



Скопје, 28.06.2017 год.

До: Министерство за информатичко општество и администрација
Г-дин Дамјан Манчевски, Министер

Предмет: Коментари од Фондацијата Отворено општество – Македонија на Нацрт-стратегијата за реформата на јавната администрација 2017-2022 и Акцискиот план

Почитуван Министер за информатичко општество и администрација, г-дин Дамјан Манчевски,

Фондацијата Отворено општество – Македонија (понатаму во текстот ФООМ) го поздравува отворањето на консултативниот процес и можноста граѓанските организации да дадат коментари и предлози на **Нацрт-стратегијата за реформата на јавната администрација 2017-2022 (понатаму во текстот Стратегијата) и Акцискиот план**. Цениме дека Стратегијата и Акцискиот план треба да понудат решенија на проблемите, како што се: партизацијата на администрацијата; појавата на клиентелизам во јавната администрација; користењето на јавните ресурси за партиски цели; недостатокот на транспарентност, отчетност и одговорност; непочитувањето на принципот на вработување и унапредување врз основа на заслуги, како и недоволниот квалитет и достапност на услугите за граѓаните, решенија кои меѓудругото би придонеле кон исполнување на Итните реформски приоритети¹.

Овозможувањето на враќање на владеењето на правото, кредибилитетот на институциите, довербата на граѓаните кон системот на државата и почитувањето на демократските принципи и вредности во Република Македонија се цели утврдени во Програмата на Владата на РМ (2017-2021) и во таа насока во однос на реформата на јавната администрација предлагаме:

(1) Нацрт-стратегијата за реформата на јавната администрација 2017-2022 заедно со Акцискиот план да се дадат на доработка по работни групи;

¹Европска Комисија. *Итни реформски приоритети* (јуни, 2015). Достапно на: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/urgent_reform_priorities_en.pdf. Пристапено на 27.06.2017.

- (2) Постојните работни групи да се дополнат со заинтересираните граѓански организации и другите засегнати страни;
- (3) Да се подобри конзистентноста и комплементарноста на текстот и мерките помеѓу Стратегијата и Акцискиот план;
- (4) Да се ревидираат адресираните проблеми кои се наведени во Стратегијата со тоа што ќе одговараат на реалните потреби, односно да се допрецизираат постоечките, користејќи факти и докази;
- (5) Да се развие систем на индикатори кои мерат ефекти, не само фактичка реализација на активностите;
- (6) Активностите утврдени во Акцискиот план да се ревидираат, за да одговараат на природата и спецификите на проблемите кои целат да ги надминат.

Во прилог Ви ги доставуваме деталните коментари и предлози за унапредување на Стратегијата и Акцискиот план.

(I) ПОДОБРУВАЊЕ НА ИНКЛУЗИВНОСТА И ТРАНСПАРЕНТНОСТА НА ПРОЦЕСОТ НА КРЕИРАЊЕ НА СТРАТЕГИЈАТА И АКЦИСКИОТ ПЛАН

Реформата на јавната администрација, а согласно тоа и Стратегијата за реформа на јавната администрација, како основен и сеопфатен документ за приоритетите во оваа област во наредните неколку години, е неопходно да биде подготвен во инклузивен процес на сите засегнати страни. Во изминатиот период, Министерството за информатичко општество и администрација (понтану во текстот МИОА) спроведуваше процес на подготовка на новата Стратегија за реформа на јавната администрација 2017-2022 година, од 1 Јули 2016 година, во кој преку оформени работни групи учество земаа и претставници на граѓанскиот сектор. Сепак и покрај почетниот отворен пристап при подготовка на стратегијата од страна на МИОА, процесот понатаму остана затворен за граѓанските организации кои не се дел од овие работни групи, така што голем дел од граѓанските организации во овој момент за прв пат го гледаат нацрт-текстот на Стратегијата. Оваа забелешка се потврдува и со нашето истражување според кое само 4,81% од граѓанските организации биле вклучени во процесот на подготовка на Стратегијата за реформа на јавната администрација 2017-2022, додека 57,79% не биле воопшто информирани дека е отпочнат процес за подготовка на овој стратешки документ².

Во оваа смисла неопходно е да се нагласи дека во следниот период е потребно нацрт-текстот на Стратегијата да биде јавен и лесно достапен за граѓанскиот сектор и за сите засегнати страни, во сите фази, како би можело да се придонесе кон негово унапредување и подготовка на квалитетна Стратегија за реформа на јавната администрација.

² Фондација Отворено општество – Македонија и Евротинк. *Истражување за знаење и учество на граѓанските организации во процесот на реформа на јавната администрација* (март, 2017). Достапно на: http://soros.mk/CMS/Files/Documents/Narativna_analiza-Istrazhuvanje_na_gragj_org.pdf. Пристапено на 27.06.2017.

(II) РЕВИДИРАЊЕ НА АДРЕСИРАНИТЕ ПРОБЛЕМИ НАВЕДЕНИ ВО СТРАТЕГИЈАТА, УТВРДУВАЊЕ ОДГОВОРНИ ИНСТИТУЦИИ И ДЕФИНИРАЊЕ НА ИНДИКАТОРИТЕ

Разгледувајќи го целосниот текст на Нацрт-стратегијата за реформа на јавната администрација 2017-2022, како и Акцискиот план за нејзино спроведување, се забележува дека документот е некомплетен и неконзистентен во својата содржина.

• Доработка на делот „Моментална ситуација“ и адресираните проблеми наведени во Стратегијата

За да може да има соодветно планирање на идните цели и активности, кои треба да нè водат кон квалитетни и долгорочни решенија за реформа на јавната администрација, неопходно е делот „Моментална ситуација“, во секој од петте приоритети и цели, **да се дополни со сеопфатни и комплетни информации засновани на факти и докази со кои се утврдува моменталната состојба на јавната администрација.** Имено, недостатоците и сериозните предизвици, кои се веќе нотирани во спроведени истражувања од страна на национални и меѓународни засегнати страни, а со кои се соочува јавната администрација во последниот период, неопходно е да бидат соодветно претставени и нотирани поединечно во деловите во кои соодветно и припаѓаат во Стратегијата.

Треба да се нагласи дека овој дел „Моментална ситуација“, е подготвен несоодветно, без приложување на статистички показатели, проценти и не се адресирани постоечките документи за соодветна проценка и приказ на состојбата (на пример, констатирано е дека се поднесувани нови закони и/или законски измени кои не се дел од Годишната програма на Владата на РМ [понтату во текстот ГПВРМ] или од Националната програма за усвојување на правото на ЕУ [понатаму во текстот НПАА]³), без притоа да се дадат соодветни наоди за бројот на овие законски предлози, ниту пак се наведени причините зошто се појавува овој проблем. Ваквиот пристап на анализа и претставувањето на моменталната состојба во сите приоритети неопходно е да се унапреди и да ја подготви содржината за реален приказ на сите текови и случувања во јавната администрација, како би можело потоа да се пристапи кон подобрување на состојбите и нивно соодветно планирање кон постигнување на поголеми и посеопфатни цели. Сериозниот пристап кон овој дел од содржината на овој стратешки документ ја отсликува и посветеноста на секоја земја кон унапредување на секоја област, а особено во областа на јавната администрација.

Следствено на ова, во овој дел од стратегијата каде се претставени предизвиците и проблемите со кои се соочува земјата при спроведување на реформата на јавната администрација, потребно е да се работи на дополнување на содржината, заради приложениот парцијален пристап кон нивно

³ Министерство за информатичко општество и администрација. *Нацрт Стратегија за реформа на јавната администрација за периодот 2017-2022* (јуни, 2017) стр. 24. Достапно на: http://www.mio.gov.mk/files/pdf/dokumenti/Strategija%20RJA_Draft_2017-22_MK.pdf . Пристапено на 27.06.2017.

дефинирање (на пример, транспарентно управување во јавниот сектор). Па така како проблеми кои соодветно треба да се третираат и да земат посебно место во текстот на стратегијата се и „департизацијата и деполитизацијата“ на јавната администрација, предизвици во примената на новиот Закон за општата управна постапка, како и анализа на соодветноста на обемот и профилот на вработени во јавниот сектор (повеќе за овие прашања во делот IV од Коментарот).

- **Определување одговорна институција за спроведување на предвидените активности и подобро планирање на активностите**

За некои **предвидени активности**, кои се дел од Стратегијата и Акцискиот план, одговорни за имплементацијата се предвидени повеќе институции (на пример, Акциски план, Резултат A2: Унапредено законодавно опкружување, Активност 2.1.⁴), што несомнено во иднина само ќе го усложни и онака сериозниот проблем при лоцирање на одговорност во јавната администрација и ќе доведе до состојба на префрлање на одговорноста, но и неконзистентност при имплементација на Стратегијата. Затоа е **неопходно кон секоја приложена активност прецизно да се наведе соодветната одговорна институција која ќе се грижи за спроведување на активност**а и која во секое време ќе може да и одговори на јавноста и на сите заинтересирани страни за стадиумот на напредокот за одредена активност.

За имплементација на одредени цели во Стратегијата, предвидени се нецелосни и некомплетни активности, кои е потребно со посебно внимание да бидат испланирани во процесот на креирање на Стратегијата и Акцискиот план. Па така, предвидени се изработки на анализи без притоа да се предвидат активности кои би следеле на основа на наодите (на пример, анализи за усогласување на актите за внатрешна организација и систематизација; планирање и спроведување на вработување, мобилност, унапредување и престанок на работниот однос; управување со ефектот и сл.), или пак измена и донесување на закони, без притоа да се предвидат активности со кои би се следела и мерела промената која се очекува истите да ја донесат (на пример, кај функционалната анализа се предвидуваат законски измени, без да се предвиди механизам за следење на ефектите од реструктурата на државната управа). Начинот на кој сега се обмислени дел од активностите ја доведува во прашање ефективната имплементација на активността односно постигнувањето на промената, затоа што недостасуваат јасно дефинирани цели заради кои се предвидени анализите, и/или законските решенија, активностите не се прецизно деконструирани да ги предвидат сите фази како развој на соодветната методологија за прибирање на податоците и консултацијата со засегнатите страни, начинот на соработка и прибирање на податоците за подготовка на квалитетни и сеопфатни документи, како и активности за мерење на влијанието кое го имале овие промени во општеството. Во оваа насока, **самото спроведување на некоја анализа не е цел сама по себе, исто онака како што промена или нов законски текст не е цел сам по себе**, бидејќи без сериозна

⁴ Министерство за информатичко општество и администрација. *Нацрт Акциски план за Стратегијата за реформа на јавната администрација за периодот 2017-2022* (јуни, 2017) стр.2. Достапно на: http://www.mio.gov.mk/files/pdf/dokumenti/Action%20plan_RJA_Draft_2017-22.pdf. Пристапено на: 27.06.2017.

понатамошна посветеност за имплементација нема да ги унапредат општествените состојби. Сведоци сме во изминатите години за ваков пристап во низа документи и затоа сметаме дека сериозно треба да се пристапи во унапредување на активностите во Стратегијата. Неопходно е да се предвидат активности кои ќе бидат во согласност со целите кои треба да ги постигне Стратегијата за реформа на јавната администрација, но и реално да допринесат кон подобрување на состојбата во оваа област. Дополнително, треба да се предвидат и механизми и алатки кои ќе ги мерат ефектите од овие документи.

Во поглед на активностите, потребно е да укажеме и дека во оваа Стратегија предвидени се активности кои се дел од други стратешки документи во земјава, па така сметаме дека овој документ треба да содржи комплементарни активности за поддршка на имплементацијата на веќе предвидените активности во други стратешки документи, а не да ги содржи и повторува истите (на пример, активностите предвидени за постигнување на резултат С1 во делот на антикорупција⁵). Од овие причини сметаме дека активностите предвидени во Стратегијата и Акцискиот план неопходно е да се ревидираат и да се пристапи кон нивно редефинирање.

- **Дефинирање на индикаторите за мерење на степенот на имплементација на Стратегијата и Акцискиот план**

Стратегијата за реформа на јавната администрација 2017-2022 има сериозен **недостаток од предвидени индикатори за мерење на степенот на нејзината имплементација и ефектот на промена**. Особено во акцискиот план, индикаторите се оскудни и има одредени активности за кои дури нема предвидено индикатори кои би го измериле степенот на влијание. Сметаме дека не смее да се дозволи отсуство на индикатори во Стратегијата, отсуство на baseline вредности, отсуство на јасни таргети во даден временски период, отсуство на средства за верификација на имплементираниите активности, ниту пак смее да отсуствуваат предвидени финансиски средства за имплементација на активностите, како и извори на финансирање на секоја активност. Понатаму, во содржината на оваа Стратегија се вклучени индикатори кои во голема мера не одговараат на поставените цели, тие се некомплетни и недоволни за да може да се измери ефектот и постигнувањето на целите или пак имаат погрешна формулација која сугерира дека се работи за цел или активност, наместо да претставува индикатор за успешност. Дополнително, целите кои се претставени во содржината на Стратегијата не одговараат и не корелираат со целите кои се претставени во содржината на Акцискиот план за имплементација на стратегијата.

Токму затоа сметаме дека е неопходен сериозен пристап на редефинирање на индикаторите во овој документ. Стратегијата за реформа на јавната администрација доколку биде донесена со недоволен број, некавалитетни или несоодветни индикатори, ја доведува во прашање имплементацијата и мерењето на успешноста и ефектите кои би ги предизвикала во наредните пет години. Ваквиот пристап ја доведува во прашање посветеноста на земјата и Владата кон имплементација на сериозни и коренити промени во оваа област.

⁵ Акциски план (п4) стр. 17.

(III) РЕВИДИРАЊЕ НА АКТИВНОСТИТЕ УТВРДЕНИ ВО СТРАТЕГИЈАТА И АКЦИСКИОТ ПЛАН ЗА ДА ОДГОВАРААТ НА ПРИРОДАТА И СПЕЦИФИКИТЕ НА ПРОБЛЕМИТЕ КОИ ЦЕЛАТ ДА ГИ НАДМИНАТ

● **Област 1: Стратешка рамка на РЈА, развој на политики и координација**

Во Област 1 направен е спој помеѓу активности насочени кон имплементација на самата Стратегија и генерално процесот за развој на политики, стратешко планирање и координација. Како последица, испуштени се клучни аспекти од важност за Стратегијата, како на пример **воспоставен систем за мониторинг и евалуација на имплементацијата на стратегијата со сопствен сет на индикатори**, резултат кој треба да следи по резултатот А1: Воспоставен ефикасен и функционален систем за спроведување на РЈА⁶. Во Акцискиот план, под-активностите потребно е да се рedefинираат преку користење на едноставен и концизен јазик, но и да се корегираат индикаторите кои се недоволни, неприцизни и не се ориентирани кон мерење на ефекти⁷.

Дополнително, кај конкретни активности, како на пример кај **Проценка на влијание на регулативата** (понатаму во текстот ПВР) не е адресиран клучниот проблем, а тоа е неисполнување на обврската да се применува ПВР. Според СИГМА само за 11% од случаите каде е предвидена ПВР, истата е реализирана во периодот на анализа⁸. Авторот на Стратегијата претпоставува дека изработка, на пример, на практично Упатство, насока и процедури за управување, координација и консултации внатре во институциите и засегнатите страни⁹ или предвидување на задолжително објавување на годишен план на ПВР¹⁰ ќе го унапреди процентот на институции кои ќе ја почитуваат обврската. Но, авторот не докажува дека ПВР не се спроведува поради неинформираност на службите, за што предлага решение кое е базирано на едукација. Напротив, една од веројатните претпоставки е дека во минатото ПВР не се спроведуваше поради неволноста на власта предлог политиките и законските решенија да бидат предмет на критичка анализа од страна на субјекти како експертската јавност и граѓанскиот сектор. Донесување на практично упатство (при што веќе

⁶ Нацрт-стратегиија (n3) стр. 27.

⁷ Пример за поедноставна формулацијата може да биде следнава: (1) воспоставување институционална структура за имплементација на РЈА (со индикатори: формирана единица во рамки на МИОА, формирани меѓуресорски тела, делегирани надлежности, постои диверзитет на структура на претставници во телата...); (2) Обезбедени финансии (пример индикатори: обезбеден процент на средства, утврден степен на диверзификација на донатори...); (3) Обезбедени човечки ресурси (пример индикатори: број на ангажирани, степен на промена на кадри...); (4) Воспоставени формални канали на комуникација (индикатори: интензитет на средби, потпишани меморандуми, номинирани контакт лица во секоја институција...); (5) Усвоени акти неопходни/предвидени за имплементација на РЈА.

⁸ СИГМА. *Основен извештај со мерки* (април, 2015) стр.36

Достапно на: <http://www.sigmaweb.org/publications/Baseline-Measurement-2015-fYRMacedonia.pdf>.

Пристапено на 27.06.2017.

⁹ Акциски план (n4) стр.2.

¹⁰ Ibid., стр.3.

постојат неколку прирачници и подзаконски акти кои ја регулираат материјата¹¹) нема да го реши проблемот со непочитување на обврската за спроведување ПВР, ниту пак е решение повторување на обврската во Акцискиот план (задолжително објавување Годишен план за ПВР), без притоа да се предвидат механизми за да се осигура промена во спроведувањето. За илустрација, механизми со кои ќе се осигура промена во спроведувањето на ПВР се евентуална промена на нивото на задолжителност на ПВР, предвидување на некаков вид на одговорност за неисполнување и сл.

Друг начин на кој може да се унапреди ПВР, е доколку во Методологијата за проценка на влијание на регулативата, во делот 4. Консултации со засегнати страни, во листата на фази на учество се предвиди експлицитно учество на засегнатите страни и во фазата на мониторинг и евалуација со што би се зголемила зачестеноста на ваквите активности, но и објективноста.

Повторно и во делот наменет за **Единствениот национален електронски регистар на прописи на РМ** (понатаму во текстот **ЕНЕР**), авторот на Стратегијата покажува недоволно разбирање за причините зошто механизмот е неефикасен. Продолжување на роковите за поднесување на коментари е добредојдено, меѓутоа повторно тоа не го решава проблемот со непридржување на институциите до обврската да го користат ЕНЕР во процесот на подготовка на законските текстови, што беше чест случај во изминатите години, ниту пак се решава нивната нереспонзивност и низок квалитет на повратниот одговор на дадените коментари од заинтересираните страни, и најважното, не се решава нивната неволност за интегрирање на препораките на засегнатите страни дадени преку ЕНЕР во предложените законски решенија.

Во делот А.2.3. од Акцискиот план предвидено е креирање на дополнителни **механизми за поефикасен дијалог и навремено вклучување на загнатите страни**, меѓутоа во под-активностите настанува конфузија околу дистинкцијата воведување на нови механизми и унапредување на веќе постоечките. На пример, надоградба на ЕНЕР со можност за онлајн поднесување претставки и е-седници не е нов механизам, туку унапредување на постојниот. Дел од активностите кои се предвидени како нови механизми се неразбирливи и недообјаснети (на пример: утврдување на начинот на прибирање и обработка на иницијативите од засегнатите страни и објава на годишна оценка со препораки од иницијативи и спроведени консултации со засегнати страни¹²).

Од друга страна пак, кај унапредувањето на постојните механизми, авторот на Стратегијата не ја зема предвид ревизијата на Советот за соработка со граѓанскиот сектор (во насока на дадените

¹¹ Само за илустрација: Влада. *Одлука за формата и содржината на извештајот за ПВР* (јули, 2013) стр. 38; Влада. *Методологија за стратешко планирање и подготвување на Годишна програма за работа на Влада на РМ* (септември, 2008) стр.4; Влада. *Методологија за проценка на влијание на регулативата* (јули, 2013) стр. 21; Влада. *Упатство за начинот на постапување во работата на министерствата во процесот на спроведување на ПВР* (јули, 2013) стр. 50; Влада. *Уредба за начелата на внатрешно организирање на органите на државната управа* (август, 2007) стр.2; Влада. *Методологија за анализа на политиките и координација* (април, 2004) стр.6.

¹² Акциски план (п4) стр.3.

препораки од граѓанскиот сектор¹³), можноста за формализацијата на ИПА2 механизмот¹⁴, унапредување на степенот на примена на член 22 од Законот за Владата и член 58 од Деловникот на Владата, каде се предвидува можност за присуство и учество на засегнатите страни, меѓу кои и граѓанските организации, во работата на Владата итн.

Во однос на дигитализирањето на консулативниот процес, Акцискиот план предвидува воспоставување на систем за програми и проекти, односно веб-портал со преглед на минати, сегашни и идни проекти¹⁵, без притоа да објасни зошто постоечките платформи како ЕНЕР или е-демократија се недоволни за остварување на целта.

Се предвидува и **креирање на регистри на засегнатите страни** во рамки на Министерствата, активност која не е недоволно објаснета. Можеби замислата на авторот е друга, но би сакале да укажеме на ризикот врзан со ваквата активност. Доколку се примени рестриктивен пристап при одлучувањето кој може да се пријави како засегната страна, со тоа ќе се ограничи пристапот на граѓанскиот сектор до процесот на креирање политики (на пример, со рестриктивна дефиниција на засегнатата страна, МИОА може да се сретне со граѓанска организација која во своите цели не предвидува работа во областа на јавна администрација, но работи во областа земјоделие или образование). Доколку пак се примени либерален пристап во дефинирање на засегнатата страна тогаш предвидената мерка не е поразлична од сегашниот концепт на јавни консултации или отворен повик за учество во работни групи.

Понатаму, постои некозистентност помеѓу текстот на Стратегијата и Акцискиот план, односно Стратегијата предвидува посебна активност - спроведување **попис** на населението, во насока на остварување на Општата цел 2: **Подобрување на квалитетот и достапноста на статистички податоци за зајакнување на процесот на носење и координација**, што пак во Акцискиот план е сведено на ниво на под-активност. Освен деградирање на статусот, од клучна активност во под-активност, наместо допрцизирање во Акцискиот план, активностите за имплементација на пописот се сведени на ниво на подготвителни активности за пробен попис. Но најважно, кај пописот ниту се дефинирани пречките кои оневозможува спроведување на пописот во изминатата декада, ниту пак се предвидени конкретни механизми за надминување на тие пречки, што не сугерира дека има волја сериозно да се адресира овој проблем¹⁶.

¹³ "РЕАКЦИЈА: Да се запре изборот на претставници во Советот за соработка на Владата со граѓанскиот сектор" (Академик) 07.06.2016. Достапно на: <http://www.akademik.mk/reakcija-da-se-zapre-izborot-na-pretstavnitisi-vo-sovetot-za-sorabotka-na-vladata-so-graganskiot-sektor/>. Пристапено на: 27.06.2017.

¹⁴ Повеќе за ИПА2 механизмот може да се најде на следниот линк: <http://www.ipa2cso.mk/za-ipa-mehanizmot/>. Пристапено на: 27.06.2017.

¹⁵ Акциски план (n4) стр.6-7.

¹⁶ Конкретни предлози за надминување на состојбите може да се најдат на следниот линк: <http://popis.mk/category/statii/analizi/>. Пристапено на: 27.06.2017.

Конечно, се согласуваме со дадениот коментар на СИГМА¹⁷, дека не е доволно само унапредување на политиките за создавање и дисеминација на статистиката во надлежност на Државниот завод за статистика, туку постои потреба за **продукција на податоци кои се од областа на административното управување** кои треба да ги продуцира самата управа.

- **Област 2: Јавна служба и управување со човечки ресурси**

Во **Област 2: Јавна служба и управување со човечки ресурси** генерална наша забелешка е дека авторот на Стратегијата одбива да го препознае и јасно дефинира клучниот проблем, а тоа е **партизацијата** на јавната администрација, како и злоупотребата на државните ресурси за партиски цели и интереси¹⁸. Она што може да се увиди е дека има повикување на Законот за вработени во јавен сектор и Законот за административни службеници како решенија кои според авторот неспорно во иднина ќе спречат ваков тип на злоупотреби. Дури и да е точна претпоставката дека со имплементација на законските решенија нема да се дозволат партиски влијанија при вработување, унапредување и прекин на работен однос, авторот на Стратегијата **не се осврнува на веќе настаната злоупотреба и партизација на администрацијата и не предлага начини како да се пристапи кон санација на веќе настаната штета**. Ниту со Стратегијата ниту со Акцискиот план не се адресира проблемот на вработувањата преку Агенциите за привремени вработувања кои се пример како може и како се заобиколува постапката за вработување предвидена со двата гореспоменати закони, а која би требало да гарантира вработување во јавниот сектор единствено на основа на мерит системот.

Во овој дел, се споменува **Регистарот на вработени во јавниот сектор** како значителен напредок кон конечно утврдување на бројот на вработените, меѓутоа не е предвидена ревизија на методологијата или начинот на прибирање на информациите. Постојат сомневања дека бројот утврден во Регистарот е нереален, односно не се земени предвид сите институции кои спаѓаат под дефиницијата на јавен сектор (на пример, во Регистарот од 2016 година прибрани се податоци од

¹⁷ СИГМА. Коментар на Нацрт Стратегијата за реформа на јавната администрација 2017-2022 (јуни, 2017) стр.5. Достапно на:

http://www.mio.gov.mk/files/pdf/dokumenti/SIGMA%20Comments%20on_Draft_PAR%20Strategy.pdf.

Пристапено на: 27.06.2017.

¹⁸ Итни реформски приоритети (n1); Група на граѓански организации и експерти. Предлог за итни демократски реформи (јули, 2016). Достапно на: <http://www.soros.org.mk/CMS/Files/Documents/predlog-za-itni-demokratski-reformi-MK1.pdf>. Пристапено на: 27.06.2017.;

Препораките на групата на искусни експерти за системски прашања од владеењето на правото поврзани со следењето на комуникациите објавени во пролетта 2015 година (јуни, 2015). Достапно на: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/news_corner/news/news-files/20150619_recommendations_of_the_senior_experts_group.pdf. Пристапено на: 27.06.2017.;

ФООМ и Евротинк. Итни реформски промашувања: Компаративна анализа на извештаите на Европската Комисија 2013-2016 (ноември, 2016). Достапно на:

http://www.soros.org.mk/CMS/Files/Documents/itni_reformski_promasuvanja.pdf. Пристапено на: 27.06.2017.

538 субјекти во областа образование¹⁹, а само основни училишта има 993²⁰. Дополнително, останува нејасно дали во објавениот Регистар се опфатени оние вработувања кои се вршат преку агенции за привремени вработувања²¹. Недостапноста на реалниот број на вработените во јавниот сектор, оневозможува да се креираат соодветни политики кои зависат од обемот на јавната администрација. Доколку се точни претпоставките дека јавната администрација е пообемна од прикажаното треба да се предвидат политики во самата Стратегија за нејзино рационализирање кои ќе ги земат предвид спецификите на проблемот.

Исто така, од понуденото, добиваме впечаток дека авторот на Стратегијата претпоставува дека донесените Закон за вработени во јавен сектор и Закон за административни службеници едноставно ќе ги ограничат 'различните влијанија'²² врз јавната администрација и ќе осигураат примена на мерит системот. Но, авторот не споменува дека двата закони се донесени во неинклузивен и избрзан процес што резултираше со низа решенија во законите кои се проблематични²³. Имајќи го предвид ова, а во контекст на анализите кои авторот ги предвидел во В.2.1., потребно е да се предвидат активности кои би следеле, по изготвување на анализите и прибирање на ставовите од засегнатите страни за адекватноста на решенијата во конкретните законски текстови, како на пример, потреба од измени и дополнување на овие два закони.

Со цел унапредување на јасноста на текстот и обврските кои се преземаат, како и различните специфики на двете активности, сметаме дека е важно да се направи дистинкција во резултат Б1, односно **функционалната реорганизација да се третира различно од внатрешната реорганизација.**

Како што е наведено во делот дефинирање на проблемите, неопходно е да се проблематизира статусот, надлежностите и независноста на регулаторните и надзорните тела, да се направи проценка на ефектите од процесот на децентрализација на инспекцискиот надзор, како и анализа на географската застапеност на јавните установи и претпријатија и со тоа достапноста на конкретни услуги до граѓаните. Дополнително со ваквата анализа, потребно е да се разгледа можноста за

¹⁹ Министерство за информатичко општество и администрација. *Годишен извештај од Регистарот на вработени во јавниот сектор во 2016* (март, 2017). Достапно на:

http://www.mio.gov.mk/files/pdf/dokumenti/Godisen_izvestaj_2016_Registar_na_vraboteni_vo_JS.pdf.

Пристапено на: 27.06.2017.

²⁰ Државен завод за статистика. *Основни и средни училишта на почетокот на учебната 2016/17 година* (мај, 2017). Достапен на <http://www.stat.gov.mk/Publikacii/2.4.17.04.pdf>. Пристапено на: 27.06.2017.

²¹ Ивана Костовска. *"Државната служба се полни преку привремени вработувања"* (Призма) 18.02.2016. Достапно на: <http://prizma.mk/drzhavnata-sluzhba-se-polni-preku-privremeni-vrabotuvana-2/>. Пристапено на 27.06.2017.

²² Нацрт Стратегија (n3) стр.37.

²³ Фондација Отворено општество – Македонија. *Барање до матичното работно тело и Законодавно-правната комисија за утврдување во извештаите за Предлог-законот за административни службеници и Предлог-законот за вработени во јавниот сектор, Предлог-законите да не се дадат на натамошно читање* (декември, 2013). Достапно на: <http://soros.org.mk/CMS/Files/Documents/10122013-pismo-sobranie-zakon-za-administracija1.pdf>. Пристапено на: 27.06.2017.

рационализација на бројот на органи, тела и институции на државната управа, но и да се адресира проблемот со неефикасни или нејасна поставеност на одговорноста. Последиците од ревизија на овие прашања, претпоставуваат измена на закони како Закон за организација и работа на органи на државната управа (понатаму во текстот ЗОРОДУ) и други материјални закони.

За разлика од функционалната реорганизација, внатрешната реорганизација опфаќа ревизија на подзаконски акти, како на пример, Уредбата за начелата на внатрешната организација на државната управа, но и прашања од областа на човечки ресурси (на пример, систематизација на работни места, број на вработени, сооднос технички и административен персонал наспроти носители на дејност). Имајќи предвид дека една од потенцијалните препораки од двете анализи може да укажува на потребата за оптимизација на бројот на управни тела, органи и институции, од една страна, така и на нереална систематизација во рамки на самите институции, од друга страна, па потребно е да се предвидат активности чија цел ќе биде олеснување на транзицијата на оние вработени кои би се нашле засегнати.

Конечно, со Законот за вработени во јавен сектор и Законот за административни службеници фокусот при оценка на перформансот на јавната администрација е на индивидуата, не и на колективот односно институцијата. **Не постои систематизиран пристап во мониторинг и евалуација базиран на докази, со кој се мери перформансот на органите на државната управа како целина.** Мерење на индивидуалниот перформанс дава ограничени информации без притоа да се стави во контекст на перформансот на целата институција. За илустрација кај индивидуалната проценка се добиваат информации за нечији компетенции, додека кај колективната се добиваат информации за целите процеси.

- **Област 3: Одговорност, отчетност и транспарентност**

Во однос на прашањата врзани со **Област 3: Одговорност, отчетност и транспарентност** неопходно е Стратегијата во својата содржина да вклучи посериозен и посеопфатен пристап кон спроведување на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер. Овој Закон цели да обезбеди транспарентност и отчетност на јавната администрација, и притоа придонесува кон зголемување на довербата на граѓаните во јавниот сектор, па затоа е неопходна ревизија на овој дел од Стратегијата. Впрочем оваа стратегија неопходно е да предвидува цели и активности кои ќе допринесат кон зголемување на **проактивниот пристап** на институциите и објавување на информациите од јавен карактер на нивните јавни гласила (веб-страниците). Дополнително, во изминатите години, сериозно беше прекршувано правото на граѓаните за добивање на информации од јавен карактер преку нивна неоснована и незаконска класификација со одреден степен на тајност. Токму затоа оваа Стратегија и Акцискиот план неопходно е да вклучуваат цели и активности кои ќе обезбедат почитување на ова право и **декласификација на информациите**, како и ќе предвидува механизми за **примена на тестот за штетност** при објавувањето, или заштитата, на информациите. Многу мал број од институциите го употребуваат тестот на штетност, како задолжителна алатка, при овозможувањето или одбивањето на пристапот на барателите па токму затоа неопходни се и активности кои би обезбедиле соодветна примена и на Законот во целина. На ваков начин и со

сеопфатен пристап може да се обезбеди соодветна примена на Законот преку кој што ќе се гради транспарентна и отчетна јавна администрација.

(IV) КЛУЧНИ ПРОБЛЕМИ КОИ СТРАТЕГИЈАТА НЕ ГИ АДРЕСИРА

Во насока на унапредување на текстот во Стратегијата сметаме дека е неопходно да се подготват и да се предвидат многу нови области, кои не се адресирани со овој текст на Стратегијата.

Она што е нотирано како најголем проблем досега со кој што се соочува јавната администрација е сериозниот степен на политизација и партизираност на службениците. Во таа насока еден комплетен и финален текст на Стратегијата за реформа на јавната администрација никако не би смеел да се донесе без притоа да има дефинирање на состојбата и предизвиците, како и активности кои би придонеле кон „деполитизација и департизација“ на администрацијата и почитување на мерит системот при вработувањето на кадри во државниот систем. Предвидените анализи и законски решенија, сами по себе нема да го решат овој проблем, туку напротив оваа Стратегија е неопходно да содржи цели и активности во голем обем кои што ќе го таргетираат и решаваат овој предизвик на администрацијата. Во оваа насока неопходно е да се разгледува оваа област и од аспект на искористување на целиот државен апарат во партиски цели, и притоа оваа Стратегија да цели кон одвојување на партијата од државата. Несомнено тоа е еден од најголемите предизвици во земјата, кој што во изминатите години беше основа за злоупотреба и прекршување на голем број правила, што треба да претставува приоритет во оваа Стратегија.

За да може да се подготвува било каков стратешки документ или било каква политика за унапредување на моменталната состојба, неопходно е да се знае опсегот на луѓе кои ќе ги опфатат предвидените активности. Па така **комплетна анализа на бројот на вработени во јавната администрација** мора да биде дел од текстот на оваа Стратегија, како и начините и мерките кои ќе бидат преземени за нејзино намалување, задржување или зголемување. Една ваква комплетна анализа во себе би ги опфатила сите различни видови на вработени (административни службеници, вработени во јавен сектор, ангажирани лица преку агенции за привремени вработувања), па дури потоа да се пристапи кон редефинирање и ревидирање на содржината на оваа Стратегија. За да може да се зборува за сериозен пристап на Владата кон процесот на реформа на јавната администрација, несомнено е потребно да се знаат овие бројки, како би можело да се проектираат соодветни цели, активности и индикатори кои ќе го покажат степенот на успешност на оваа Стратегија.

Содржината на Стратегијата за реформа на јавната администрација 2017-2022 скоро и да не предвидува цели и активности кои се однесуваат на **Законот за општа управна постапка** и неговата досегашна имплементација. Имајќи предвид дека ова е нов Закон и е основа за работа на јавната администрација, неопходно е да се предвидат активности за негова целосна и сеопфатна имплементација, но и за влијанието кое би го имале одредени законски решенија или активности, кон примена на одредбите на овој Закон. Во оваа насока бараме посериозен пристап кон анализа на сите активности кои се дел од оваа стратегија, а кои на некаков начин би влијаеле кон степенот

на имплементација на Законот за општа управна постапка, но и активности за подигнување на степенот на негова имплементација.

Она што особено нè загрижува е исклучувањето на **граѓанскиот сектор и засегнатите страни од процесот на имплементација на активностите на стратегијата** и нивниот придонес кон поголемо влијание на оваа Стратегија. Несомнено е дека во изминатиот период граѓанскиот сектор направи многу анализи на работата на администрацијата и може сериозно да придонесе кон подобрување на квалитетот на овој документ. Спротивно на интересот на граѓанскиот сектор за овој процес, во содржината на Стратегијата за реформа на јавната администрација скоро и да не се предвидени активности кои ќе го вклучат граѓанскиот сектор ниту пак е предвиден процес на соработка за имплементација на Стратегијата. Токму затоа при соодветна ревизија на целиот текст на Стратегијата треба да се овозможи граѓанскиот сектор да биде дел од предвидените активности и да го даде својот придонес кон унапредување на имплементацијата.

Иако на крај, но многу важна е забелешката дека **мониторингот и евалуацијата** на процесот на имплементација на Стратегијата се само начелно споменати со предвидување на неколку активности. Всушност во овој дел изостанува приказ на рамката за мониторинг на Стратегијата за реформа на јавната администрација 2017-2022 и Акцискиот план. Без соодветно прикажана рамка за мониторинг **и соодветни индикатори за успешност** на оваа Стратегија, сметаме дека ова би бил уште еден документ, за кој е важно да биде донесен без притоа да се размисли за неговото влијание и ефектите. Во оваа фаза на креирање на Стратегијата задолжително е прикажување на нацрт-рамка за мониторинг и евалуација на Стратегијата како составен дел од текстот на оваа Стратегијата и Акцискиот план.

Со почит,
Фондација Отворено општество - Македонија