои генерално убедување дека административците или вработените во јавен сектор имаат „висока плата за мала работа“, што може да се утврди само ако се следат сите дебатни емисии во медиумите каде што учествуваат и граѓани, а, дека платите во однос на продуктивноста се доволни, може да се слушне дури и од раководни лица во институции од централната власт, како што беше неодамнешната изјава на директорот на ФИТР⁹. Но, уште од претходно, високи претставници на извршната власт изјавувале и изјавуваат дека имаат проблем со системот на плати, особено во некои области од јавниот сектор, а уште повеќе кај вработените во органите на државна управа (околу 16 илјади лица од вкупниот број вработени во јавниот сектор), при што и поради платите, квалитетни кадри од овие органи го напуштаат јавниот сектор. Доколку на ова се додаде и специфичниот проблем со платите во ИТ-секторите и на вработените во тие единици во јавниот сектор, кои се неспоредливо пониски со тие во приватниот, па од таму и малата заинтересираност за вработување лица со ваков образовен профил - сосема е јасна потребата ова да се смени и да се воспостави поефикасен систем на плати.

Дека се чувствува таа потреба покажува и Уредбата на Владата на РСМ од август 2021 година со која во централните институции на извршната власт имаа можност на 30 отсто од вработените да им исплаќаат додаток на плата до 30 отсто на вработените поради тежината и специфичноста на работата¹⁰. Спроведувањето на оваа уредба беше овозможено со измените на Законот за извршување на буџетот, а со тоа се заобикољува и основниот закон за администрацијата – ЗАС, од чија последна верзија било тргнато и дотогашното регулирање на надоместоците со 5 отсто од вработените во ЈА. Но, се чини дека овие постапки се интервентни, како што беа интервентни и политиките за зголемувањата на платите на вработените во здравството, благодарение на што се постигна ефект на задоволство, особено кај специјалистичкиот кадар, но и кај средниот медицински персонал. Впрочем, за непостојаноста на тие интервентни политики за платите на државната/јавната администрација зборува и податокот дека на почетокот од 2022 година, новата Влада повторно донела Уредба со која се враќа процентот од само 5 отсто од вработените во државните институции, кои можат да добијат додаток на плата од 30 отсто.

Значи единствен систем за плати не постои, исто како што не постои ниту единствен и прецизен систем на оценување на администрацијата и мерење на нејзината продуктивноста. Во поглед на платите, единствен документ што може да се најде на страницата на МИОА е компаративната анализа на системот на плати, каде што главна препорака е дека „во македонски услови не може да вирее либерален систем на плати во јавниот сектор, туку решението мора да се бара во соодветна доза на регулирање и флексибилност за наградување на јавните службеници, со цел да се обезбеди оптимален сооднос на нивниот учинок и задоволството од платите, а притоа да се постигне/одржи висок квалитет на јавните услуги“¹¹.

Ова укажува дека Владата на РСМ во политиките за реформи на ЈА засега не се занимава посебно со ова прашање, туку го решава според генерални политики од програмите. Според последните информации пред заклучување на овој извештај, Владата инсистира на усогласување преку дијалог, а дел од синдикатите изразуваат незадоволства и најавуваат протести, бидејќи бараат повиски проценти на зголемување веднаш или во брз период, за месец - два.

8 - Влада на РСМ – 7.2.2022 – Соопштение за минималната плата – (достапно на <https://vlada.mk/node/27692>)

9 - 24 Анализа – 8.2.2022 – дебата за минималната и другите плати, Јован Деспотовски, директор на ФИИТР – (достапно на <https://time.mk/tv/v/C1B9zIhtYRI>)

10 - Влада на РСМ – 12.8.2022 – Соопштение – (достапно на <https://vlada.mk/node/26151>)

11 - МИОА/ЦУП – Компаративна анализа на системот на плати во јавниот сектор – (достапно на https://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/rja/komparativna-analiza-na-sistemot-na-plati.pdf)

ОЦЕНУВАЊЕТО НА АДМИНИСТРАЦИЈАТА САМО НА ХАРТИЈА

Сепак, забелешките на премиерот и на други јавни лица во однос на мерење на ефикасноста и продуктивноста на администрацијата и нивното врзување со платите упатува на должно внимание на оценувањето на работата на јавната администрација. Тој дел се регулира генерално со Законот за работни односи, подетално со ЗАС и во еден мал дел со ЗВЈС. Општо земено, административните службеници се оценуваат два пати годишно. Еднаш на половина година и еднаш на крајот на годината. ВО ЗАС има детали за тоа и систем на оценки од 1 до 5.

Но, според експерти во фокус-групата, ова функционира само на хартија. Во пракса, никогаш не се даваат највисоки или најниски оценки, а за тоа постојат повеќе причини. Една од причините е блискоста, односно тоа што вработените не сакаат да се замеруваат едни со други. Второ, никој не би се осмелил да даде најниска оценка за некој што е примен со протекции (партиски, роднински, какви било други), затоа што се плаши од реваншизам. Во новиот ЗАС биле предвидени и воведување евидентни листови со кои би се подобрил системот на оценување и мерење на продуктивноста, изјави еден од експертите.

„Доколку реално се сака да се измери продуктивноста, тоа е многу едноставно врз позната формула – број на доделени задачи подолго со број на извршени задачи и помножено со единица време, вели еден од експертите од фокус-групата. Остануваат детали како што се и квалитативното оценување на извршените задачи. Но, големо е прашањето дали има мотив и услови ова да се спроведе внатре во администрацијата“.

Според истиот експерт, во еден документ доколку се сака, може и да се ревидира и системот за плати. Во овој документ би имало каталог на работните места со табели кое место колкава плата носи и како таа би се менувала согласно повеќе параметри.

КОДЕКСИ ИМА – ТОЈ ЗА АДМИНИСТРАЦИЈА НЕ СЕ ПРИМЕНУВАЛ?

Еден значителен елемент што се однесува на интегритетот се и кодексите за однесување на сите во јавната и државната администрација. По ова прашање уште од пред неколку години е направен напредок со воведувањето кодекси. Во 2019 година Владата [го промовира](#) Кодексот за етичко однесување на членови на Влада и носители на јавни функции именувани од Владата¹². Воведувањето на овој Кодекс [беше нотирано](#) и од Венецијанската комисија при евалуацијата на Петтиот круг од препораките до РСМ, во делот на антикорупциски мерки, што беше објавено во првиот квартал од 2021 година.

Покрај овој кодекс уште од 2014 година постои и Кодекс за административни службеници¹³. Промена што може да се регистрира во периодот за кој пишуваме (2021/2022), е тоа што овој Кодекс е предмет на измена. Имено уште од април 2021 година на владиниот портал за електронски прописи ЕНЕР беше поставена нова предлог-верзија на Кодексот, за што расправата до средина на февруари сè уште беше отворена. Во краткиот опис [се наведува](#) дека по направена оценка за примена на Кодексот од 2014 година се дошло до заклучок дека треба да се направи нов кодекс, што упатува на прашањето зошто не се применувал – дали бидејќи не бил толку квалитетен подзаконски документ или, пак, немало волја за негово почитување и примена:

„Една од заложбите на Владата на Република Северна Македонија е и враќање на довербата во институциите, а, од друга страна, на Кодексот, како подзаконски акт донесен во 2014 година, не е направена оценка за неговата примена, се наметна потребата за спроведување на ваква активност од која произлезе донесување нов Кодекс на административни службеници“ - се наведува на ЕНЕР.

12 - Кодекс –Влада – 2019 – (достапно на https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/kodeks_za_etichko_odnesuvanje.pdf)

13 - Кодекс –администрација – 2014 – (достапно на https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/zakoni/kodeks_za_administrativni_sluzhbenici.pdf)

Иако, не се дел од класичната администрација, туку се специфична дејност што е дел од јавниот сектор, Кодекс на однесување имаат и [Министерството за внатрешни работи](#), посебен [кодекс има и Полицијата](#), слични етички правила има и во [Министерството за одбрана, т.е. Армијата](#) итн.

СЕ КОНТРОЛИРА БРОЈОТ НА ВРАБОТУВАЊАТА ВО ЈАВНИОТ СЕКТОР – ОСТАНУВА СОМНЕЖОТ КОЛКУ Е РЕАЛЕН

Што се однесува до управувањето со човечките ресурси, во функција е системот [ИСУЧР \(Информациони систем за човечки ресурси\)](#), преку кој целата јавна и државна администрација е вмрежена или би требало да биде вмрежена. Преку овој систем, де факто, се вади и регистрот на вработени во Јавната администрација, кој редовно се води неколку години, а се изготвуваат и годишните извештаи за вработени во јавниот сектор.

Ако се следат извештаите за вработените во последните пет години, се покажува дека вработените во државниот и јавниот сектор во РСМ се застанати на бројката од околу 130 илјади, со тоа што не се опфатени лицата во акционерските друштва во државна сопственост или во мешовита, каде што Владата е дел од управувачките структури. Воедно, согласно законот не се прикажани податоци за пратеници, министри, заменик-министри, градоначалници, претседатели и членови на државни комисии, директори, судии, јавни обвинители и други избрани или именувани лица.

Но, според дел од експертите од фокус-групата, не е позната бројката и на други лица што се водат, макар како привремено вработени во јавен сектор преку агенции за привремено вработување или оние што имаат договори за дело (хонорарни договори), чиј број особено расте во изборни години. Еден таков пример беше отворањето на договорите склучени помеѓу времено вработени или други физички лица од страна на локалната самоуправа во Тетово, при што се испостави дека станува збор за над 800 лица, од кои голем дел не поднеле доказ за извршени обврски за кои земале јавни пари. Колкав е вкупниот број на такви лица во јавниот сектор не е познато, иако дел од опозицијата шпекуира дека станува збор за дури околу 70 илјади лица.

Она што е јавен податок и со кој располага целата јавност и експертите од фокус-групата, е Регистрот што го води МИОА. Според последниот извештај за бројот на вработените во јавниот сектор објавен во март 2021, состојбата е следна:

Заклучно со **31.12.2021 година**, како вработени во јавниот сектор се водат **132.088 лица**, кои работат во вкупно **1.346 институции**, со што јавниот сектор се зголемил за **905 лица**¹⁴.

Ако се спореди со претходниот извештај, ќе се види мало зголемување на вработените, но и на институциите:

На **31.12.2020 година** **131.183 лица** имаат засновано работен однос во вкупно **1.332 институции** на јавниот сектор. Во однос на 2019 година, бројот на вработените во институции од јавниот сектор бил намален за **1.717**¹⁵.

Бројот на вработени во воено-полициско-безбедносниот сектор, кој за 2021 година изнесува **19.311 лица**, е помал споредено со 31.12.2020 година, бидејќи тогаш во овие служби и институции работеле **19.594 лица**. Инаку, овој број влегува во вкупниот број вработени во јавниот сектор, но, согласно член 19 од ЗВЈС, за нив не се води посебна евиденција и анализа во самиот Годишен извештај.

Според анализата на структурата на податоци за **112.777 вработени** во јавниот сектор, жени се **62.356**, а мажи се **50.421**. Просечната возраст на овие вработени изнесува 46.11 години, кај жените просекот е 45.27 години, додека кај мажите 47.15 години, што се податоци кои сугерираат дека јавната администрација не е атрактивна за младите луѓе.

14 - МИОА - Извештај од Регистрот на вработените во јавниот сектор за 2021 – (достапно на <https://www.mioa.gov.mk/?q=mk/node/3946>)

15 - Извештај од Регистарот на вработените во јавниот сектор за 2020 година – стр.19 – (достапно на https://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/reports/izvestaj_registar_2020_rev.1-01.pdf)

МИОА годинава ја прекина праксата во последните четири години во извештаите да ги објавува бројките на вработените во АД во државна сопственост и преку агенциите за привремено вработување (АПВ), правдајќи се дека тоа не им е законска обврска. На наше барање, МИОА одговори дека заклучно со 31.12.2021 година бројот на вработени во овие друштва изнесува 8.918, односно се намалил за 1.472 лица. Најголемиот број од овие лица - 8.287 се вработени на неопределено време, 266 лица на определно и преку АПВ - 365 лица¹⁶.

Министерството за финансии уште лани [го објави](#) и бројот и финансиските резултати на јавните претпријатија и акционерските друштва во државна сопственост, при што може да се види дека постојат 14 ЈП формирани од Владата, 15 трговски друштва, од кои 13 се АД, а 2 се ДООЛ.

Помала, но, поефикасна администрација е и дел од програмата на Владата од 2017 наваму, но и на актуелната Влада во програмата за работа 2022-2024 година. Според овие заложби, администрацијата треба да се намали за околу 20 посто или околу 26 илјади вработени во јавниот сектор.

Но, во однос на ова прашање кај дел од експертите во фокус-групата постои дилема. Дали Владата при оваа стратешка определба мисли на административните/државни службеници од околу 16 илјади или на сите вработени во јавниот сектор. Ако се однесува на првото, според експертите, оптималниот број вработени во државната управа со која функционира целиот државен апарат би бил околу 12 илјади службеници, со тоа што во некои институции има превработеност, во некои недостасуваат луѓе и тоа прилично многу. Доколку, пак, се мисли на 20 отсто кротење во целиот јавен сектор, што значи околу 26 илјади луѓе помалку, треба прво да се направи детална процена на целиот јавен сектор и да се види каде, во кои потсектори има превработеност, а каде има под неопходниот минимум. Како примери во разговорот беа посочени пожарникарите, кои недостасуваат во целата држава, лекарите и средниот медицински персонал и образованието. За сето тоа да се процени неопходни се и прецизни детали од пописот на населението, за потоа да може да се планираат стратегии и развојни планови за оделни делови од јавниот сектор, вклучително и бројот на вработените, посочува експертот.

Генерален заклучок би бил дека има извесен вишок на вработени во јавниот сектор, но за да се направи целосна слика, треба да се направат сите функционални анализи и да се вкрстат со потребите што ќе произлезат од резултатите од пописот. Кај вработените во државната управа, поголемо е прашањето на квалитетот отколку на бројот, иако и таму би можела да се направи рационализација на кадри до бројката од 12 илјади државни/административни службеници, но треба да се оди на квалитет, а не само на бројка.

ОТЧЕТНОСТА СО ПРОБЛЕМИ, ТРАНСПАРЕНТНОСТА ТРАДИЦИОНАЛНО ДОБРА

Едно од полињата за реформи на јавната администрација, се отвореноста и транспарентноста. Може да се каже дека напредокот на ова поле е започнат уште веднаш по промената на власта во 2017 година во јуни, иако позначителен напредок е сторен по спроведувањето на мерките и активностите од акцискиот план за спроведување на Стратегијата за транспарентност 2019-2021 и повторното донесување и функционирање во пракса на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, како и подобрување во однос на проактивното информирање на јавноста¹⁷.

Ова е констатирано и со истражувањата што се правени од „Метаморфозис“ во рамките на регионалниот проект во соработка со партнерите од регионалната мрежа на Граѓанската организација Отчетност, технологија и мрежа на институционална отвореност во Југоисточна Европа (ACTION SEE). Новото мерење „Метаморфозис“ веќе го има завршено, но поради сложеноста околу проверката на податоците, треба да биде објавено некаде во јуни 2022 година.

Дека работите одат добро во ова реформско поле можеше да се забележи уште во 2021 година, најпрво од полугодишниот извештај за степенот на реформските зафати, каде што се наведува дека

16 - „Вистиномер“ – Бројот на вработени во државната администрација... (достапно на <https://vistinomer.mk/brojot-na-vraboteni-vo-drzhavnata-administracija-opadnal-vo-javnite-ustanovi-se-zgolemil/>)

17 - ИЕП – јули 2021 - Национален монитор за РЈА, стр.11 – (достапно на <https://epi.org.mk/post/17312>)

во тој период се бележат 53 отсто реализирани активности, 13 отсто се во тек и 34 отсто доцнат, но и од извештајот на СИГМА (види референца 3), иако во овој извештај оценките се построги во однос на отчетноста.

Всушност, со отчетноста има проблеми кои се нотирани и во извештаите на СИГМА и на ЕУ.

РЕОРГАНИЗАЦИЈАТА НА ОРГАНИТЕ И ИНСТИТУЦИИТЕ СЕ УШТЕ САМО НА ХАРТИЈА

Неопходноста од реорганизација и трансформација на институциите во државната управа и јавната администрација е забележана во поновите извештаи на ЕУ, вклучувајќи го и последниот, каде што се укажува уште во првата реченица во делот на отчетност на администрацијата, при што се наведува дека е неопходно донесување на нов ЗОРОДУ, кој последен пат бил сменет во 2019 година.

Во споменатиот извештај на СИГМА, пак, се наведени забелешки во однос на поставеноста на повеќе институции и се сугерира дека Владата треба да ја прифати реорганизацијата на тие институции како што се сугерира во заклучоците од Проектот спроведен преку ИПА – „Поддршка на државната реорганизација“. Главната забелешка е дека постојат тела и институции чија отчетност реферира кон Собранието, а би требало да бидат отчетни кон матичните министерства, т.е. кон оние министерства што ги покриваат областите на тие тела. Поради тоа се сугерира дека Владата и Собранието треба да ги идентификуваат тие државни тела¹⁸.

Повеќе за ова барање за реорганизација во рамките на институциите од државната управа може да [се види](#) од Записникот од 9-тата седница на Секретаријатот за реформи во ЈА. На таа седница одржана во јуни 2021 г., странскиот експерт што раководи со проектот ИПА 2 „Поддршка на државната реорганизација“, во наодите и заклучоците при донесување на нивниот предлог за реорганизација, на состанокот ги изнел следните податоци:

„- не постои единствен хиерархиски систем, повеќе органи се формирани со *lex specialis* (82), отколку согласно Законот за организација на работата на органите на државната управа (ЗОРОДУ) – 62 органи

- има 100+ буџетски корисници од прва линија

- има нејасни критериуми за статус на правно лице

- хиерхијата на отчет е збунувачка, не се поднесуваат извештаи

- нема назначување, раздвојување за функциите: планирање политики, спроведување, надзор и контрола

Основните поенти од презентацијата беа: помалку институции преку нивно спојување и укинување, извршни функции во рамките на извршната власт, јасна хиерархија во поднесување извештаи во областа на политиките, поделба на функции: облик, реализација, контрола и поврзаност со процесот на буџетирање. Во самото излагање експертот посочи кои институции би се споиле, а кои би се укинале, како и која управа би потпаднала под кое министерство“.

Од Записникот од таа 9 седница на Секретаријатот може да се види дека едно од главните тела преку кое потоа ќе оди реорганизацијата, би било формирање дигитална агенција, а потоа под неа да прејдат низа самостојни институции, како што се Управата за водење матични книги, Централниот регистар, Агенцијата за кататстар на недвижности, МАРНЕТ и Националниот регистар за одговор на компјутерски инциденти, Агенцијата за електронски комуникации итн. Од расправата се гледа дека претставниците од МИОА и од Секретаријатот за законодавство, на пример, имаат прашања и нејаснотии од предложената реорганизација, но странскиот експерт останал на два става – дека добар дел од предложената реорганизација била од самото МИОА и дека, ако Советот за реформи со кој претседава премиерот, има поинакви идеи за реорганизација, нема да било проблем експертот да предложи и да се прилагоди со нов план за реорганизација.

18 - SIGMA – ноември 2021 – Мониторинг-извештај – стр.91 – (достапно на <https://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2021-Republic-of-North-Macedonia.pdf>)

Патем, оваа седница на Секретаријатот за реформи на ЈА е одржана непосредно пред последната седница на Советот за реформи, на која во два дела од седницата се разгледувале овие прашања, во јули 2021 г. Нема соопштение по втората седница, така што не е познато каква е судбината на овој план. По првата, да потсетиме, беше соопштено дека **„во наредниот период Предлогот за идната организациска поставеност на органите на државната управа, агенциите и инспекциските служби на централно ниво, ќе биде финализиран и доставен на седница на Влада“**.

Но, имајќи ги предвид локалните избори од октомври 2021 и имајќи го предвид споменатиот извештај на СИГМА од ноември 2021, оставката на Владата од декември и формирањето нова, јасно е дека работите се закочени, па од таму и препораката на СИГМА планот да се прифати и да се направи таквата реорганизација.

Сомневање дека политиката е главна пречка во реорганизацијата и донесувањето на самиот нов ЗОРОДУ имаат и експертите.

- И првиот ЗОРОДУ некаде пред дваесет години беше донесен со помош на ЕУ и нивни експерти. Бидејќи овој закон е двотретински, односно се носи со две третини од пратениците во Собранието, не бил менуван често. Последен пат во 2019 година, кога требаше врз база на политички и коалициски договор да се формира Министерството за политички систем и односи меѓу заедниците, едно целосно непотребно министерство со 35 вработени административни службеници и од кое плата примаа над 2.000 вработени надвор од сите критериуми на мерит системот, а врз основа на примена на правичната застапеност на припадниците на малцинствата во земјата, пред сè, албанското, вели експертот. Дел од овие лица потоа со програмата К-5 се вработија во дел од 1.300 институции, но дел, неколку стотини нераспределни и натаму примаат плата од буџетот преку ова министерство.

Примерот од експертот беше даден како едно од прашањата за кои немало поголем проблем меѓу партиите интервентно да се смени ЗОРОДУ, но сега кога навистина треба вистински да се смени поради обемна организација, експертот очекува дека тоа можеби нема да се случи, барем не во брз рок и не сеопфатно. Тој додава дека сегашната преобемност на институции што се формирани надвор од ЗОРОДУ со негово заобиколување преку посебни закони (*lex specialis*), што е недозволиво, е направена токму како резултат на меѓукоалициски договори за да добие секоја од партиите „на тежина“ дека управува со институции или вработува нивни членови и симпатизери.

- За да профункционира ЗОРОДУ, ќе треба повеќе стотици вработени да останат без работа, а повеќе институции да бидат укинати или претопени во други, но на ниво на сектори, управи, одделенија... Токму поради меѓукоалициските договори и „мир во куќа“, овој дел од реформата е многу тежок - заклучува експертот.

Но, друга експертка од фокус-групата децидно тврди дека не е само до политичката волја. Според неа, станува збор за проблематични предлози како да се изврши таа реорганизација, кои засегаат стратешки политики во повеќе министерства, а како пример беше наведено Министерството за труд и социјални политики и спроведувањето политики во однос на правата на жените и родовите политики.

Она што е неподелена оценка на експертите од фокус-групата, е дека е неразбирливо зошто целиот процес е затворен и нетранспарентен. Само дел од ГО имал увид во планот предложен од експертскиот тим на проектот, а последната средба и контакт поврзан со овој проект бил некаде во септември минатата година, но ни тогаш не биле споделени детали. Она што може да се разбере од експертите е, дека ЕУ што го поддржува проектот преку ИПА 2 програмата, од првичното траење од 2 години, минатата 2021 година го продолжила траењето и финансиската поддршка на овој проект и за во оваа 2022 година.

Истражувањето околу тоа каде се заглавени работите беше расчистено со два податока. Владата веќе го има разгледано статусот на овој проект на својата 23 седница, во март 2022 г., како 139 точка од дневен ред под наслов: Информација за статусот на реализација на активностите во рамките на ИПА 2017 проектот „Поддршка на државната реорганизација“¹⁹. На последната прес-конференција на МИОА, надлежниот министер соопшти дека тогаш била донесена и одлука со која се задолжуваат три министерства, МИОА, за земјоделство шумарство и водостопанство и за економија, да почнат со подготовки за примена на новата организација како пилот-министерства, откако ќе биде донесен законот.²⁰

19 - Влада на РСМ – Дневен ред од седници на Влада на РСМ – (достапно на <https://vlada.mk/2022-23>)

20 - МИОА – 31.3.2022 – Адмирим Алити/прес – (достапно на <https://www.mioa.gov.mk/?q=mk/node/3947>)

ТРАНСАПРЕНТНОСТА И ОТВОРНОСТА ДОБРО НАПРЕДУВААТ

Најдоброто поле се секако транспарентноста и отвореноста. Тука заслуга имаат политичката волја, Стратегијата за транспарентност 2019-2021 година, [Стратегијата за отворени податоци](#) и законските решенија. Клучна улога има и определбата, односно политичката волја. Владата уште од 2017 година, кога актуелната политичка гарнитура стапи на власт, со самото именување на [министер без ресор, задолжен за комуникации транспарентност и отчетност](#), како и со усвојување комуникациска стратегија, покажа политичка волја за отвореност на институциите во комуникацијата со јавноста и со граѓаните. Подоцна, како резултат на тоа, на законот и на Националниот акциски план за Отворено владино партнерство, следуваа задолжителни прво 21, сега 22 документи, кои секоја институција од централната власт или орган на управа мора да ги има објавено на своите веб-страници. Резултат на политичката волја беше и изменување на Законот за пристап до информациите од јавен карактер, новиот состав и трансформацијата на поранешната Комисијата во [Агенција за заштита на правото на информации од јавен карактер](#), а сè заедно доведе да се бележат подобри резултати од претходниот период. Дополнително, Агенцијата е солидно екипирана и со добра веб-страница, а од средината на минатата 2021 година има усвоено и [Стратешки план](#), кој „ги ги дефинира начелата, стратешките цели и вредности преку кои Агенцијата ќе обезбеди еднаков и слободен пристап до информации од јавен карактер“.

Дека работите одат добро во оваа насока, во смисла на отвореност на институциите, најдобро зборуваат и последните бројки до кои се дојде преку регионален проект што го спроведуваше „Метаморфозис“ во соработка со партнерите од регионалната мрежа на Граѓанската организација „Отчетност, технологија и мрежа на институционална отвореност во Југоисточна Европа“ (ACTION SEE). Според последните резултати од мерењето за транспарентност, најотворена е Владата на Северна Македонија, која исполнува 83,43% од поставените критериуми за отвореност, министерствата во Владата имаат индекс од 62 отсто, органите на управа 45,5 отсто и Собранието на РСМ со индекс од 68 отсто²¹.

Во периодот на завршување на овој извештај, март 2022, во тек е систематизацијата и мерењето на новите податоци за транспарентноста на институциите во рамките на проектот што го води „Метаморфозис“, при што ќе може повторно да се направи и оценка за во земјата, но и споредба на регионално ниво.

Со стапување во сила на Стратегијата, како директен резултат се бележи и Порталот за отворени податоци. Порталот е промовиран во 2018 година и тогаш на него имало 111 податочни сета.²² Ако се појде на електронската адреса на сајтот – <http://www.data.gov.mk> – во делот [Статистика](#), може да се забележи дека на него (на 14 март 2022 кога е земен овој пример), се наоѓаат 637 податочни сета од институции и органи на централната и локалната власт. Бројката е сè уште мала, но до 2021 се забележуваше дискрепанцата помеѓу институциите од централната и локалната власт. Имено, до 2021 година само неколку десетици отворени податочни сетови беа од локалната самоуправа, при што предничеше Град Скопје, со вкупно 17 податочни сета. Забележливо беше дека дел од помалите општини немаа ниту еден, а предничеше Општина Валандово, со 11 податочни сета. Но, во текот на втората половина на февруари и во март, настанува драстична промена на објавување на податочни сетови токму од локалната самоуправа, а тоа најмногу се должи на соработката на локалните самоуправи со Фондацијата „Метаморфозис“ во рамките на Проектот за граѓанско учество, поддржан од УСАИД, преку кој се врши обука на административци и вработени во локалната самоуправа²³. Ваквиот подобар резултат со отворените податоци е постигнат само со учество на половина од локалната самоуправа, бидејќи преку овој проект учествуваат 44 општини во РСМ, додека другите не одговориле позитивно на поканата за ваква соработка.

21 - „Метаморфозис“ – 28.9.2021 – Конференција: транспарентноста на извршната власт... – (достапно на https://metamorphosis.org.mk/aktivnosti_arhiva/konferencija-transparentnost-na-izvrshnata-vlast-korsokak-za-informacii/)

22 - Влада на РСМ – 24.12.2018 – Промовиран порталот за отворени податоци – (достапно на <https://vlada.mk/node/16216>)

23 - Фондација „Метаморфозис“ – 18.1.2022 – Спроведена онлајн-обука за транспарентност и отворени податоци...- (достапно на https://metamorphosis.org.mk/aktivnosti_arhiva/sprovedena-onlajn-obuka-za-transparentnost-i-otvoreni-podatoci-na-edinicite-na-lokalnata-samouprava/)

Покрај ова, владината веб-страница е континуирано полнет со податоци за [секоја седница на Влада](#) или активност на министрите и органите на Владата на РСМ, а продолжи и практиката на објавување на точките на дневен ред и записниците од седниците на Владата. За жал, сè уште не се објавуваат стенографските белешки од расправата, ниту, пак, материјалите што се поднесуваат на седницата на Владата, дури ни кога станува збор за документи од отворен карактер, како што се информации, анализи, предлог-закопи и слично, иако во расправи со медиуми и со претставници од граѓанскиот сектор, претставниците на одделот за комуникации на Владата често кажувале дека тоа не е проблем. Од другите средства со кои се мери транспарентноста, вреди да се спомене [Алатката за отчетност на носителите на јавни функции](#), преку која секоја институција доставува неколкупати годишно податоци за што се трошат парите од буџетот на дадената институција. Тука податоците се објавуваат и во отворен формат, иако брзината со која тоа се прави е дискутабилна и податоците доцнат со месеци. Со тоа, на некој начин, се девалвира и причината зошто беше отворена таа веб-страница. Но, секако, и тие податоци придонесуваат во насока на транспарентноста.

Но, дека и на ова поле има уште доста работа, говори проценката на спроведувањето на Акцискиот план за примена на Стратегијата за транспарентност 2019-2021 година, во делот на транспарентноста, која ја спроведува Фондацијата „Метаморфозис“. Во најновата проценка што неодамна беше завршена и објавена се наведува следното:

Од вкупно 45 активности на Акцискиот план, девет се целосно завршени во предвидениот рок, три се завршени со задоцнување, додека осум активности сè уште траат, односно се во тек. Вкупно 25 активности се нереализирани²⁴.

За флукуирачката состојба со транспарентноста говорат и податоците од уште едно мерење што го прави Фондацијата „Метаморфозис“, мерење на индексот на отвореност на единиците на локалната самоуправа. Од овие податоци за 2021 г., може да се забележи дека отвореноста мерена според повеќе од 100 индикатори, лани изнесувала пониско во однос на [податоците од 2018 година](#), на пример. Според мерењето од 2021 година, со нова, уште подетализирана методологија, највисоката збирна транспарентност на една општина изнесува 56 отсто (Охрид), а најниската вкупна отвореност изнесува 3 отсто (Пласница)²⁵.

ФИНАНСИСКА ТРАНСПАРЕНТНОСТ – ДНЕВНИ ИСПЛАТИ ОД ТРЕЗОР

Меѓу достигнувањата со кои може да се пофали Владата е финансиската транспарентност. За разлика од многу други Влади во регионот, Владата на РСМ прва воведо увид во финансиска транспарентност во смисла на трошење на парите од Буџетот на централната власт, а во изминатиот период може да се следат и исплатите од дел од локалната власт кон разни буџетски корисници, правни лица и поединци.

Податоците се објавуваат на порталот „Отворени финансии“ (<https://open.finance.gov.mk/mk/home>), при што можат да се најдат повеќе од 22,5 милиони трансакции. На порталот можат да се видат категориите за „Реализација на буџетот по месеци“, за „Најголем примател“ на буџетски пари по месеци, „Најголем давател“, за „Јавниот долг“, вклучувајќи ги државниот долг, долгот на општините и долгот на јавните претпријатија и исплатите за над 1.100 институции, над 70 илјади компании и за над 1,3 милион поединци.

Она што е вредно за споменување, се две работи – податоците се ажурираат на дневна основа, како и тоа дека во архивата можат да се најдат сите податоци за исплати од 2010 година досега.

Со ваква финансиска транспарентност не може да се пофалат општините, т.е. локалната власт и многу од јавните претпријатија на централно или локално ниво. Всушност, кога станува збор за финансиската транспарентност, се следи трендот за генералната транспарентност - таа опаѓа и по

24 - Фондација „Метаморфозис“ – 2022- Проценка на нивото на спроведување на Акцискиот план на Стратегијата за транспарентност (2019-2021) во периодот ноември 2019 – ноември 2021 – достапно на https://metamorphosis.org.mk/aktivnosti_arhiva/proценка-na-nivoto-na-sproveduvanje-na-akciskiot-plan-na-strategijata-za-transparentnost-2019-2021-vo-periodot-noemvri-2019-noemvri-2021/

25 - Фондација „Метаморфозис“ – 2021 – Индекс на отвореност на локалната самоуправа 2021 – (достапно на https://metamorphosis.org.mk/izdaniya_arhiva/index-na-otvorenost-na-lokalnata-samouprava-2021/)

горизонтала и по вертикала кога ќе се тргне од централната власт, па надолу и токму затоа вредноста на системот Отворени финансии за јавноста е дотолку поголема.

УСЛУГИ НА АДМИНИСТРАЦИЈАТА – МНОГУ ПРОСТОР ЗА ПОДОБРУВАЊЕ

Еден од елементите на добра, реформирана администрација прифатен од ОЕЦД и ЕУ е и прашањето за испораките на услугите кон граѓаните и правните лица, бизнисот, т.е. изградба на администрација насочена кон потребите на граѓаните, што ќе нуди лесно достапни услуги²⁶.

Според повеќето анализи и извештаи што се однесуваат на ова поле од реформирањето на администрацијата, работите се многу поразлични од 2017 година и е забележан напредок. Ама овој напредок повеќе се однесува на клучните закони што се нужни за испораката на услугите, но не и во повеќето области од услугите што ги нуди администрацијата. Во 2019 година клучните законски прописи се донесени од Собранието на РСМ – Закон за централен регистар на населението, Закон за електронско управување и електронски услуги и Закон за електронски документи, електронска идентификација и доверливи услуги. Но, за да се спроведе по вертикала нудењето поефикасни, што често значи и дигитални услуги што ги нуди администрацијата, потребна е синхронизација и измени на стотици закони. Владата донела таков заклучок за усогласување на 150 закони во различни области во март 2021 година²⁷ и на тоа работи посебна работна група координирана од кабинетот на премиерот, а на различни форуми што расправаат за ова прашање, на пример, реформи во правосудството, се споменувала и бројката од над 200 закони²⁸.

Нашето истражување покажува дека во јули и август 2021 година Владата расправала за ова прашање. Најпрво премиерот и вицепремиерот присуствувале на состанок со работната група за подготовка на измени и дополнувања на закони заради дигитализација на процеси, при што е подвлечена определбата на Владата да го турка овој процес како приоритет со крајна цел современа дигитализирана администрација, која ќе испорачува такви услуги кон граѓаните и бизнисот²⁹, а неколку недели подоцна на седница на Влада според информација од вицепремиерот, било заклучено дека до крајот на август сите потребни закони за процесот на дигитализација да бидат изменети и усогласени и доставени до Собранието³⁰.

Колку од ова е остварено останува нејасно, со оглед дека настапи неактивност поради изборните кампањи за спроведување на локалните избори, па усогласувања за ново владно мнозинство, па нова влада итн. Сепак, факт е дека современа администрација и дигитализирани услуги насочени кон граѓанинот е дел од Програмата на новата Влада³¹ за периодот 2022-2024 година, а и натаму е приоритет на Владата запишан на листата со општи стратешки приоритети што се еднакви по значење, како и стратешки приоритет за 2022 година³². Дека, сепак, се работи на усогласување на законите покажуваат неколку такви измени што беа предложени и усвоени од Собранието до крајот на минатата година од областа на трудот и социјалната заштита, а крупен законски исчекор ќе биде направен со усвојувањето на измените на Законот за матична евиденција, кој од ноември 2021 година беше поставен на ЕНЕР на јавна расправа и чии измени се токму од аспект на електронската евиденција и идентификација, за постапките поврзани со матичната евиденција на граѓаните. Исто така, потврда има и од еден од експертите од фокус-групата, кој наведе неколку закони што се изменети токму од аспект на дигитализирање на услугите, споменувајќи ги Законот за социјални права, Законот за правата на децата,

26 - СИГМА/ОЕЦД/ЕУ - Принципи на јавната администрација – 2017 – стр. 65 (достапно на <https://www.sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-2017-edition-ENG.pdf>)

27 - СИГМА – ноември 2021 – Мониторинг-извештај – стр.109 – (достапно на <http://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2021-Republic-of-North-Macedonia.pdf>)

28 - Изворот е еден од експертите на „Метаморфозис“ што се консултрани во рамките на проектот, а кои учествуваат во работна група за измена на дел од законите во правосудството

29 - Влада на РСМ – 28.06.2021 – Соопштение – (достапно на <https://vlada.mk/node/25736>)

30 - Влада на РСМ – 13.07.2021 – Соопштение – (достапно на <https://vlada.mk/node/25913>)

31 - Програма за работата на Владата на СМ 2022-2024 – стр.26 (достапно на https://vlada.mk/sites/default/files/programa/2022-2024/programa_na_vladata_2022-2024.pdf)

32 - „Сл. весник“ на РСМ бр.97 од 29.4.2021 г. – (достапно на https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/odluka_za_utvrduvanje_na_stratetskite_prioriteti_na_vladata_vo_2022_sl.vesnik_na_rsm_br.97_od_29.4.2021.pdf)

Законот за здравствена заштита во делот на доделување концесија за примарна здравствена заштита, законите за основно, средно и високо образование, подзаконски акти за доделување стипендии итн.

Но, минатата година граѓанскиот сектор направи анализа на законодавството што е клучно за дигитализација на услугите и утврди недоследности на дел од основните закони, како и непостоење законска измена кај некои клучни закони кај институциите што треба да даваат услуги, како што се законите за лични и патни документи. Во анализата изготвена од Институтот за општествени и хуманистички науки од Скопје, направен е прилично критички осврт откако се разгледани трите основни закони (оние од 2019 година), кои се важни за дигитализацијата на услугите и нивната усогласеност со Законот за општа управна постапка:

„За поздравување е напорот за воведување дигитализација во водењето на матичните книги уште пред носењето на законите за дигитализација од 2019 година. Реализацијата, пак, е предмет на критичка анализа, која покажува претпочитање на инерцијата од преддигиталната ера, филозофијата на администрирање наследена од ерата на т.н. заробена држава (отуѓена од „малиот човек“), односно инерција на авторитарниот и неефикасен јавен апарат. Ќе си дозволиме да споделиме впечаток дека во начинот како се замислени постапките, нивните противречности и фактот дека решавањето на противречностите е оставено на обичниот граѓанин наместо на административниот апарат, гледаме еден вид садизам на моќната држава наспроти „претпоставено корумпираниот граѓанин“. Провејува пристапот на законодавецот според кој и обичен лапсус и технички пропуст е третиран како криминален гест наместо резултат на неукост, *lapsus callami*, којшто државата, ако е устроена според принципите на ЕППП, треба да го решава со добра волја и проактивност“ – се наведува во воведот на анализата³³.

Освен ова, се даваат и препораки какви треба да бидат измените на законите за лични и патни документи:

„Посебните закони за лични документи, вклучително и изводите, треба да се подредат што е можно попотполно на трите закони за дигитализирана администрација, а во духот на ефикасната и евтина постапка, која е темелен принцип на Законот за општа управна постапка (ЗОУП), како и на Европската повелба за темелните права во делот каде што се објаснува правото на добра администрација. Слични забелешки имаме и во однос на другите закони за лични документи обработени во студијава, како и придружните стратешки документи за дигитализација, кои ќе ги сумираме во заклучоци и препораки“.

Еден од експертите од фокус-групата оцени дека трите главни закони се генерално добри и дека треба да се правата само фини дотерувања на некои делови од законите, потенцирајќи го притоа Законот за електронски документи, електронска идентификација и доверливи услуги.

И во извештајот на СИГМА од ноември 2021 година се нотира различната состојба од 2017 година, дека во однос на земјите од Западен Балкан оваа состојба е нешто над просекот во РСМ, но дека во промените во пракса, односно во имплементацијата, има различни резултати:

„Подобрувањето на политиките во оваа област е придружено со мешани резултати во однос на нејзиното спроведување. Имаше значаен развој на случувања, кои имаат големо влијание врз испораката на јавните услуги, како што се воспоставувањето на Централниот регистар на население, Платформата за интероперабилност и Националниот портал за е-услуги. Сепак, анализата на примерок од услуги покажува дека само пријавувањето и плаќањето персонален данок има значително подобрување со воведувањето на новиот систем е-Персонален данок во 2018 година, вклучувајќи ги и претходно пополнетите даночни пријави што ги подготви УЈП за сите даночни обврзници. Во случајот со другите услуги, нема поголем развој од 2017 година. На пример, за обновување документ за лична идентификација, не постои можност за поднесување е-образец“ – се наведува во набљудувачкиот извештај од ноември 2021 година.

ДИГИТАЛНИ Е-УСЛУГИ, МОМЕНТАЛНА СОСТОЈБА

Дека сепак процесот се движи може да се заклучи од серијата состаноци што во текот на втората половина од јануари и февруари 2022 г. ги има министерот за информатичко општество и администрација со низа субјекти, како што е и таа од состанокот одржан на 7 февруари со

33 - ИОХНС - Дигитализацијата како пат на вистинска администрација ориентирана кон граѓаните:

Децентрализација на процесите како средства за забрзана и ефективна реформа – 2021 – стр.7 – (достапно на <https://bit.ly/3oSwU85>)

директорот на Управата за водење матични книги (УВМК), при што теми биле „дигитализацијата на услугите и унапредување на процесот“. Притоа, двајцата соговорници заклучиле „да се формираат работни групи што ќе ја анализираат постојната ситуација и да се преземат понатамошни дејства за остварување на целите“³⁴.

Околу моментната состојба со услугите што ги нуди УВМК, нема сомневање дека треба да се разговара, ни потенцираа експертите. Според нив, дел од тие услуги што треба да функционираат електронски, функционираат со послаб квалитет отколку пред две години на пример, а причината не им е прецизно позната. Сепак, заменикот на народниот правобранител, која потврди дека имаат многу оплаки за услугите од УВМК, неодамна прецизно ја опиша можната причина и за УВМК и, генерално, за другите државни институции:

„Долго време работам во НП и можам да кажам дека сум и меѓу основачите на оваа институција и, за жал, можам да кажам дека и по 25 години од НП државните институции немаат култура за почитување на човековите права. Тие не се свесни дека треба да бидат сервис на граѓаните, а не сопственици на нивните права“³⁵.

Во последниот извештај на ЕУ за 2021 година во делот на услугите на администрацијата се наведува дека националниот е портал се надградува, што е охрабрувачки, но и дека државните институции „мора да покажат поголема посветеност за давање услуги преку националниот е-портал“. Истовремено се нагласува дека во многу полиња нема напредок:

„Употребата на електронски потписи за услуги за граѓаните и фирмите скромно се зголеми. Рамката за интероперабилност се зголеми во обемот, но потребна е политичка волја и финансирање за да го достигне својот целосен потенцијал. Голем број основни клучни услуги, како што се издавањето пасоши, возачки дозволи, школски свидетелства, регистрацијата на возила, значително се одложија и предизвикаа незадоволство кај граѓани“³⁶.

Според експерти од фокус-групата, три типа проблеми може да се издвојат. Првиот е електронскиот потпис, кој сега е скап, дури и за правните лица (преку КИБС тој чини 3.500 денари). Вториот проблем е менувањето на законите и бавноста на тој процес, кој често е зависен и од Собранието на РСМ. Третиот е инертноста на самата администрација и двојното толкување на законите, па така, иако според главните закони за дигитализација, тие од 2019 година, па и според ЗОУП, електронскиот документ треба да е полноважен, тој само некаде се признава, а некаде се бараат дополнителни физички процедури на шалтерите или по архивите. Според друг експерт, пак, и сега електронскиот потпис што го издава КИБС не е прескап за физички лица, но како и да е, целиот тој процес треба да го води Единствениот национален регистер на населението. Претпоставка на експертот е дека се нема капацитет за тоа, па затоа овој процес ѝ е доверен на НБРМ.

Што се однесува до електронскиот потпис, МИОА води разговори со компанијата МАСТЕРКАРД при што се бараат поедноставно и побрзо решение на овој проблем, при што неофицијално се споменува и грантирање или спонзорирање за повеќе илјади електронски потписи на физички лица за да се забрза процесот.

Иако овој процес на е-услуги е започнат пред години, напредокот е скроман, до умерен. На почетокот на минатата година имало околу 150 целосно овозможени електронски услуги, додека во моментот кога е пишуван овој извештај има 184 такви услуги од над 1300 според каталог и над 800 што се определни од државата да бидат ставени на владиниот портал. Како добри примери може да се наведат и дигиталните услуги што почна да ги нуди правосудството, кои во моментот се едни од најчесто бараните – потврди за неосудуваност или потврди дека нема судска административна забрана за вршење некоја дејност. Неколку дена пред крајот на март 2022 г., заменик-министерот за информатичко општество и администрација Александар Бајдевски изјави дека за годинава се предвидени нови 40-ина услуги:

34 - МИОА – 7.2.2022 – Соопштение – (достапно на <https://www.mioa.gov.mk/?q=mk/node/3807>)

35 - Сузана Салиу – ТВ „Телма“/Утринска програма – 9.3.2022

36 - ЕК – Извештај за Северна Македонија за 2021 – октомври 2021 - стр.20 – (достапно на <https://www.sep.gov.mk/data/file/Pregovori/North-Macedonia-Report-2021-%D0%9C%D0%9A2.pdf>)

„Во моментот во развој се 43 услуги и се очекува тие да се публикуваат на порталот во периодот јуни-септември 2022. Во рамките на овој проект, исто така, се развива Регистар на регистри, во кој ќе се чуваат податоци за регистрите на сите државни институции, независно од тоа дали се дигитализирани. Се набавува и опрема за 11 комуникациски клиенти, со кои на платформата за интероперабилност ќе се поврзат 11 нови институции“³⁷.

ДИГИТАЛНИ УСЛУГИ НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА

Како процес што допрва претстои е зголемувањето на обемот на дигиталните услуги што ги нудат општините, т.е. локалната самоуправа. Засега тоа се одвива несистематски, кај неколку општини како пилот-проект поддржан со меѓународни средства, а самите општини многу бавно се вклучуваат. Преку здружението на локалната самоуправа - ЗЕЛС се нуди многу мал дел од услугите, на пример, издавањето градежни дозволи. Кај некои општини проблем се и кадарот и финансиите. Но кај други општини, како на пример и кај Град Скопје, во кои локалната самоуправа е со буџет од стотина милиони евра, едноставно постои инертност.

Дел од експертите мислат дека не секогаш станува збор за кадровски или финансиски проблеми, туку за инертност од повеќе причини, а една од нив може да биде и од коруптивна природа, т.е. несакање да се ослободат од моќта за арбитражно решавање на услугите на граѓаните „на шалтер“.

Веќе е спомената и помошта од невладините организации, како што е таа на „Метаморфозис“, која работи со локалната самоуправа за дигитализација на податоците со кои располагаат општините а кои треба да се претворат во дигитални податочни сетови и да се стават на порталот Отворени податоци, но со тоа и да се унапредува и целосната дигитализација на општинската администрација која на крајот треба да резултира со што повеќе е-услуги.

Забрзувањето на процесот на е-услугите на општините, според експертите, може да се случи и доколку се користи централниот портал Е-услуги, за што технички можности постојат, односно нема некоја посебна пречка и не мора да се чека целосна дигитализација на администрацијата на самите општини и осовременување на нивните портали.

ДИГИТАЛИЗАЦИЈА НА ЦЕЛАТА АДМИНИСТРАЦИЈА И ФИНАНСИИ/БУЏЕТ ЗА РЕФОРМИ

Дигитализацијата на администрацијата и развојот на дигиталните услуги не можат да се одвојат. Тоа се комплементарни процеси, при што, според експертите, не стоиме така лошо, но секако, има место и за многу побрза имплементација. Еден добар пример секако е неодамнешното потпишување договор помеѓу Министерството за правда и 34 други институции за брзо, електронско разменување податоци помеѓу правосудството и институциите што беше јавно промовирано во Владата на РСМ. Де факто, РСМ практично стана прва земја од регионот во која 34 суда во земјата електронски ги разменуваат податоците, а од моментот на потпишување, 9 институции директно можат да разменуваат податоци со судството. Преку платформата за интероперабилност веќе се поврзани судовите со МВР, Јавното обвинителство, Царинската управа, Централниот регистер, ДИК, Управата за финансиска полиција, Управата за финансиско разузнавање, ДКСК и МНАВ - Агенцијата за цивилно воздухопловство³⁸. На Платформата за интероперабилност се приклучени 39 институции заклучно со 29.11.2022, со тенденција до крајот на март наскоро да се приклучат уште 15 институции.

Целта на извештајот беше и да дознаеме дали овој дел од реформите се финансира соодветно на потребите и задачите од Акцискиот план. Она што е пошироко познато во јавноста е дека МИОА за годинава издвоила 4 милиони евра само за дигитализацијата, плус Министерството за правда 1,5 милион евра за процесите на дигитализација во правосудството. Претпоставка е дека и други министерства и институции во буџетите за 2022 година имаат предвидено вакви средства. Но колку се тие и дали се доволни? Овој одговор не може да се добие, освен доколку рачно не се пребаруваат буџетите од институција до институција, а некогаш ни така, зашто во државата сè

37 - МИОА – 23.3.2022 – Соопштение/Бајдевски – (достапно на <https://www.mioa.gov.mk/?q=mk/node/3926>)

38 - МИА – 10.3.2022 – Влада на РСМ – Договор за интероперабилност меѓу МП и други институции (достапно на <https://bit.ly/3MHYHCj>)

уште буџетот не се прави програмски. Еден од експертите изјави дека во подготовка е нов Закон за буџети, кој ќе има буџетирање по програми, па така транспарентно ќе се знае колку е буџетирано за спроведување акциски план за некоја специфична стратегија или за посебна програма. Тоа е предвидено и во новиот Закон за буџетите, кој веќе е на второ читање во Собранието во моментот кога се заклучуваше овој извештај, со што ќе се замени старото законско решение од 2005 година³⁹.

Според друг експерт, пак, не е секогаш сè до средствата:

„Понекогаш не е само до средствата, туку и до волјата на раководните лица на институцијата. Имате примери каде што институции или општини со релативно скромни буџети отишле напред во процесот и обратно. И покрај буџетирањето, процесите стојат или се малку мрднати од место“ – вели експертот.

Според една од експертките, може дури и математички да се пресмета колку би чинел напредокот во дигиталните услуги. Поаѓајќи од анализата на експертката дека дигитализација на податочни сетови чини помеѓу 20 и 50 илјади евра, ако се земе средна вредност од 25-30 илјади евра, толку би чинела и дигитализацијата на некоја услуга, грубо речено, иако има и услуги за кои не се потребни ни толку средства, туку само поврзување со централниот портал.

Она што може да се заклучи од експертите во фокус-групата околу успешноста и забрзувањето на дигитализацијата во администрацијата, а со тоа, се разбира и забрзување на процесот на е-услугите, може да се систематизира во четири точки или насоки што би требало да ги имаат на ум креаторите на политиките:

- да постои континуитет на политиките;
- правната рамка постојано да се апдејтира или да се отстрануваат забележаните слабости;
- градење инфраструктура и на централно и на локално ниво, што е можно поизедначно и синхронизирано;
- постојани обуки на јавната администрација и од аспект на дигиталната писменост и од аспект на имплементација на дигиталните услуги за граѓаните.

Последни информации до кои се дојде при подготовката на овој извештај е дека координацијата на целиот процес ја има Кабинетот на министерот за добро владеење, додека, пак, за потребата од усогласување на законите досега се идентификувани близу 300 закони и други прописи.

39 - Собрание на РСМ – 3.2023-Предлог на Закон за буџети-(<https://www.sobranie.mk/materialdetails.aspx?materialId=601475ec-d636-4fe2-bb60-f557a6178b9e>)

Фондација „Метаморфозис“

Следење на процесот на евроинтеграции

Кратко резиме за степенот на реформите во три области: реформи во полето на основните човекови права, реформи во правосудството и реформи во медиумскиот сектор

РЕФОРМСКИ ПРОЦЕС ВО ОБЛАСТА ОСНОВНИ ПРАВА ДО КРАЈОТ НА МАРТ 2022 Г.

Предлогот за измени и дополнувања на Законот за матична евиденција⁴⁰, кој во Собранието е доставен уште во април 2021 година, а чија основна тема на измени е родовиот идентитет, е една од последните значајни промени што настанаа во извештајниот период од крајот на декември 2021 г. до крајот на март 2022 година.

Со овој закон, односно неговите измени и дополнувања, требаше да се направат промени во дефинирање на родовата политика во матичната евиденција, на тој начин што и оние лица што не го промениле физички полот, ќе може родово да се изјаснуваат поинаку, односно како мажи, жени или трансродови лица. Предлогот за изменување на овој закон е по барање на повеќе невладини организации што се занимаваат со заштита на родовите и основните права на човекот. Самиот предлог е добро образложен од законодавецот, каде што се наведени буквално сите причини зошто се бара измена на овој закон, почнувајќи од меѓународните конвенции што ги има потпишано РСМ до пресудите на Судот за заштита на човековите права во Стразбур, иако во самата Европска конвенција за човекови права (ЕКЧП) буквално не се ставени ваквите права, но поради пресудите што ги има донесено овој суд од 2015 година наваму, РСМ е должна да ги признае и имплементира овие права и во домашниот правен сообраќај.

Во моментот кога се затвора овој извештај, законот само што неколку дена беше ставен на дневен ред во Комисијата за законодавство на прво читање со европско знаменце, беше повлечен од страна на Владата на РСМ и тој, според достапните изјави, треба да се доработи, да се отвори поширока јавна расправа и ќе оди во редовна собраниска процедура. Причината за ова е големото противење на политичките партии што се во Собранието. Сите партии од опозицијата се противат на неговото донесување во ваква форма. Иако се мислеше дека тој ја има поддршката од владејачкиот СДСМ и повеќето помали партии во владејачката коалиција, на крај излезе дека дури ни во СДСМ нема целосна поддршка, а албанскиот партнер во коалицијата ДУИ, иако молчеше до последен ден, се покажа дека исто така се противи на ваков донесен закон. Оправдувањата се различни. Владејачките партии остануваат на оправдувањето дека законот треба да се донесе поради грижа за буџетот што би страдал од загубени пресуди пред Судот во Стразбур, но и имплементација на тие пресуди во домашното законодавство, но дека ќе треба редовна процедура и поширока расправа. Опозиционите партии, пак, речеиси сите излегоа со конзервативни ставови во смисла дека ваквиот закон го урива традиционалното разбирање за семејството и бракот, бидејќи со ваквата промена на законот ќе се отвори и патот за промена на Законот за семејство, каде што бракот е дефиниран како законска заедница помеѓу маж и жена, т.е. различни полови.

Предлогот да се стави овој закон со европско знаменце беше образложен со пресуда на Судот во Стразбур против лице од РСМ од 2019 година и врз основа на Препораките на Министри на Советот на Европа за борба против дискриминацијата од 2010 година.

40 - Собрание на РСМ – Предлог за измени и дополнувања на Законот за матична евиденција – март 2022 година – (достапно на <https://www.sobranie.mk//materialdetails.nspx?materialId=09424067-36fb-4b7c-9853-d4c35ba5a28f>)

Она што е сигурно, дека овој закон засега има поддршка само од Интерпартиската парламентарна група за поддршка на лицата што припаѓаат на ЛГБТ-заедницата, каде што членуваат претставници на дел од помалите партии од македонскиот блок на власт.

Главната промена што ја предлагаше законот е дефиницијата на родовиот идентитет:

„Родов идентитет претставува внатрешно и индивидуално доживување за род на секое лице, кое може да или не кореспондира со полот што е одреден со раѓање, вклучително личното чувство за телото и други манифестации на родот, како што се: име, облека, говор и манири.

„Правно признавање на родот “претставува постапка во која поединецот може да ја промени ознаката за пол во матичната евиденција и на тој начин се признава родовиот идентитет“.

Ова прашање, кое ѝ се заканува на пошироката заедница со нова поделба, е само врвот на ледениот брег, кој ако се загребе подлабоко, покажува дека родовиот јаз во РСМ сè уште е длабока препрека врз која треба да се работи.

Иако РСМ одамна ја потпиша и од пред некоја година и ја применува во практика т.н. Истанбулска конвенција на Советот на Европа, разликите во полот се гледаат во секојдневната практика. Од тоа дека, иако жените се еднакво или повисоко образовани од мажите, учеството на жените во раководни позиции и во бизнисот и во јавниот сектор е драстично помало. Последните локални избори одржани во 2021 година покажаа дека за 81 градоначалничко место беа кандидирани само четири жени, што укажува дека и во политичкото дејствување на партиите жените тешко се пробиваат, а тоа се гледа и во актуелниот состав на Владата на РСМ, каде што учеството на жени е само 20 отсто. Да не се задолжителните квоти, тој број ќе биде мал и во Собранието на РСМ. Ваквата разлика се отсликува и во високото образование, каде што нема ниту една жена ректор, а мал е бројот и на жените деканки. Овие и многу други податоци беа објавени неодамна и од „Порталб“, „Вистиномер“ и „Мета“ во истражување што ја потврдува големата родова разлика и ги оправдува критиките за ова прашање што можат да се најдат во последните извештаи на ЕК⁴¹.

Главни институционални столбови за оперативна заштита на основните права на човекот во земјата остануваат две институции. Првата е Комисијата за спречување и заштита од дискриминација (КСЗД) формирана минатата година (2021), врз основа на новиот Закон за спречување на дискриминација донесен во 2020 година. Седумчлената комисија (односно 6 затоа што еден сè уште не е избран), има значително широки надлежности што ѝ ги дава законот, но и предизвик како тоа да се спроведе за брзо време и без целосна поддршка од државата, иако самата КСЗД признава дека добила помош во оваа една година и од државата и од ОБСЕ и од невладиниот сектор преку британска програма за поддршка и развој. Во 2022 година беше ставена во функција и веб-страницата на Комисијата, со што се овозможи и полесно поднесување електронски пријави (<https://kszd.mk/>).

Гледајќи ги едногодишните постигнувања на Комисијата, може да се донесе заклучок дека ова по дефиниција независно тело, во целост ја оправда и довербата од јавноста и големите овластувања што ѝ ги дава законот, а за што веројатно е најзаслужен и начинот на избор на Комисијата преку отворена парламентарна дебата и јавно претставување на програмите и вештините на тогашните кандидати. Според статистиката изнесена во Годишниот извештај⁴² на КСЗД, до крајот на 2021 година, значи за период од 6-7 месеци, од кога Комисијата ефективно работеше, постапувала по 167 претставки, од кои 77 биле наследени од претходниот состав на тоа тело, кој не функционираше претходно. Комисијата примила 90 нови претставки од кога е формирана, што покажува дека расте довербата во ова тело, а заклучно со март отвори и неколку предмети по допен глас од јавноста, при што треба да се истакнат предметите поврзани со религиското движење Лев Тахор и случајот со дискриминација на девојче со посебни образовни потреби од едно училиште во Гостивар, кој сè уште е во тек. Во однос на претставките тие доаѓаат повеќе од мажите отколку жените, најмногу од Скопје, а најчеста основа е лично својство и општествен статус. До крајот на 2021 година Комисијата „утврдила дискриминација во 40 случаи, додека кај 39 се утврдило дека нема основа за дискриминација. За 10 претставки Комисијата донела заклучок за непостапување, неповедување или запирање на постапката, а 41 претставка биле отфрлени поради утврдена ненадлежност, неуредност, застареност и недопуштеност. За 37 претставки постапката е во тек и тие се водат како отворени предмети“ (стр. 22 од Годишниот извештај).

41 - Порталб/Вистиномер – март 2022 – Родовиот јаз во РСМ: мажите доминираат на пазарот на труд...- (достапно на <https://vistinomer.mk/rodoviot-jaz-vo-rsm-mazhite-dominiraat-na-pazarot-na-trudot-i-so-povisoki-plati-brisel-ostanuva-kritichen/>)

42 - КСЗД – март 2022 – Годишен извештај 2021 – (достапно на <https://bit.ly/36I5onG>)

КСЗД БАРАЛА БУЏЕТ ДО 730 ИЛЈАДИ ЕВРА, А ДОБИЛА ПОД 250 ИЛЈАДИ

Сепак, предизвиците пред ова тело остануваат, пред сè, во организациска смисла и во имплементација на нејзините одлуки. Пополнети се помалку од половина од работните места според систематизијата на самата Комисија (29 работни места, а само 10 административни службеници добиени со преземање од други институции), кои работат во 2 сектори што покриваат 4 систематизирани одделенија, со буџет од државата, кој е за половина и повеќе помал од потребите што ги утврдила самата Комисија. Неодамна, првата претседателка на Комисијата, Весна Бендевска, изјави дека Министерството за финансии не изразило никаков интерес за барањето на Комисијата, а ниту работното тело во Собранието надлежно за финансирање и буџет не покажало никаков интерес, па така, наместо бараните околу 730 илјади евра годишен буџет, препишан е буџетот од 2021 година од 15,3 милиони денари (нецели 250 илјади евра) или само за 120 илјади денари повеќе од ланскиот⁴³. Освен ова, Комисијата е сместена во поранешните простории на Државната комисија за спречување на корупцијата, кои сами по себе не овозможуваат пристапност за лицата со физичка попреченост. КСЗД во Годишниот извештај испратен до Собранието изнесува и препораки што се однесуваат и на измени на Законот и за избор на преостанатиот член од Комисијата, за таа да биде комплетна со 7 члена.

НАРОДНИОТ ПРАВОБРАНИТЕЛ СО ОКОЛУ 3.000 ПРЕТСТАВКИ ЗА 2021 Г.

Канцеларијата на Народниот правобранител, втората главна институција за заштита на основните права и слободи на граѓаните, непосредно пред заклучувањето на овој извештај, на 29.3.2022, на прес-конференција ги презентира основните податоци од Годишниот извештај за 2021 г.

Според информациите што ги изнесе Народниот правобранител, во 2021 година биле примени/заведени 2.686 претставки, а 389 биле пренесни од претходната година или вкупно се регистрирани над 3.000 предмети. Притоа, најмногубројни биле од областа на правосудството – 436 претставки или над 16 отсто, потоа претставките од областа на детските права, 254 претставки, на трето место биле претставките за заштита на потрошувачките права, 228 претставки, потоа во однос на правата од работен однос, 218 претставки, од областа на социјалната заштита 183 претставки, од областа на работењето на казнено-поправните и воспитните институции 162 претставки, за имотно-правната област 150, за областа од урбанизмот и градежништвото 136 претставки и другите се претставки од други области⁴⁴.

Од примените 3.075 претставки Канцеларијата на НП постапувала по 2.085 предмети или 67.80 отсто, а од нив во 755 предмети констатирана е повреда на човековите слободи и права и интервенирано е со цел отстранување на тие повреди – наведено е на прес-конференцијата. Притоа во 500 случаи надлежните органи постапиле по интервенцијата на Народниот правобранител, во 233 НП морал да интервенира на други начини до повисоки органи, а во 23 предмети сè уште се чека одговор од надлежна институција или орган.

Пред овој годишен извештај, од истражувањето на „Вистиномер“ во рамките на проектот, можеа да се извадат неколку заклучоци со специфики за кои говорела од Канцеларијата на НП:

„Во последниве неколку години состојбите се речиси идентични со мали исклучоци. Најмногу претставки се однесуваат на областа правосудство, каде што спаѓа работата на судовите, обвинителствата, но и на нотарите и извршителите, следуваат потрошувачките права (испорака на електрична енергија, вода, парното греење), работните односи, правата од социјална заштита, детските права.

Кога зборуваме за правосудството, за разлика од пред десетина години, кога граѓаните се обраќаа кај Народниот правобранител со барање за интервенција во судските одлуки (да бидеме до крај прецизни и минатата година имавме вакви претставки), нешто за што институцијата нема

43 - „Вин-вин“/ТВ „Телма“ – март 2022 – Изјава на Весна Бендевска – (достапно на <https://www.youtube.com/watch?v=gS2R4po7bu0>)

44 - Народен правобранител – 29.3.2022 – Прес на НП на РСМ – (достапно на <https://bit.ly/3NuMgdg>)

надлежност, тоа сега е сменето. Па, најголемиот број претставки се однесуваат на работата на извршителите во сите сегменти, на непочитување на принципот за судење во разумен рок, особено кај работните спорови, како и за работата на управните судови - Управниот и Вишиот упавен суд“ – изјавија од Канцеларијата на НП [во сторијата на „Вистиномер“](#) објавена на почетокот на март 2021 година.

Еден месец порано, на почетокот на февруари, Народниот правобранител Насер Зибири во јавноста изнесе податок дека е правена анализа на постапувањата на одлуките или укажувањата на Канцеларијата на НП. Притоа, од таму утврдиле дека „околу 30 отсто од органите постапуваат навремено, 30 отсто реагираат по повторено барање, а 30 отсто воопшто не одговараат. Зибири тогаш рече дека најмалку кооперативни се судството и апаратот на присила во државата, кој се чувствува моќен и не сака контрола. Неодговарање на барање од Народниот правобранител се смета за попречување на работата на Народниот правобранител, нагласи Зибири гостувајќи на „Утрински брифинг“, веб-телевизија на „Слободен печат“.

Заменичката на Народниот правобранител Сузана Салиу, пак, на [гостувањето на ТВ „Телма“ на 9.3.2022](#), година зборуваше дека Канцеларијата има многу проблеми, односно поплаки околу работењето на Управата за водење на матичните книги (УВМК). Таа појасни дека поплаките се и за електронското барање и доставување на документите и околу документите поврзани со починатите лица, но и со државјанствата. Станува збор за повеќе стотици граѓани, кои чекаат на проверка за добивање државјанства, како и проблемот со околу 900 граѓани кои имаат два матични броја.

ПЕРМАНЕНТНО НАМАЛУВАЊЕ НА БУЏЕТОТ – ТЕНДЕНЦИЈА ПРОТИВ ИНСТИТУЦИЈАТА НП?

Но, она што е навистина симптоматично за Канцеларијата на народниот правобранител во извештајниот период од декември до март 2021/2022, но и генерално како споредба за две буџетски години, е тврдењето за не баш малото намалување на средствата што ги обезбедува државата за функционирањето на оваа институција. Имено, омбудсманот Зибири на прес-конференцијата изјави дека буџетот му е намален кумулативно за 30 проценти споредено со 2020 година.

„Јас и министерот за финансии сме во перманентен судир за основни прашања, немаме средства да вршиме активности. Тоа е недозволиво. За 2021 година буџетот е намален за 10 отсто од претходната година. Истото се случи и со ребалансот во август, додека буџетот за 2022 година е 10 отсто од него. За 1 година буџетот е намален за 30 проценти. Ова го сфаќам како тенденција за задушување на институцијата“, изјави Зибири⁴⁵.

Сепак, од проверка во Буџетот за 2022 година⁴⁶ не може да се добие овој впечаток. Имено, во разделот 31101 од Буџетот е наведено дека за 2021 година вкупните расходи кон институцијата НП изнесувале 81.755 милиони денари (1,327 милион евра), додека за 2022 година се предвидени 85.600 милиони денари (1,390 милион евра) или за околу 63 илјади евра повеќе. Се разбира, ова минимално зголемување не значи и дека ќе остане, со оглед на веќе најавениот ребаланс и пренамена на средствата за справување со повеќето кризи во кои се наоѓа РСМ, но покажува дека тврдењето за тенденција за задушување на НП треба внимателно да се процени и тоа ќе биде сторено од страна на „Метаморофозис“ и неговите медиумски проекти за во следниот квартален извештај во рамките на проектот.

Од другите аспекти поврзани со човековите права во извештајниот период од декември 2021 до крајот на март 2022 г. вреди да се истакне дека на крајот на февруари, Коалицијата „Маргини“ го презентира мониторинг-извештајот за периодот 2019 – 2021 година за начинот на примената

45 - Алсат ТВ/веб – 30.9.2022 – Зибири обвинува дека власта сака да ја задуши... (достапно на <https://alsat.mk/mk/ziberi-obvinuva-deka-vlasta-saka-da-ja-zadushi-institutsijata-pravobranitel/>)

46 - Собрание на РСМ – декември 2021 – Затворени материјали/Предлог-буџет за 2022 – (достапно на <https://www.sobranie.mk//materialdetails.nspx?materialId=60a3a254-9fc0-4ff1-b0b2-4c009a2073c6>)

на Законот за социјална заштита во делот на социјалните услуги. Текстот, како што беше кажано на презентацијата, дава оценка на функционалноста на постојните услуги за социјална заштита, со осврт на спроведувањето на постојниот Закон за социјална заштита и функционалноста на центрите за социјална работа и другите даватели на социјални услуги. Текстот се фокусира на три целни групи, и тоа Роми, жени жртви на насилство и лица со попреченост, кои токму поради специфичната положба во општеството, секојдневно се соочуваат со дискриминација и неможност да се интегрираат во општеството и во голем дел се зависни од социјални трансфери. Утврдени се слабостите на центрите за социјална заштита, почнувајќи од инфраструктурни до кадровски и дадени се низа препораки за подобрување на нивната работа, вклучувајќи и територијален прераспоред на одредени центри или вклучување, односно проширување на приватната и граѓанската иницијатива за давање одредени видови социјални услуги и поголемо вклучување на локалната самоуправа во давањето услуги преку Центрите за социјална заштита⁴⁷.

РЕФОРМСКИОТ ПРОЦЕС ВО ПРАВОСУДСТВОТО ДО КРАЈОТ НА МАРТ 2022

Стратешка рамка за реформи во правосудството постои и таа е донесена во 2017 година со важност до 2022, заедно со акциски план за нејзино спроведување. Освен ова, постои и Стратегија за ИКТ во правосудството за периодот 2019-2024 и Комуникациска стратегија за Бесплатна правна помош донесена во 2020 година. Она што е понов заклучок во извештајниот период, е дека исто како и за Стратегијата за реформи во администрацијата, со подготовките за новата Стратегија за реформи во правосудството треба да се започне навреме, пред летото оваа година за да се стигне до крајот на ноември 2022 со новата стратегија што ќе важи и веднаш би се применувала од почетокот на следната 2023 година.

Во однос на законите, иако се донесени речиси сите поважни закони или нивни измени до почетокот на 2021 година, се укажува потребата од носење нови или од измени на постојните закони, вклучувајќи ги и клучните: Кривичниот законик, Законот за кривична постапка, Законот за Академија за судии и обвинители, Законото за вештачења итн.

Она што може да се издвои како нови сознанија за периодот од декември 2021 до март 2022 е дека работните групи што ги подготвуваат измените на ЗКП и на КЗ работат со извесна динамика што би се определила како задоволителна, но дека материјата е толку преобемна, а дискусиите се темелни, така што не се очекуваат да бидат готови измените на овие закони за многу брзо време. Запрашани за проценка, дел од експертите оценија дека измените на КЗ може да бидат готови и побрзо (до летото или во текот на летото), а дека подготовките на измените на ЗКП ќе се одолговлечат за до третиот, а можеби и четвртиот квартал од 2022 година.

За Законот за вештачење, јавната расправа е завршена и се чека да помине на Влада за да биде дистрибуиран до Собранието на процедура за усвојување. Важниот закон за измени на досегашниот Закон за Академија за судии и обвинители е готов веќе неколку месеци, тој е влезен, но и заглавен во Собранието на РСМ, бидејќи имаше големо противење на опозицијата да се донесе со европско знаменце, т.е. по брза постапка. Тој закон во моментот е во фаза на прво читање. Да биде состојбата позагрижувачка, сè уште не е започната со настава новата генерација на учесници на Академијата од околу 90 кандидати за идни судии и обвинители од технички причини, односно постпаките по жалби и слично, иако последното сознание е дека тој процес веќе е заршен и наставата треба да почне за скоро време. Она што е напредок околу законската рамка, дефинитивно е тоа што новиот Закон за парнична постапка веќе се наоѓа во процедура во Собранието. За овој, еден од клучните закони во правосудството, имаше барање да биде донесен и во последниот извештај на Европската Унија од октомври 2021 година.

Состојбата со Академијата, односно таа да биде единствен начин за промовирање нови судии и обвинители, се очекува дополнително да ја влоши состојбата со потребните судии и обвинители во правосудството во земјава. И судството и обвинителствата се соочуваат со недостиг на повеќе десетици и стотина судии и обвинители кои беа образложени и во досегашните извештаи на „Метаморфозис“ детално. Дополнително, измените на Законот за работните односи со кои

47 - Мрежа за заштита од дискриминација – Извештај од Мониторингот....- (достапно на http://coalition.org.mk/wp-content/uploads/2022/02/ZSZ_GolemDokument_WEB_v002.pdf)

задолжително ќе се оди во пензија на 64 години старост за мажи и 62/64 за жени, без исклучоци, а кои ќе стапат во сила на крајот на јуни 2022 година, ќе предизвикаат нов одлив и на судии и на обвинители, но и на стручен кадар и на на судии поротници. Претседателката на Судскиот совет тоа [веќе го истакна во јавноста](#), дотолку повеќе што на тројца членови на Судскиот совет им истекува рокот за пензионирање до крајот на јуни годинава, а мандатот им трае до крајот на 2022 година.

Што се однесува до прашањето на независноста на судството и обвинителството, иако претпоставката таа да биде загарантирана преку постојните закони е исполнета, како што известувавме и во претходните извештаи, останува да биде прашање на дебати и сомневање во целиот процес во пракса, наспроти законите. Како прашање што повторно се отвори со сета своја сложеност, а за што јавноста беше сведок, е неодамнешниот избор на неколку јавни обвинители во Обвинителството за гонење организиран криминал. За избор на 5 нови обвинители конкурираа 10 кандидати. За да заврши процесот беа потребни дури три обиди за одржување седница на Советот за јавни обвинители и контроверзни изјави во јавноста околу тоа зошто некои обвинители поминале, а други со повисоки или исто високи оценки не биле избрани. Но, она што дефинитивно е нешто што е различно, е што оваа институција, дефинирана од експертите како една од најмалку транспарентните во однос на своето работење, по седницата на која се дискутираше избор/продолжување на мандатот на 5 обвинители во ОЈО ГОКК, на својата веб-страница објави записник од 47-та седницата⁴⁸ од кој може да се види дека проблемите се многу повеќеслојни од она што досега беше познато во јавноста. Имено, според овој записник, очигледно постои судир помеѓу Советот и шефицата на Обвинителството за гонење организиран криминал и корупција Вилма Русковска. Преку записникот се гледа дека имало предлози дури и за дисциплинско санкционирање на Русковска поради нејзини изјави во јавноста дека Советот е виновен што тоа обвинителство било оставено да работи само со 5 обвинители, иако, според записникот, голем дел од причините лежат кај самата шефица на ОЈО ГОКК, бидејќи ем доцнела со оценките за обвинителите ем давала нелогични оценки во однос на описот во формуларите за оценување, па на самата седница на Советот на некои обвинители им биле зголемувани оценките.

Ваквата расправа, според експертите што се консултирани за овој извештај, потврдува дека има проблеми во системот на Јавното обвинителство кои се подлабоки од она што ѝ е досега познато на јавноста, но, според начинот на избор на обвинителите, укажува и на продолжување на сомневањата дека однапред се договора кој да биде избран/реизбран, а кој не. Ова дотолку повеќе што во СЈОРМ, на пример, според неофицијални, но прилично веродостојни сознанија, имале пракса на одржување колегиуми пред официјалните седници на кои се „пеглани“ ставовите пред седницата да се одржи и официјално⁴⁹.

Што се однесува до транспарентноста на институциите од правосудството, останува оценката дека таа е различна во судството и обвинителството, но сепак, како сè уште најзатворена институција за јавноста се означува СЈОРМ. Седниците на ова тело, според експерти, се закажуваат некогаш од „денес за утре“, новинарите и натаму имаат релативно ограничен пристап со оправдување за малиот простор за одржување седници, а на самата седница не може да се присуствува со камери. Она што е чекор во унапредување на состојбите се подобрувањето на веб-страницата на СЈОРМ и објавувањето на записниците од седниците, како и сè повеќе други материјали или документи поврзани со работата на ова тело.

Од последниот извештаен период има подобрување во однос на транспарентноста на Судскиот совет, која и онака беше многу подобра од Советот на јавните обвинители, како спрема јавноста, така и во однос на суштинските процеси што ги води ова врховно тело кое раководи со судството во РСМ. Продолжува и дооформувањето на внатрешни тела за избор на судии во повисок суд и на внатрешните прописи, каква што е „одлуката за утврдување на ориентациониот број предмети што треба да ги реши судијата месечно, во основните судови, апелационите судови, Управниот суд, Вишиот управен суд и Врховниот суд на РСМ за 2022 година“, која требаше да биде донесена на самиот крај од март 2022 година.

48 - СЈОРМ – Записник од 47-ма седница – (достапно на <http://sjorm.gov.mk/%d0%b7%d0%b0%d0%bf%d0%b8%d1%81%d0%bd%d0%b8%d0%ba-13/>)

49 - Интервју со експерт од фокус-групата одржано на 23.3.2022

ДИГИТАЛИЗАЦИЈАТА СИСТЕМАТСКИ СЕ ТУРКА НАПРЕД

Процес на реформи во правосудството за кој може да се каже дека се исполнува и се движи на подобро, е секако дигитализацијата. По ставањето на дел од услугите на судството кон граѓаните преку електронска форма на давање на тие услуги кон крајот на октомври 2021 година, завршен е и процесот на дигитално опремување на пет пилот-судови во земјата, вклучувајќи и целосно дигитално опремени главни сали за судење. Проблемите со тендерирањето што беа присутни при крајот на 2021 година се надминати, судовите се опремени или се опремуваат, заедно и со други инфраструктурни подобрувања. Сепак, можеби најзначајно е, што конечно се прошири дигиталното поврзување на судството со други институции во државата.

На 10.3.2022 во Владата на РСМ се одржа церемонија на која Министерството за правда потпиша договор за интероперабилност со 9 институции кои од тој момент можат директно да комуницираат со судовите. Воедно беше кажано дека на платформата за интероперабилност веќе се наоѓаат 40-ина институции со тенденција до крајот на март да има уште десетина други. (Подетално во делот за дигитализација на администрацијата погоре во овој извештај). Според оценка на експерт комунициран за потребите на овој извештај, впечатокот е дека дигитализацијата во правосудството се турка во вистинска насока со добра временска динамика, за разлика од севкупниот друг дел од администрацијата.

РЕФОРМСКИ ПРОЦЕС ВО МЕДИУМСКИОТ СЕКТОР ДО КРАЈОТ НА МАРТ 2022 Г.

Како што сосојбата со реформи во медиумскиот сектор беше генерално непроменета во целата 2021 година во однос на претходните години, освен на полето на законодавството, таква останува и во првиот квартал од 2022 година. Дури и тој мал исчекор во законодавната смисла што беше направен со утврдените измени на Кривичниот законик, според кои нападот врз новинар ќе се толкува како напад на службено лице, тие измени не се усвоени од Собранието и се заглавени во собраниска процедура.

Според експерти консултирани за овој извештаен период, не е најјасно зошто останува заглавен овој закон, бидејќи партиите во Собранието не истакнаа забелешки или намера за амандманско дополнување на ваквите измени. Останува можноста застојот да е настанат поради генералната закоченост на Собранието со новото пополнување на членови во работните тела, но и амандманска расправа што е најавена во однос на членовите од КЗ, кои се менуваат од аспект на исполнување на т.н. Истанбулска конвенција и зголемување на заштитата на жените со вметнувањето на новото кривично дело демнење. Овие измени се во пакет со измените што се предложени во однос на зголемената заштита на новинарите. Сепак, на крајот од месецот и овие измени на КЗ беа ставени на дневен ред на собраниската комисија со европско знаменце, во прво читање⁵⁰. Малку понапред е помрднат процесот со измените на Граѓанскиот закон за навреда и клеветата, кој веќе од порано се наоѓа во фаза на прво читање, а со тоа се зголемуваат шансите во скоро време да бидат донесени измените од овој закон, со кои драстично се намалуваат казните за новинарите, уредниците и сопствениците на медиуми доколку против нив се води судска постапка за навреда или клеветата.

Промена во извештајниот период од јануари до крајот на март 2022 година има во судската пракса и таа е оценета како позитивна од страна на експертите. Имено, во овој период новинари или редакции добија судски процеси што беа покренати против нив во три случаи од високи сегашни или поранешни избрани или именувани лица, кои од Советот на Европа се окарактеризирани како Слап тужби (Strategic lawsuits against public participation-SLAPP)⁵¹. Во сите три случаи судот го уважил правото на новинарот или медиумиот за поголема слобода на говор кога станува збор за избрано или именувано лице, со што, во пракса, судството демонстрира усогласеност со почитување на Европската конвенција за човековите права и со судската пракса на Судот за човекови права во Стразбур. Сепак, при ова, велат експертите, треба да се има предвид дека во исто време со

50 - Собрание на РСМ – 28.3.2022 – Предлог на Закон за изменување и дополнување на Кривичниот законик – (достапно на <https://www.sobranie.mk/materialdetails.nspx?materialId=4448d2a8-7fc4-4fdc-9c2a-b43443de38c2>)

51 - ЗНМ – 04.02. 2022 - The court rejected Apasiev lawsuit against journalists – (достапно на <https://bit.ly/3K9K6xi>)

ваквите позитивни тенденции на домашните судови, се бележи и зголемен број тужби од сегашни или поранешни функционери или компании против новинари или медиумски куќи во однос на последните две-три години.

Бројот на напади врз новинари не е зголемен во првиот квартал на годинава. Сепак, новинарските здруженија бележат специфични попречувања во работата на новинарите од агенции за обезбедување или дури и физичка закана за напад со секира, специфичен случај што се случи при известување од еден настан во тетовскиот регион. Новинарските организации, запрашани за причините за овој проблем, повторно го поврзуваат со недонесувањето на измените во Кривичното законодавство за поголема заштита на новинарите, иако, генерално, се задоволни од брзото постапување на МВР, но и натаму не од обвинителствата.

Изборот на нови членови на Советот на Агенцијата за аудио-визуелни медиумски услуги и за Програмскиот совет на МРТ, базиран врз вториот по ред конкурс распишан од страна на Собранието на РСМ во првиот квартал од 2021 година и натаму останува како проблем за кој нема најави да биде решен, дури и во вториот квартал од 2022 година. Експертите не гледаат придвижување во оваа насока, без оглед што долго време оправдувањата од страна на законодавната и извршната власт беа дека проблемот лежи во заглавеноста на Комисијата за избори и именувања во Собранието. Сега откако овој проблем пред неколку недели беше решен, Комисијата не гледа потреба да го реактуализира конкурсот, кој, пак, од процедурални причини ќе треба да биде прогласен за ништовен и да биде распишан трет пат. Да потсетиме, станува збор за законска обврска на Собранието за пополнување на телата во Агенцијата за медиуми и во МРТ. Експертите го повториле ставот дека „се сигурни оти станува збор за недостиг на политичка волја, кој, пак, можеби се должи и на тоа што десетиците кандидати што се пријавиле за овие конкурси за двете тела, не им се по волја на политичките партии, ни во опозицијата ни кај мнозинството“.

Остануваат и проблемите со јавните пари во медиумите од два аспекта. Едниот е милионското трошење јавни пари за рекламирање на политичките партии преку изборниот процес, овозможено со Изборниот законик. Вториот е финансирањето на јавниот радиодифузер, МРТ, кој со години е буџетиран на законски или дури и подзаконски минимум, наместо да се примени законското решение за финансирањето на МРТ за да се стигне на нивото од 1 отсто од буџетот на државата, кој бил реализиран во претходна буџетска година.

Финансирањето на јавниот сервис е проблем кој се провлекува уште од промената на законодавството во 2017 година, кога државата реши да го смени моделот на финансирање на МРТ/НРТ и наместо преку радиодифузна такса финансирањето да се одвива преку буџетот на државата. Од тогаш до денес, државата (законски), не ја исполнува својата обврска за финансирање на МРТ/НРТ преку системот на севкупното финансирање на Радиодифузијата, што покажуваат и бројките во буџетот за 2022 година⁵², каде што за целиот сектор се предвидени 900 милиони денари или 14,6 милиони евра, од што, според законската поделеност на средствата МРТ ќе добие нешто под 11 милиони евра, што е помалку од 2021 година. Во 2021 година со ребалансот од јули, радиодифузната дејност беше финансирана со 1,1 милијарда денари или со над 18 милиони евра.

Во однос на подобрувањето на статусот на новинарите и во однос на материјалното работење на медиумите со цел задржување на условите за независно и објективно новинарство, вреди да се истакнат два процеса. Првиот е бркање на 6 новинари и медиумски работници што се случи на крајот на минатата и почетокот на оваа година, заедно со мобинг врз повеќе вработени новинари и медиумски работници членови на Самостојниот синдикат на новинари на Македонија од ТВ „Алфа“, телевизија со концесија за терестријално емитување на целата територија на државата. Овие процеси се одвиваа по последователните прекини на работниот процес во телевизијата преземени поради неисплатени плати и донценење на платите во текот на целата 2021 година, а во сите овие настани вработните беа предводени од локалниот синдикат, додека поддршка беше добиена и сè уште ја има и од раководството на ССНМ. Од Синдикатот и од вработените и избрканите, постојано стигнуваат уверувања и нови докази дека станува збор за обид за целосно попречување на синдикалните активности во овој медиум.

52 - Влада на РСМ – 2.12. 2021 -Прес на Јетон Шаќири, министер на МИОА – (достапно на <https://vlada.mk/node/27143>)

Синдикатот во однос на подобрувањето на материјалната состојба на новинари успеа да ги придвижи работите и околу статусот на дописниците на МРТ, прво околу исплатата на заостанатите хонорари, а потоа и околу договорите на определно време, но сепак, овој процес сè уште тешко се одвива поради тоа што дозволите за вработување во МРТ се со задолжително одобрение и од Министерството за финансии.

Вториот процес е обидот на Здружението на новинари на Македонија (ЗНМ) да го обнови дијалогот со Владата околу формирање на Фондот за медиуми, бидејќи во последно време, како што вели еден од експертите, сè погласни се барањата од медиумите за враќање на одредбите од членот на Законот за аудио-визуелни медиумски услуги со кој се овозможува владино рекламирање во медиумите, а поради тешката материјално финансиска ситуација кај издавачите на медиумите. Иницијативата за формирање медиумски совет во рамките на дијалогот за решавање на проблемите во медиумскиот сектор што беше покрената лани под капата на МИОА, според експерт, е дефинитивно напуштена. Но, затоа од ЗНМ е обновена иницијативата за директни контакти со Владата околу овој фонд и се очекува развој кон реализација на оваа идеја во следните неколку недели.



Оваа публикација е подготвена од Фондацијата Метаморфозис во рамки на Проектот „Промовирање на отчетноста и транспарентноста на јавните реформи“ со поддршка на од Националната фондација за демократија (NED). Мислењата изразени во оваа публикација не ги изразуваат ставовите на Националната фондација за демократија (NED).