



Јакнење на капацитетите на Генералниот секретаријат – Сектор за анализа на политиките и координација – Одделение за реформа на јавната администрација и Одделение за соработка со невладини организации

EuropeAid/127747/C/SER/MK

**СТРАТЕГИЈА ЗА
РЕФОРМА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА ВО
РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА
(2010-2015 ГОДИНА)**

21 декември 2010 год.



Во соработка со:



Проектот е финансиран од Европската унија

Содржина

1. ВОВЕД – ЗАЛОЖБА ОД СТРАНА НА ВЛАДАТА ЗА РЕФОРМА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА	5
2. ВИЗИЈА И СТРАТЕШКИ ЦЕЛИ	7
2.1 Визија.....	7
2.2 Главна цел.....	7
2.3 Посебни цели	8
3. ОПСЕГ НА СТРАТЕГИЈАТА ЗА РЈА.....	8
4. ТЕКОВНА СОСТОЈБА ВО ОБЛАСТА НА РЕФОРМАТА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА (ОПШТА ПЕРСПЕКТИВА)	10
4.1 Поврзаност помеѓу Стратегијата за РЈА и актуелната економска и социјална состојба	10
4.2 Законодавство и други јавни политики.....	12
4.3 Тековна состојба во вертикалните сектори на системот на јавна администрација	16
5. ПРОЦЕС НА ПРИСТАПУВАЊЕ КОН ЕУ И РЕФОРМА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА	17
5.1 Политички критериуми за членство во ЕУ	17
5.2 Оценување на напредокот на Република Македонија во врска со пристапувањето кон ЕУ.....	20
5.3. Стекнато искуство од претходните пристапувања.....	21
6. ХОРИЗОНТАЛНИ СТОЛБОВИ НА СТРАТЕГИЈАТА ЗА РЈА.....	23
А) УПРАВНИ ПОСТАПКИ И УСЛУГИ	24
А.1. Правна и институционална рамка	24
А.2. Програма за реформи (резултати и недостатоци).....	29
А.3. Градење капацитети и спроведување	30
Б) СТРАТЕШКО ПЛАНИРАЊЕ, КООРДИНАЦИЈА, КРЕИРАЊЕ ПОЛИТИКИ И ИЗГОТВУВАЊЕ НА КВАЛИТЕТНИ ПРОПИСИ.....	31
Б.1. Законска и институционална рамка.....	31
Б.2. Програма за реформи (резултати и недостатоци).....	33
Б.3. Градење капацитети и спроведување	40
В) СИСТЕМ НА ДРЖАВНА СЛУЖБА И УПРАВУВАЊЕ СО ЧОВЕЧКИ РЕСУРСИ	43
В.1. Правна и институционална рамка	43
В.2. Програма за реформи (резултати и недостатоци).....	48
Г) СИСТЕМ НА ЈАВНИ ФИНАНСИИ.....	51
Г.1. ЈАВНИ ФИНАНСИИ	51
Г.2. ЈАВНИ НАБАВКИ	55

Г.3. НАДВОРЕШНА ФИНАНСИСКА РЕВИЗИЈА.....	57
Д) Е-ВЛАДА И Е-УПРАВУВАЊЕ.....	58
Д.1. Правна и институционална рамка.....	58
Д.2. Програма за реформи (резултати и недостатоци).....	60
Д.3. Градење капацитети и спроведување.....	62
Ѓ) СПРЕЧУВАЊЕ НА КОРУПЦИЈА.....	63
Ѓ.1. Законска и институционална рамка.....	63
Ѓ.3. Градење капацитети и спроведување.....	66
7. УПРАВУВАЊЕ, СЛЕДЕЊЕ И ОЦЕНУВАЊЕ НА ПРОЦЕСОТ НА РЈА.....	69
7.1. Административни структури надлежни за управување, координирање и спроведување на Стратегијата за РЈА.....	69
7.2. Други институции што даваат придонес во процесот на РЈА.....	73
7.3. Финансирање на реформата на јавната администрација.....	74
АНЕКС 1 АКЦИСКИ ПЛАН.....	75

Список на кратенки

АДС	Агенција за државни службеници
БДП	Бруто домашен производ
ГРЕКО	Група земји против корупцијата
ДЗР	Државен завод за ревизија
ДКЖ	Државна комисија за жалби по јавни набавки
ДКСК	Државна комисија за спречување на корупција
ЕИПА	Европски институт за јавна администрација
ЕНЕР	Единствен национален електронски регистар на прописи
ЕПАН	Европска мрежа за јавна администрација
ЕК	Европска комисија
ЕУ	Европска унија
ЗОУП	Закон за општата управна постапка
ЗРП	Заедничка рамка за процена
ИКТ	Информатичка и комуникациска технологија
ИТ	Информатичка технологија
ЈВФК	Јавна внатрешна финансиска контрола
ММФ	Меѓународен монетарен фонд
НПАА	Национална програма за усвојување на правото на Европската унија
ОБСЕ	Организација за безбедност и стабилност во Европа
ОЕЦД	Организација за економска соработка и развој
ПЕИ	Процес на европска интеграција
РИА	Процена на влијанието на регулативата
РЈА	Реформа на јавната администрација
СБ	Светска банка
УЧР	Управување со човечки ресурси
ЦРРМ	Централен регистар на Република Македонија

1. ВОВЕД – ЗАЛОЖБА ОД СТРАНА НА ВЛАДАТА ЗА РЕФОРМА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА

Реформата и модернизацијата на системот на јавна администрација претставува постојан процес во земјите со развиена демократија и пазарна економија. *Владата на Република Македонија (во понатамошниот текст: Владата)* во континуитет спроведува реформи во рамките на општественото живеење, вклучително и реформа на системот на јавна администрација во согласност со оваа *Стратегија за реформа на јавната администрација (во понатамошниот текст: „Стратегија за РЈА“)* на таканаречен „*селективен-радикален“ начин*. Тоа значи дека, во однос на промените во оваа област, *Стратегијата за РЈА* нема да биде со многу широк опсег ниту радикална поради тоа што во Република Македонија нема потреба од таков вид на радикална стратегија. Сепак, од друга страна, реформата нема да претставува само привидна и површна интервенција. Оптималната Стратегија за РЈА во Република Македонија и сегашното ниво на развој претставува избор на посебни *прецизно утврдени активности и промени, коишто ќе се спроведуваат земајќи ги предвид тековните потреби и тековното ниво на развој во Република Македонија*. Процесот на РЈА отука ќе претставува надградба и доуредување наместо радикална реконструкција на постојниот систем на јавна администрација.

Со цел да се исполнат очекувањата на граѓаните и правните субјекти во однос на модернизацијата на јавната администрација, Република Македонија треба да *помине низ процес на понатамошна реформа и модернизација. Основната улога на Стратегијата за РЈА е да го одреди правецот и брзината на овој процес.*

Република Македонија во моментот спроведува значајни реформи во различни сектори на општеството. *Следните пет години ќе имаат клучно и суштинско значење* за понатамошниот развој на Република Македонија. Потребно е преземање на значајни чекори со цел да се обезбеди внатрешна консолидација и преземање на најважните чекори за интегрирање во евро-атланските структури. *Една од најважните цели на Република Македонија е полноправно членство во Европската унија (ЕУ)*. Од таа гледна точка, РЈА е важен *предуслов* за интеграција во ЕУ и другите евро-атлантски интегративни процеси. Овој стремеж наложува *соодветни стратешки одлуки и доволно административни капацитети*, односно способност за донесување и спроведување на квалитетно домашно законодавство, како и законодавството на ЕУ (*acquis communautaire*, во понатамошниот текст: *acquis*) што претставува клучен предуслов за идно членство во ЕУ. Оттука, Стратегија за РЈА е усогласена со клучните стратешки документи и заложби, како што е Европското партнерство, Националната стратегија за интеграција на Република Македонија во Европската унија, НПАА,¹ итн.

Според Владата, РЈА и процесот на европска интеграција (во понатамошниот текст: ПЕИ) претставуваат една целина. Иако поврзаноста е индиректна, бидејќи не постои формално acquis во областа на „хоризонталната“ јавна администрација, таа е сепак многу важна. Причината за ова е тоа што за време на претходните пристапувања во ЕУ биле развиени одредени заеднички европски стандарди и начела во областа на т.н. хоризонтална јавна администрација. Оттука постои силна врска помеѓу агендите за РЈА и ПЕИ. Сепак, треба

¹ Национална програма за усвојување на правото на Европската унија.

да се има предвид и фактот дека „европеизацијата“ на Република Македонија не престанува со пристапувањето кон ЕУ.

Поради гореспоменатите причини, РЈА претставува еден од *стратешките приоритети* на Владата и тоа не само од гледна точка на *внатрешните (домашни) потреби за реорганизирање и подобрување на системот на јавна администрација* заради поекономично, поефективно и поефикасно функционирање, туку и од гледна точка на *меѓународните обврски на Република Македонија*.

Секако дека полноправното членство во ЕУ не претставува цел сама по себе, туку средство за овозможување подобар живот за граѓаните. Оттука, приспособувањето кон европските стандарди не претставува крајна цел на модернизацијата на јавната администрација, туку средство за создавање на јавна администрација што ќе обезбедува висококвалитетни услуги за граѓаните и бизнисите, како и високо стручна поддршка на владата и другите засегнати страни во креирањето на политиките. Јавната администрација мора да прерасне во медијатор за економски развој и просперитет на Република Македонија. *Јавната администрација не поминува низ процес на модернизација само заради пристапување кон евроатланските структури, туку првенствено заради граѓаните на Република Македонија.*

Системот на јавна администрација *значително влијае* врз успешното спроведување на реформите насочени кон *развој на демократија во општеството* и *спроведување на обемни економски реформи*. Треба да се нагласи дека процесот на РЈА во Република Македонија се спроведува истовремено со реформите во споменатите области. Владата во рамките на реформите во споменатите области тргнува од фактот дека *забрзувањето на спроведувањето на процесот на РЈА претставува императив и за успешно продолжување на реформите на економски и социјален план.*

Компаративните искуства на другите земји коишто постигнале значаен успех во процесот на РЈА (на пример, Словенија од блискиот регион, но и други земји како Германија, Велика Британија, Австралија, итн.) покажуваат дека не постојат *готови и стандардизирани решенија* во смисла на креирање на процесите на РЈА. Сепак, треба да се има предвид дека постојат *низа начела и стандарди во областа на управното право*, коишто се концептуализирани преку системот на „*поставување одредници*“, „*најдобри практики*“ и таканаречениот „*европски административен простор*“. Во рамките на споменатите начела можат да се најдат слични одговори и во други развиени земји (иако секогаш во многу различни конкретни модели и околности).

Во изминатите петнаесет години се спроведуваат правни и институционални реформи, при што сега Република Македонија е во фаза на *вистински процес на спроведување и преземање чекори за модернизација на јавната администрација*. Владата не гледа на РЈА како на *изолирана активност или единствен проект*, туку како на *сложен процес на реформи*. Овој сложен процес, по природа, мора да биде (заемно) поврзан со други стратешки процеси на реформи и ќе има значајно и далекосежно влијание врз целиот јавен сектор, како и врз економијата и социјалниот систем во Република Македонија.

Модернизираната јавна администрација претставува предуслов за соодветно функционирање на државата, чијшто понатамошен развој наложува *институционална*

стабилност, големи административни и професионални капацитети на сите нивоа на системот во Република Македонија, како и **економски просперитет и социјална вклученост** на сите граѓани. Од таа причина современите функции на државата не опфаќаат само законски и јавни регулаторни активности, туку и различни **услужни функции и функции за социјален развој** коишто треба да овозможат понатамошен просперитет на Република Македонија.

Поради горенаведените причини, РЈА во Република Македонија ќе опфати **понатамошно законско усогласување и институционална реорганизација**, како и на **развојона соодветен кадар и материјални услови** за функционирање на модерна, демократска и пазарно-ориентирана држава. **Меѓутоа, соодветното спроведување на донесеното законодавство ќе биде од најголема важност.** Оваа развојна фаза на „наредни чекори“, којашто веќе е тековен процес, ќе се фокусира особено на **спроведување на законодавството што ќе резултира со зголемување на ефикасноста, ефективноста и отчетноста на јавната администрација, зголемување на транспарентноста и отвореноста на системот, подобрување на квалитетот на услугите што ги обезбедува и резултатите, како и зголемување на задоволството** на граѓаните и приватните правни субјекти коишто се сметаат за „корисници на јавните услуги“. На тој начин јавната администрација навистина ќе стане медијатор за постојан и одржлив социјален и економски развој на Република Македонија на патот кон европската интеграција и членството во НАТО.

Со цел соодветно планирање и **спроведување** на сите потребни реформи, Владата ја задржува **главната улога за стратешко координирање.** Од таа гледна точка, **Стратегијата за РЈА има централна положба во процесот на реформи.** Од таа причина Владата ги презема сите мерки во нејзина надлежност и ги инструментализира своите политички капацитети за целосно реализирање на **Стратегијата за РЈА и главните цели и конкретно дефинирани мерки за реформи содржани во истата.**

2. ВИЗИЈА И СТРАТЕШКИ ЦЕЛИ

2.1 Визија

По спроведувањето на Стратегијата за РЈА и главните проекти на истата, **јавната администрација ќе прерасне во ефективна, ефикасна и отчетна администрација која обезбедува услуги ориентирани кон граѓаните, при што ќе функционира на транспарентен и отворен начин, а воедно ќе ги исполнува сите вредности и стандарди на таканареченото „добро владеење“ во рамките на „европскиот административен простор“.** **Јавната администрација ќе прерасне во медијатор за постојан и одржлив социјален и економски развој на Република Македонија.**

2.2 Главна цел

Во насока на остварување на визијата, целта на Стратегијата за РЈА е надградба и доуредување **на законската и административната рамка, примена на концептите и стандардите на ЕУ и подобрување на општиот административен капацитет, како и административниот капацитет во различните сектори.** **На тој начин ќе се постигнат целите на таканареченото „добро владеење“ и јавната администрација ќе прерасне од**

регулаторно ориентирана администрација во администрација ориентирана кон услуги којашто во целост ќе се инкорпорира во „европскиот административен простор“.

2.3 Посебни цели

Врз основа на визијата, главната цел и горенаведените начела, Стратегијата за РЈА содржи низа **посебни цели**. Најзначајни посебни цели се следниве:

- подобрување на квалитетот на административните услуги за граѓаните и бизнисите со акцент на подобрувањето и рационализирањето на управните постапки преку поедноставување на истите и меѓусебно поврзување со современи решенија од областа на информатичката технологија (вклучително и сите аспекти на таканаречените концепти „е-влада“ и „е-управување“);
- подобрување на квалитетот на јавната служба преку зајакнување на функцијата за управување на човечки ресурси (УЧР) и развој низ целата администрација (вклучително и формирање на институција за обука);
- подобрување на функциите на Генералниот секретаријат при Владата/централната власт за стратешко планирање и координирање на политики;
- зголемување на ефикасноста и ефективноста на системот на јавни финансии преку подобрување на буџетскиот процес, внатрешните и надворешните финансиски контроли, понатамошен развој на програмско ориентирано буџетирање и потранспарентен систем на јавни набавки;
- подобрување на отвореноста и транспарентноста на јавната администрација преку подобрен пристап до информации од јавен карактер.

3. ОПСЕГ НА СТРАТЕГИЈАТА ЗА РЈА

Опсегот на Стратегијата за РЈА ја одредува потребата и степенот на (подоцнежна) мобилизација на материјални и човечки ресурси. Овие ресурси се **неопходен предуслов** којшто мора да биде ставен на располагање најпрво за развој и донесување на Стратегијата за РЈА, а потоа и за **соодветно спроведување на истата**. Опсегот на Стратегијата за РЈА² е во согласност со потребите на Република Македонија, сегашното ниво на развој на јавниот сектор и со идните потреби за развој на Република Македонија. Од гледна точка на опсегот на Стратегијата за РЈА, постојат три можни класични организациски аспекти што вообичаено се сметаат за цел на реформата: а) „државната администрација“, б) „јавната администрација“ или в) „јавниот сектор“.

Клучно прашање во оваа област претставува **утврдувањето кои организациски делови од јавниот сектор треба да се „реформираат“ во моментот во Република Македонија**. Од таа гледна точка, како што е наведено погоре, планираните „реформи“ може од организациска

² Од компаративна гледна точка, опсегот на Стратегијата за РЈА може да биде **многу широк и сеопфатен** (на пример, да го опфаќа целиот јавен сектор и да се однесува на подготовката на ново законодавство, градење на нови управни институции и развој на нови постапки) или **потесен и фокусиран на посебни цели** за подобрувања во рамките на системот на јавна администрација.

гледна точка да ги опфаќаат следниве делови: *а) целиот јавен сектор, б) системот на јавна администрација или в) „само“ системот на државна администрација.*³

Со цел да се надминат сите можни несогласувања и дилеми, *за потребите на Стратегијата за РЈА* е одбран *функционален приод* за одредување на опсегот на Стратегијата за РЈА. Тоа значи дека ќе се стави фокус на некои од најзначајните *мултидисциплинарни функции на администрацијата*, имено следниве функциите на современата администрација: *а) креирање политики, б) меѓуинституционална и внатрешноинституционална соработка и координација, в) развој и управување со човечки ресурси, г) јавни финансии, вклучително и јавни набавки, д) мерки за спречување корупција, е) оптимализација и поедноставување на деловните процеси, ж) подобрување и поедноставување на управните постапки и административните услуги, з) овозможување пристап до информации од јавен карактер и з) е-влада и е-управување.* Горенаведените современи функции на раководење се важни за целиот јавен сектор, без разлика на организацискиот облик и административното ниво (централно, регионално, локално). Ова ќе претставува опсег на *„реформата на јавната администрација“* во Република Македонија. *Оттука, реформата ќе го опфати целиот јавен сектор.*

Друго значајно прашање претставува опсегот на РЈА, односно *степенот* на организациски одредените промени што треба да се воведат во системот на јавна администрација. Доколку постои намера за *„реформирање“* на системот на јавна администрација, *степенот на таквата интервенција е вообичаено голем и сеопфатен. Меѓутоа со оглед на тоа што терминот „реформа на јавната администрација“ е чест и општо прифатен концепт, овој термин ќе се употребува наместо терминот „модернизација на јавната администрација“.*

Оттука, *опсегот* на процесот на РЈА се *фокусира и насочува кон конкретни цели и различни „хоризонтални“ административни функции*, коишто се значајни за менување, приспособување и модернизирање на најзначајните елементи на постојниот административен систем во Република Македонија. Во секој случај, видливо е дека приспособувања и трансформации од таков вид биле потребни поради тоа што сите земји од Југоисточна и Централна Европа, како и земјите од регионот на *Западен Балкан*, без исклучок, ги искажале своите јасни намери за активно учество во процесите на евро-атлански интеграции и пристапување кон Европската унија во релативно краток временски период.

Со цел да се остварат поставените цели, Стратегијата за РЈА се *фокусира на подобрување на општиот административен капацитет* преку реформа на *основните хоризонтални потсистеми и структури на управување*. Иако стратегијата главно ќе се фокусира на подобрување на *централната администрација*, сепак, самата реформа ќе *влијае и ќе предизвика многу промени и во другите делови на јавниот сектор* (па дури и во приватните и социјалните сектори), затоа што сите социјални системи по природа се меѓусебно поврзани и меѓусебно си влијаат.

³ Во чиј состав влегуваат различни јавни установи и установи со „мешан статус“: на пример, јавни фондови, јавни агенции, установи и слични организациски облици надвор од основната организациска структура на државната администрација.

4. ТЕКОВНА СОСТОЈБА ВО ОБЛАСТА НА РЕФОРМАТА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА (ОПШТА ПЕРСПЕКТИВА)

Основна цел на Стратегијата за РЈА од 1999 година претставуваше *донесувањето на ново законодавство и подобрувањето на некои основни структури и процеси* со цел јавната администрација да обезбеди поголема поддршка за развој на демократско општество и пазарна економија и да се создаде професионална администрација со што би се поддржале аспирациите за пристапување кон Европската унија. Почетниот период на Стратегијата за РЈА од 1999 година беше помеѓу 1999 и 2001 година. За време на тој период беше предвидено да се обезбеди *потребната правна рамка со која би се транспонирале начелата за реформа во законски норми* како неопходен услов за понатамошен развој. По првиот период на реформи, фазата на *институционална надградба* беше проследена со напори за реформирање и/или основање на различни *надлежни институции со цел да се спроведе Стратегијата за РЈА од 1999 година*. На крајот, третиот период може да се опише како *период на спроведување на законската рамка во практика*. Ова претставуваше суштински, но за жал помалку успешен дел од претходните заложби за РЈА. Поради оваа причина, *Стратегијата за РЈА ќе се спроведува во утврдениот опсег како суштинска политика на Владата*. РЈА беше и сè уште е една од *централните компоненти на заложбите на Владата за подобрување на јавното владеење и обезбедување на непречено пристапување кон ЕУ*.

4.1 Поврзаност помеѓу Стратегијата за РЈА и актуелната економска и социјална состојба

Од големо значење е веднаш да се посвети внимание на поврзаноста помеѓу заложбите за РЈА и економскиот и социјалниот сектор во Република Македонија. Економијата на Република Македонија е мала, со номинален бруто домашен производ (БДП) од околу 5,8 милијарди САД долари за 2005 година. Во последните неколку години, остварен е значителен економски раст. Имено, номиналниот БДП во 2007 година достигна 7,5 милијарди САД долари што соодветствува на стапка на пораст од 5% во однос на 2006 година. Земјоделството и индустријата се двата најзначајни сектори на економијата, при што во изминатите неколку години и услужниот сектор доби значење. Економските проблеми сè уште се присутни и покрај тоа што се преземаат структурни реформи за целосен премин кон пазарно-ориентирана економија. Во „транзицискиот“ период немаше многу инвестиции во значително застарената индустриска инфраструктура. Образованието и вештините на работната сила се конкурентни, но сè уште нема соодветни можности за вработување. Релативно нискиот стандард на живеење, високата стапка на невработеност и релативно скромната стапка на економски раст од минатата година се централни економски проблеми.⁴ Според податоците од Државниот завод за статистика, БДП во 2008 година изнесувал 398,491 милиони денари и во однос на 2007 година

⁴ Во 2004 година е донесен прогресивен Закон за трговските друштва со цел намалување на бариерите за странски инвестиции, обезбедување на даночни и инвестициски стимулации и гарантирање на акционерските права. Во 2006 година започна спроведување на едношалтерскиот систем, односно постапки за регистрирање на дејност со кои значително се намали времето потребно за регистрирање на нов бизнис. Фискалната политика која е усогласена со политиките на Меѓународниот монетарен фонд (ММФ) и Светската банка (СБ) придонесе за одржување на стабилно макроекономско окружување. Законодавството за понатамошно либерализирање на телекомуникацискиот пазар, како и комплетирањето на првата фаза на приватизација на енергетскиот сектор им дадоа перспективни сигнали на инвеститорите.

постигнат е пораст од 12,5%. Реалната стапка на пораст на БДП во однос на 2007 година изнесувала 4,8%.

**Графикон 1: Република Македонија -
Јавни финансии**



Извор: *European Economic Forecast, Spring 2010*

Бројот на вработените лица во 2009 година, во однос на 2008 година, се зголемил за 3,4%. Според податоците од Државниот завод за статистика, во 2009 година, активното население во Република Македонија броело 928.775 лица од кои вработени биле 629.901 лице или 67,8%, додека 298.873 лица или 32,2% биле невработени лица.⁵

Графикон 2: Република Македонија - Пазар на труд



Извор: *European Economic Forecast, Spring 2010*

⁵ Бројот на вработените лица во 2009 година, во однос на 2008 година, се зголемил за 3,4%. Во однос на 2008 година, бројот на невработените лица се намалил за 3,7%. Стапката на активност во овој период изнесувала 56,7, стапката на вработеност изнесувала 38,4 додека стапката на невработеност изнесувала 32,2.

Просечната исплатена месечна нето плата по вработено лице во март 2010 година, во однос на март 2009 година, се зголемила за 3,0%. Индексот на исплатена просечна месечна нето плата по вработено лице во март 2010 година, во однос на март 2009 година, изнесувал 103,0. Просечната исплатена месечна нето плата по вработено лице во март 2010 година изнесувала 20.338 денари (околу 338 евра).

Напредокот во насока на поставените цели на Стратегијата за РЈА наложува **финансиски отчетна и одржлива јавна администрација, односно целокупниот јавен сектор.**

Горенаведеното треба да се разгледува и преку податоците за бројот на различни управни органи и државни функции. Неспорен факт е дека **релативно мала држава е „поскапа“ отколку големите држави**, бидејќи сите држави без разлика на големината треба да вршат слични државни функции и да имаат слични јавни институции. Имајќи го тоа предвид, јасно е дека помалите земји треба да бидат **порационални и организациски иновативни** во споредба со поголемите (и често економски помоќните) држави. Имајќи ја предвид големината на Република Македонија, единствената институционална структура и непостоењето на традиционални институционални облици, компаративна предност на Република Македонија **треба да претставува институционалната едноставност на државата.**

Процесот на РЈА треба да резултира со порационална и професионална јавна администрација.

Бројот на населението во Република Македонија изнесува 2,1 милиони жители, при што моменталната вкупна работна сила брои 928.775 лица од кои 629.901 или 67,8% се вработени (активни) и 298.873 или 32,2% се невработени. Имајќи предвид дека БДП и другите економски индикатори се пониски отколку во некои споредливи земји-членки на ЕУ (на пример, Словенија), тоа значи дека државната служба во Република Македонија треба да биде барем делумно помала во однос на споменатите споредливи земји во регионот. Притоа, целта е да се постигне оваа рационализација преку одржливо намалување на бројот на вработени во овој сектор за 1% секоја година (најпрво преку тоа што нема да се обезбедува замена за државните службеници кои ја напуштаат администрацијата и со соодветна реорганизација во рамките на јавната администрација). Ќе се преземат соодветни активни мерки за УЧР со цел да се спречат идни неконтролирани нови вработувања во рамките на државната служба.

4.2 Законодавство и други јавни политики

Кога се врши **преглед на постојното законодавство** што ја обезбедува рамката во која се спроведува РЈА, може да се заклучи дека законодавството поврзано со јавната администрација во голема мера ја определува насоката и развојот на понатамошниот процес на РЈА. Следниве документи што содржат јавни политики и законодавството се важни со цел да се **проценат последните напори во насока на модернизација на системот на јавна администрација**: Стратегијата за РЈА од 1999 година на Владата на Република Македонија („старата“ Стратегија за РЈА), Програмата за работа на Владата на Република Македонија (што ќе се синхронизира со новата Стратегија за РЈА), Годишниот извештај на Европската комисија за напредокот на Република Македонија (последниот извештај објавен во 2009 год.), Европското партнерство од 2005 и 2006 година, како и Националната стратегија за усвојување на правото на Европската унија (2009 год.).

Втората важна точка е дека, врз основа на „старата“ Стратегија за РЈА (1999 год.), Владата успешно го донесе потребното законодавство за јавна администрација во различни области. Со други зборови, поголемиот дел законодавни акти предвидени со Стратегијата за РЈА од 1999 година веќе се донесени. Ова претставува важен аспект со оглед на тоа што законодавството ја обезбедува неопходната основа за градење на ефикасна и ефективна јавна администрација. Без соодветна правна рамка, не би постоела основа врз која ќе може да се изгради професионална и ефикасна јавна администрација.

Следново основното законодавство е донесено во изминатите 20 години:

Врз основа на амандманите на Уставот на Социјалистичка Република Македонија од 1974 година (Амандмани 57-80), во 1990 година се донесени два нови важни закони за системот на јавната администрација - **Законот за Владата на Република Македонија** и **Законот за органите на управата**. Новиот **Устав** е донесен во 1991 година и истиот вовеле целосно нови правни концепти (како што е начелото на поделба на власта и начелото на локална самоуправа). Новиот Устав резултираше со измени во Законот за Владата на Република Македонија и во Законот за органите на управата, иако измените не обезбедија основа за значителни промени во оваа област, кои би можеле да се сметаат како погодни за реформи.

Како индикативен преглед, преостанатото важно законодавство од тој период наваму го опфаќа следново:

- Собранието го донесе **Законот за буџетите (1993 год.)** како најважно законодавство во областа на системот за јавни финансии (подоцна изменет и усогласен со променетите околности и новите случувања);
- **Новиот Закон за локалната самоуправа (1995 год.)** претставуваше основа за новата административно-територијална поделба на Република Македонија (ги трансформираше општините од таканаречени „социо-политички заедници“ во „класични“ локални заедници надлежни за прашања од локална природа);
- **Законот за територијалната поделба на Република Македонија и определување на подрачјата на единиците на локалната самоуправа (1996 год.)** со кој се изврши новата територијална поделба ги утврди подрачјата на општините и на Градот Скопје како посебна единица на локалната самоуправа. Од 123 општини, 34 беа **административни центри** (односно **административни единици**) каде што регионалните канцеларии на министерствата и другите органи на државната управа функционираат независно од единиците на локалната самоуправа. Истата година е донесен и **Законот за локалните избори** со што се воспостави целата правна рамка за функционирање на системот на локална самоуправа, како што е формално и правно дефинирано во новиот Устав;
- Понатамошен чекор од аспект на развојот на системот на локална самоуправа се направи со **ратификацијата на Европската повелба за локална самоуправа** на Советот на Европа во 1997 година. Истата година е донесен уште еден важен закон – **Законот за јавните претпријатија** кој го уредува правниот статус и функционирањето на правните облици, односно јавните претпријатија кои обезбедуваат различни јавни добра

и услуги во таканаречениот „*економски јавен сектор*“. Овој закон подоцна е изменуван и дополнуван во 2002, 2003 и 2006 година;

- Во 1997 година е направен дополнителен чекор напред во развојот на механизми за заштита на правата на граѓаните со донесувањето на ***Законот за народниот правобранител***. Во текот на оваа година, се донесе и важен закон во областа на финансиите, односно ***Законот за државната ревизија*** (како правна основа за ***надворешна финансиска контрола***, односно ревизија на јавното трошење);
- Во 1998 година е донесен ***Законот за референдум и други облици на непосредно изјаснување на граѓаните***, како и новиот ***Закон за здруженијата на граѓани и фондацииите***, со што се воведоа специфични механизми за учество на граѓаните во процесот на одлучување и јакнење на институционалните облици на работење во оваа област. Во 2010 година е донесен ***Законот за здруженија и фондации***; Во областа на јавните финансии, во 1998 година е донесен важен закон, односно ***Законот за јавните набавки (ЗЈН)***. Овој закон подоцна беше изменуван и дополнуван неколку пати и тоа во 2001, 2002, 2003 и 2004 година;
- Во 2000 година, Собранието го донесе новиот ***Закон за организација и работа на органите на државна управа*** и ***Законот за Владата на Република Македонија***;
- Во 2000 година, Собранието донесе ***исклучително важен правен акт***, односно ***Законот за државните службеници***. ***Овој закон претставува важна основа за реформа во целокупната државна служба***. Со овој правен акт се воведоа релевантни промени во функционирањето, односно работата на државната служба. Законот беше изменуван и дополнуван неколку пати (во 2000 год., два пати во 2001 год., два пати во 2002 год., два пати во 2003 год., два пати во 2004 год., потоа во 2005, 2006, 2008 и 2009 год.). Последната измена на законот е во септември 2009 година, кога се направија значајни промени во врска со статусот и условите за плати за државните службеници. Покрај тоа, во 2001 година е донесен и ***Етички кодекс за државните службеници***;
- Во 2005 година, Собранието донесе нов правен акт, односно ***Законот за установите*** со кој се уредува правниот статус и организациската поставеност на различните јавни, приватни и мешани установи од јавен интерес (правната форма за организација на училишта, болници, институции за социјална заштита, итн.). Законот претрпе измени уште во 2005 година. Истата година е донесен и друг важен закон – ***Законот за опитата управна постапка*** со кој се уредува врската помеѓу јавната управа од една страна и поединците и приватните правни субјекти од друга страна. Овој закон е изменуван и дополнуван во 2008 година;
- Во 2005 година е донесен ***Законот за заштита на личните податоци***;
- Во 2005 година исто така е донесен и новиот ***Закон за работни односи***;
- Во 2006 година, Собранието го донесе ***Законот за управните спорови*** со кој се уредува судската контрола при одлучувањето во управни спорови (кога државните и јавните органи донесуваат одлуки во врска со правата и обврските на граѓаните и приватните

правни субјекти). Истата година е донесен и **Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер** со кој се уредува слободниот пристап до информации со кои располагаат организациите од јавниот сектор, односно се обезбедува слободен пристап за поединците и приватните правни субјекти;

- Во **2007 година** е донесен и **Законот за спречување судир на интереси** (изменет во 2009 год.). Со овој закон се уредува **спречувањето на судир на интереси** при работењето на државните службеници, односно јавните службеници. Главната цел во оваа област е спречување на злоупотребата на јавните овластувања;
- Во 2008 година е донесен **Законот за концесии и други видови на јавно приватно партнерство**. Овој правен акт ги уредува условите, начинот и постапката за доделување концесија, содржината на договорот за концесија, договорите за јавно приватно партнерство, итн.;
- Во 2009 година е донесен **Законот за меѓуопштинска соработка** со кој се уредува постапката за воспоставување и остварување соработка помеѓу различни единици на локалната самоуправа;
- Во април 2010 година, Собранието го донесе **Законот за јавните службеници** со кој се уредува работниот статус на вработените во различни органи од јавниот сектор (на пример, во образованието, здравството, социјалната заштита, итн.). Овој закон ќе се применува од 2011 година. Од друга страна, во април 2010 година е донесен уште еден важен закон, односно **Законот за инспекциски надзор**. Со овој закон се уредуваат процедуралните аспекти на функционирањето на различните инспекторати што имаат надлежност да вршат преглед врз законитоста на функционирањето на различни физички и правни лица. Во 2010 година е донесен и **Законот за спречување и заштита од дискриминација**.

Постојат уште **многу други законодавни акти и административна правна рамка** изготвена во претходните неколку години. Ова ќе се разгледува подетално во рамките на вертикалните приоритетни области дефинирани во Стратегијата за РЈА.

Покрај тоа, донесени се и голем број **подзаконски акти** кои ја утврдуваат односната рамка за функционирањето на јавната администрација (како што е уредба за внатрешна организација и систематизација во рамките на државната служба, односно уредби во областа на јавните финансии, е-Влада, итн.);

„Реформата на јавната администрација“ не треба да значи само донесување на нови закони или изменување и дополнување на постојните закони, туку напротив реформата се изразува и преку спроведување на истите.

Може да се заклучи дека правниот систем во областа на јавната администрација во моментот се наоѓа на **релативно високо ниво на развој, во смисла на постојната законодавна рамка**. Од таа гледна точка, идните нормативни активности **главно ќе се концентрираат на подобрување на одредени елементи на сегашната правна, односно регулаторна рамка**, како и кон понатамошно **усогласување** на постојното законодавство со

широко прифатените стандарди и начела на повеќето важни меѓународни институции (како што е ЕУ, Советот на Европа, Обединетите Нации, ОЕЦД, ОБСЕ, итн.).

Притоа, важно е да се нагласи дека во значително помал степен, цел на предвидената реформа ќе биде **изготвување на дополнително законодавство (што недостасува) и регулаторна рамка.**⁶ Треба да се нагласи дека постојните закони во областа на јавната администрација, на пример, Законот за државните службеници, Законот за општата управна постапка, Законот за управните спорови, итн., **главно се усогласуваат** со односните европски стандарди. Меѓутоа, постои потреба од **понатамошни проверки и усогласување на законите со регулативата и стандардите на Европската унија и другите меѓународни институции.**

Од друга страна, **голем приоритет** на Владата е да обезбеди **конзистентно и соодветно спроведување (примена)** на прописите. **Владата се стреми кон конзистентно спроведување на законите и другите прописи, односно безусловна примена на истите од страна на јавната администрација.**

И покрај тоа што поголемиот дел правни акти во врска со РЈА веќе се донесени, сè уште постојат одредени тешкотии во процесот на спроведување на одредени закони. Ова има неколку негативни импликации за процесот на РЈА, пред сè во врска со градењето на ефикасна и професионална јавна администрација, што претставува една од крајните цели на Стратегијата за РЈА.

По „законодавната фаза“ на процесот за РЈА, ќе се стави фокус на **организациските и функционалните проекти во врска со спроведувањето (фактичката примена)** на содржината од законодавните акти.

Сепак сè уште ќе бидат потребни регулаторни мерки, делумно во областа на хоризонталната јавна администрација, а делумно во областа на различните сектори (на пример, за поедноставување на постојните постапки). Правното уредување може да се смета само како еден од можните инструменти за подобрувања во јавната администрација. За остварување на промени или одреден резултат најчесто се потребни низа мерки и тоа од изменување и дополнување на закони до мерки за управување, организирање, информатичка технологија (ИТ) и слично.

4.3 Тековна состојба во вертикалните сектори на системот на јавна администрација

Следен важен аспект на процесот на РЈА во Република Македонија е прашањето за **тековната состојба во различните вертикални области на системот на јавна администрација.**

Додека од една страна се разгледуваат таканаречените општи или „**хоризонтални**“ аспекти на процесот на РЈА, што е важно пред сè за функционирањето на системот на јавната администрација воопшто, постои уште еден важен аспект на функционирањето на административниот систем во Република Македонија: функционирањето на јавната администрација во различни **вертикални сектори** (на пример, во областа на даночната и

⁶ На пример, како *Закон за јавни фондови, Закон за јавни агенции, итн.*

царинската управа, транспортот, статистиката, итн.). Развојот на општ административен капацитет е неопходен, *но не е доволен* за подобрување на квалитетот на јавната администрација. *Потребни се дополнителни напори со цел создавање на услови за развој на соодветен секторски капацитет во клучните политички сектори.* Врз основа на препораките од различни проекти и *функционални анализи* во клучните јавни сектори (а особено од редовните годишни Извештаи на Европската комисија за напредокот на Република Македонија), споменатите напори ќе треба да вклучуваат конкретни предлози за подобрување на кохерентноста, ефикасноста и ефективноста на јавната администрација и нејзините институции, како и за намалување на фрагментацијата во рамките и помеѓу нивоата на власта.

Оттука покрај прашањето за општата состојба на ниво на таканаречената „хоризонтална“ јавна администрација во Република Македонија, важно е да се испита *тековната состојба во различните таканаречени вертикални сектори на јавната администрација.* Ова е важно, пред сè заради испитување на сопствените потреби со цел да се направи конкретен план за понатамошен развој на „*вертикалните административни капацитети*“. Последниот Извештај за напредокот на Република Македонија (2009 год.)⁷ покажа дека постои сосема различна тековна состојба во соодветните „*вертикални*“ сектори на системот на јавна администрација. Ова прашање исто така ќе се реши.⁸

5. ПРОЦЕС НА ПРИСТАПУВАЊЕ КОН ЕУ И РЕФОРМА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА

Посебна причина за подобрување и реструктурирање на централниот административен систем, како и на сите други потсистеми, вклучително и „*вертикалните административни области*“ претставува безрезервната и јасна *определба, односно заложбите на Владата за членство во Европската унија.*

Поради тоа, Стратегијата за РЈА го поврзува процесот на РЈА и аспирациите на Република Македонија за членство во ЕУ. *Преку набројување на домашните (внатрешни) причини како главни причини за спроведување на РЈА,* од друга страна, треба да се нагласат и надворешните фактори кои се важни за подготовка и спроведување на РЈА. Процесот на РЈА и процесот на интеграција во ЕУ недвосмислено се потврдуваат како *две меѓусебно поврзани цели, односно како два комплементарни процеси.* Ова е важен аспект на РЈА во Република Македонија.

5.1 Политички критериуми за членство во ЕУ

Поради разновидноста на историските искуства од претходните проширувања, реформата на јавната администрација во постарите земји-членки на ЕУ покажува дека *не постои единствен модел ниту таканаречено *acquis** за јавната администрација на „*хоризонтално*“ ниво. Поради тоа, Европската комисија (ЕК) препорача вградување на добрите административни практики, кои се резимирани во начелата на „*добро владеење*“, во

⁷ www.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/progressreport.

⁸ Во врска со состојбата во различни „вертикални“ административни области види Извештај на Европската комисија за напредокот на Република Македонија од 2009 год., стр.31-76.

стратегиите за РЈА во земјите-пристапнички. За време на претходните години, ЕК прифати низа услови (односно, барања и стандарди) кои треба да ги исполнуваат земјите-кандидатки. Покрај тоа, **од најголема важност е соодветното практично спроведување на тие стратегии.**

Критериумите од Копенхаген наложуваат постоење на демократија и почитување на човековите права и основните слободи, заштита на заедниците што не се мнозинство, како и **способност за преземање на обврските од членството (со цел спроведување на *acquis*).** Оваа „способност“ всушност подразбира дека Република Македонија треба да поседува соодветни „административни капацитети“ за приклучување кон ЕУ и по пристапувањето да функционира како ефикасна земја-членка на ЕУ. Покрај тоа, постојат и таканаречени Мадридски критериуми со кои се нагласува **важноста на приспособувањето на административните структури на земјите-кандидатки** (со цел соодветно, односно ефикасно спроведување на *acquis*).

Имајќи ги предвид сложените промени што следат по процесот на РЈА, во *Стратегијата за РЈА* е вграден следниов приод:

- **сеопфатен приод:** Стратегијата содржи јасни и сложени препораки за административни промени, соодветен Акциски план со конкретни мерки и комбинирање на европската интеграција и модернизацијата на јавната администрација (со соодветна „мешавина“ во однос на правните промени, план за ефикасна примена на законите, реорганизација, јасни институционални одговорности и соодветни напори за градење капацитети);
- **европските начела на „добро владеење“ се вклучени во сите планирани административни активности:** пред сè, начелата на владеење на правото, транспарентност, ефикасност и ефективност, непристрасност, отчетност, ориентираност кон корисниците и кохерентност;
- **создавање на професионална и непристрасна државна служба:** државните службеници го носат најважниот товар од подготовките за членство, а подоцна и од целосното учество во административните и професионални структури на ЕУ;
- **вклучување на различни корисници во сите фази на подготовка на Стратегијата:** поканети се различни засегнати страни во процесот на подготовка на Стратегијата за РЈА и одржани се јавни дебати и активности за видливост. Идното учество, особено на невладиниот сектор, ќе биде во фокусот на активностите;
- **мерките во Стратегијата за РЈА и соодветниот Акциски план содржат јасни цели и временска рамка.**

Со цел да се овозможи побрзо приближување на јавната администрација до воспоставените добри практики и стандарди на добро владеење кои се прифатени во ЕУ, се земаат предвид следниве најважни аспекти на Стратегијата за РЈА:⁹

⁹ Промовирањето на овие аспекти може да се сретне во препораките на различни меѓународни организации, како што се препораките на СИГМА во врска со процесот на пристапување, со бројни суштински и комплементарни

- **во врска со опитата модернизација на јавната администрација:** сеопфатната Стратегија за РЈА се заснова на јасна политичка визија и максимална политичка поддршка во фазата на спроведување. Како втор чекор, ќе се изградат ефикасни организациски структури (односно, соодветни органи со доволно надлежности и ресурси за координирање и спроведување на стратешките цели и мерки);¹⁰
- **во врска со функционирањето на државната служба:** се предвидува понатамошен развој на професионален, непристрасен систем за **УЧР кој ќе биде основан на заслуги**;
- **во врска со стабилното финансиско управување:** ќе се спроведат три главни финансиски системи кои дополнително ќе се усовршуваат: а) систем за внатрешна финансиска контрола и ревизија со соодветни превентивни и други функции; б) надворешна ревизија на работењето, односно систем за ревизија која ќе се врши од страна на независна врховна ревизорска институција; и в) систем за ефикасно управување со домашните средства и европските фондови;
- **во врска со борбата против корупцијата:** подготвена е сеопфатна програма и акциски планови во оваа област, каде што се дефинираат јасни задачи, показатели, временска рамка, распределба на буџетот и јасна поделба на надлежностите помеѓу институциите;
- **во врска со административната транспарентност:** веќе е донесено законодавство што ќе се **спроведува ефикасно** со цел заштита на граѓаните од потенцијална арбитрарност во управното одлучување;
- **во врска со ориентираноста кон граѓаните:** ќе се преземат конкретни мерки (регулаторни мерки и мерки за управување) со цел подобрување на квалитетот на услугите и задоволството на корисниците;
- **во врска со административното поедноставување:** ќе се донесе и спроведува сеопфатна програма за отстранување на административниот товар;
- **во врска со изготвување на квалитетни прописи:** ќе се преземат мерки за подобрување на кохерентноста, процената на влијанието и учеството на јавноста во регулаторните активности.

По првото и второто проширување на ЕУ, поради недоволната подготвеност и административни капацитети на претходните земји-кандидатки, ЕУ спроведе многу построги механизми за следење и услови за време на претпристапниот период. Во рамките на таканаречените „Партнерства за пристапување“, ЕК вовеле таканаречени одредници кои претставуваат јасно дефинирани промени во клучните поглавја од пакетот за водење преговори,

мерки кои треба да се воведат со Стратегијата за РЈА и подоцна соодветно да се спроведуваат во административната практика.

¹⁰ Како пример, за време на подготовката на Стратегијата за РЈА, Владата донесе одлука за формирање на нова институција надлежна за јавната администрација чија улога ќе биде централна координација и развој во процесот на идно спроведување на РЈА.

што треба да ги исполнуваат земјите-кандидатки. Одредниците гарантираат дека се направени промени и дека е постигнат одреден степен на одржливост.

ЕК ги вовеле *следниве одредници* за македонската јавна администрација, кои треба да се исполнат во процесот на подготовка за пристапување кон ЕУ:

1. *Политички дијалог* со сите политички партии за прашања во врска со пристапувањето, којшто веќе е воспоставен;
2. *Одржливо следење на спроведувањето на законодавството за спречување на корупција;*
3. *Вработувањето и напредувањето во кариерата за државните службеници* ќе се развие врз основа на систем *заснован на заслуги* и целосно спроведување на истото во согласност со Законот за државните службеници;
4. *Подобрување на опитото деловно опкружување преку понатамошно унапредување на владеењето на правото*, јакнење на независноста на регулаторната и надзорната агенција, забрзување на правната постапка и продолжување на регистрацијата на сопственичките права.

5.2 Оценување на напредокот на Република Македонија во врска со пристапувањето кон ЕУ

Во Извештаите за напредокот на Република Македонија од 2008 и 2009 година, ЕУ истакна дека е постигнат *дополнителен напредок* во исполнувањето на Копенхагенските политички критериуми за членство. Во Извештајот за напредокот на Република Македонија од 2009 година *се истакнува дека се постигнати следниве резултати во областа на реформите во јавната администрација:*

- *Зајакнати* се системите за вработување и унапредување врз основа на заслуги во државната служба;
- *Во секое министерство се формирани* сектори за стратешко планирање;
- *Формирани се сектори или одделенија за управување со човечки ресурси* во сите ресорни министерства;
- *Формирани се одделенија за внатрешна ревизија* во општините, достигнувајќи 48 од вкупно 85 со состојба септември 2010 година;
- *Се одржуваат редовни обуки;*
- *Воведена е Проценка на влијанието на регулативата* како инструмент за прелиминарна процена на новите правни акти;
- *Воведени се граѓански дневници* за обезбедување подобри услуги од државните институции и истите редовно се оценуваат;
- *Во тек е децентрализација*, главно преку создавање на стабилна финансиска рамка (даночна управа, финансиско управување и финансиска контрола);
- *Во тек е процес на воспоставување услужни центри во општините;*
- *Подобрена е практичната примена на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер;*
- *Зголемена е улогата на Народниот правобранител;*
- *Донесен е Етички кодекс* за државните и јавните службеници;

- ЕУ забележува **добар напредок во спроведувањето на одобрената политика за спречување на корупција.**

И покрај наведените **резултати, ЕК нагласи некои слабости и недоволни промени во областа** на транспарентноста и отчетноста на различните институции, одреден степен на политизираност во вработувањата и системот на унапредување во државната служба, како и сè уште ниско ниво на спроведување на некои правни акти. Се става акцент и на потребата од понатамошно јакнење на процесот на планирање на управувањето со човечки ресурси, намалување на вработувањето лица на определено време и обезбедување кохерентен приод за правична застапеност. Притоа, во текот на 2010 година се елиминирани вработувањата на определено време. Сè уште се среќаваат одредени проблеми во областа на транспарентност и отчетност на администрацијата во локалната самоуправа и за крај сè уште нема пријавени случаи на корупција од страна на државни службеници.

Последниот коментар за остварениот напредок во однос на развојот на јавната администрација за 2009 година се резимира на следниов начин: „Остварен е одреден напредок во спроведувањето на РЈА, вклучително и реформата на државната служба. Сепак, **потребни се понатамошни напори за да се обезбеди транспарентност, професионалност и независност на јавната администрација.** Во практика мора да се обезбеди почитување на одредбите на законите“.¹¹

Сите горенаведени наоди претставуваат приоритетни задачи во процесот на реформи, додека во Стратегијата за РЈА се става главен акцент врз отстранувањето на наведените недостатоци.

5.3. Стекнато искуство од претходните пристапувања

Реформите во јавната администрација се неизбежен дел од процесот на пристапување. Затоа мора да се земат предвид најважните резултати и искуства од проширувањата со претходните земји-кандидатки со цел **да се избегнат грешки и да се изврши соодветна подготовка на Република Македонија за идно членство.** Истовремено, за постигнување на оваа цел потребно е внимателно да се проучи искуството од претходните проширувања:

- **РЈА не претставува единствен проект или активност, туку долготраен (постојан) процес** на постепено трансформирање и усогласување на системот на јавна администрација, кој треба постојано да се приспособува на промените во политичкото, економското и културното (односно општото социјално) окружување;
- **Усогласувањето на законите и донесувањето на нови законодавни и регулаторни инструменти не е доволно:** процесот на РЈА наложува **значајни трансформации на правните, раководните, организациските и процедуралните инструменти и механизми.** Во РЈА треба да се вложат повеќе напори за изготвување и донесување на законодавство, при што **досега е посветувано помало внимание на примената** на

¹¹ Извештај на ЕК за напредокот на Република Македонија за 2009 год., стр.13.

истото, вклучително и внатрешни постапки и создавање на административна култура за модерно креирање на политики. Овој јаз ќе се премости на соодветен начин, при што првиот чекор во таа насока претставува Стратегијата за РЈА со која се дефинираат конкретни мерки за практична примена на новото законодавство и регулаторната рамка;

- Најважните движечки сили што треба најпрво да се земат предвид на почетокот од процесот на РЈА се **промените во рамките на деловните и административните процеси кои водат до промени во квалитетот** и воведување на таканаречено „**e-управување**“ и „**e-Влада**“. Тие движечки сили потоа ќе можат да **генерираат соодветни промени** и во другите делови на системот на јавна администрација;
- **Не е доволно само нормативно утврдена транспарентност на системот на јавна администрација: постои јасна потреба од воведување и зајакнување на различни конкретни механизми за развој на вистински транспарентна и отчетна јавна администрација;**
- Ќе се обезбеди **вклучување на сите засегнати страни** во процесот на РЈА што претставува неопходен предуслов за изготвување на квалитетно законодавство и за финален успех на процесот на РЈА (вклучување на различни невладини организации и други граѓански организации, деловни здруженија и друго);
- Владата дава **цврста и силна поддршка за процесот на реформи**, што претставува клучен предуслов за соодветно **спроведување на Стратегијата за РЈА;**
- Со Стратегијата за РЈА ќе се воведат бројни **организациски промени** со цел да се усогласат административните структури во насока на спроведување на Стратегијата за РЈА, како и да се исполнат барањата за членство од аспект на спроведување на *acquis* и искористување на европските фондови;
- **Обуката е многу важен инструмент** во процесот на градење индивидуални и институционални капацитети (планирано е формирање на институција/центар за обука на администрацијата);
- Сите претходни земји-кандидатки спроведувале реформи врз основа на начелото на добро владеење во јавното управување, имено врз основа на следниве начела:
 - законитост (владеење на правото);
 - транспарентност и отвореност;
 - правна сигурност;
 - политичка неутралност;
 - висок степен на стручна компетентност;
 - отчетност;
 - еднаков третман;
 - предвидливост;
 - ориентираност кон корисници;
 - ефективност и ефикасност, и

- етичност.

Сите анализи, препораки и мерки од Акцискиот план кон Стратегијата за РЈА се изработени со цел исполнување на овие начела, кои треба да ги насочуваат активностите на државните службеници и управните органи. На овој начин, јавната администрација ќе ги постигне стандардите што доминираат во земјите-членки на ЕУ.

6. ХОРИЗОНТАЛНИ СТОЛБОВИ НА СТРАТЕГИЈАТА ЗА РЈА

Една од најважните цели на Стратегијата за РЈА е понатамошен развој на системот на јавната администрација, односно подигнување на нивото на *општи административни капацитети*. Покрај различните секторски области, општите административни капацитети го претставуваат начинот на организација на јавната администрација и јавниот сектор, креирање политики, дефинирање и спроведување на буџетот, давање услуги и начинот на вработување на државните службеници. Ова е од клучно значење за подигнување на нивото на целокупното работење на администрацијата. Искуствата од новите земји-членки на ЕУ укажуваат на клучната важност од поголемо инвестирање во *општиот административен капацитет: тоа е предуслов за администрацијата да ги достигне стандардите на земјите-членки на ЕУ и основа за секторски реформи од каков било вид*.

Затоа, развојот на општиот административен капацитет е прашање од *најголема важност* не само за внатрешните потреби на Република Македонија, туку и за соодветно и навремено пристапување во европските административни и политички структури.

За надминување на различните проблеми, особено во спроведувањето, Владата соодветно ќе го *приспособи статусот и оперативната способност на некои хоризонтални системи во рамките на различните институции и нивоа на јавната администрација* со што ќе се зголеми нивото на *ефикасност во управувањето со овие системи*. Како што е наведено и во годишните Извештаи на Европската комисија за напредокот на Република Македонија, институциите ќе треба дополнително да развијат и редовно да користат *соодветни аналитички капацитети за поставување на стратешки цели*. Во таа насока *ќе се утврдат јасни цели за иден понатамошен развој на споменатите хоризонтални функции*, притоа искористувајќи ги во целост предностите на модерното управување и развој на човечки ресурси, како и новите информатички технологии. За развој на потенцијал на хоризонталните системи за поддршка на остварувањето на целите во врска со управувањето, неопходен е понатамошен развој на општите *капацитети за креирање политики* во јавната администрација. Стратегијата за РЈА ќе се развива истовремено со реформата на *вертикалните административни системи*.

Покрај тоа, реформата наложува вложување во развој на *вештини на кадарот* и тоа на ниво на поединечни експерти и на *највисоко раководно ниво*. Исто така, РЈА наложува *организациско реструктурирање* во рамките на различни управни органи. Единиците или надлежните лица кои работат со клучни хоризонтални функции, како што е *изготвување на нормативни акти, човечки ресурси, финансиско управување, информатичка технологија или институционална комуникација*, ќе бидат лоцирани во близина на врвното раководство со цел да имаат поцентрална улога во рамките на тие институции. Реформата, исто така, наложува *доделување функции на централните органи за општо управување, следење и*

контрола: *Министерството за информатичко општество и администрација*, различните секретаријати во Владата (особено *Генералниот секретаријат*), Министерството за финансии, службите за информирање па дури и управниот инспекторат којшто исто така врши одредени елементи на централна координација и контрола во управното одлучување во институциите. Реформите ќе придонесат за развој на капацитетите на органите за вршење координативна улога во управниот систем, поставување на стандарди и обезбедување услуги за другите институции. Истовремено, зголемените капацитети, како резултат на РЈА, ќе им овозможат на тие единици, на сите нивоа, да имаат **поголема проактивна улога** со цел да се обезбеди подобра координација и соработка **на сите нивоа на Владата**.

Во наредното поглавје на Стратегијата за РЈА ќе се изврши подетално разгледување на **избраните хоризонтални цели и столбови** на Стратегија и ќе се донесат **соодветни одлуки** за вршење на идните неопходни промени и подобрувања. На овој начин ќе се утврдат најважните области на идните активности по што **Владата ќе ги усогласи и синхронизира идните планови за работа со приоритетите утврдени во Стратегија за РЈА**.

А) УПРАВНИ ПОСТАПКИ И УСЛУГИ

А.1. Правна и институционална рамка

А.1.1 Вовед

Реформата на одлучувањето во управни постапки во рамките на процесот на РЈА е од клучно значење со цел да се обезбеди ефикасност, ефективност и предвидливост на јавната администрација во обезбедувањето јавни услуги за граѓаните и приватните правни субјекти, т.е. за општеството во целина.

Во оваа област, преку РЈА ќе се изврши подобрување и поедноставување на управните постапки, зајакнување на процесот на одлучување по управни постапки како клучна компонента во интеракцијата помеѓу администрацијата и граѓаните, како и трансформирање на овој процес во целосно функционален, доверлив, ефикасен, транспарентен, отчетен и кохерентен инструмент на една модерна јавна администрација која е ориентирана кон корисниците и е способна да функционира во рамките на *европскиот административен простор*. Управното поедноставување претставува важна цел на реформата во оваа насока бидејќи законите и прописите наметнуваат административен товар со што се отвора простор за подобрување и поедноставување. Намалувањето на административниот товар се наоѓа на агендата на европските институции, како и на националните влади. Република Македонија ќе биде во чекор со процесите и ќе ги искористи предностите на релативно мала и унитарна држава. Оптимализацијата на управните постапки и отстранувањето на административниот товар (пречки) подразбира преземање на законски и организациски мерки, како и мерки во областа на информатичката технологија и градење капацитети.

Во поглед на пристапувањето кон ЕУ, земјите-членки применуваат бројни начела од управното право (како што е владеење на правото, отвореност, транспарентност, непристрасност, еднаквост пред законите и ориентираност кон корисниците). Овие начела треба да се применуваат во управните постапки на сите нивоа на системот. Соодветното

функционирање на системот на управни постапки спречува арбитрарност во вршењето на јавни услуги и обезбедува ефикасност, ефективност и предвидливост на системот на јавна администрација во обезбедувањето на административни, односно јавни услуги за општеството.

А.1.2 Тековна состојба

*Законот за општата управна постапка*¹² (во понатамошниот текст: ЗОУП) е донесен во 2005 година и претставува логичко продолжување на главните општи правни начела кои беа воведени во еден од првите закони за управни постапки во светот – австрискиот Закон за општата управна постапка од 1925 година. Користејќи ја основата на овој закон, Кралството Југославија ја кодифицираше општата управна постапка во 1930 година и оваа традиција сè уште претставува важен столб на управната култура во регионот. Од таа гледна точка, Република Македонија, како составен дел на Кралството Југославија во тој период, стана четвртата земја во светот што имаше донесено ЗОУП. Потоа, за време на периодот на втора Југославија,¹³ беше донесен нов ЗОУП во 1956 година.¹⁴ Во 2005 година е донесен првиот целосно македонски ЗОУП (по независноста на Република Македонија) што всушност останува „во иста насока“ како и поранешниот ЗОУП (од Југославија) и покрај некои помалку важни измени.¹⁵ Во 2005 година, законодавците во Република Македонија биле претпазливи и избегнале менување на суштината на законот поради долгогодишната традиција и генералното прифаќање на законот од страна на јавните органи и странките во рамките на управните постапки во текот на долг период на спроведување на овој закон во регионот (повеќе од 70 години).

Последните измени на ЗОУП од 2008 година¹⁶ се донесени со намера да се забрза одлучувањето во управните постапки со цел истите да бидат поефективни и поефикасни. Анализата на ЗОУП од аспект на релевантните европски стандарди и основни начела во областа на европското управно право ќе претставува основа за измени и долнувања на истиот во рамките на тековниот процес на РЈА.

Сепак, имајќи предвид дека постојниот закон се заснова на закон кој потекнува од Југославија од 1956 година, а во меѓувреме општеството претрпело промени, потребни се нови приоди во јавната администрација со цел исполнување на потребите на граѓаните, како што се ориентираност кон граѓаните, практики ориентирани кон корисниците и современи облици на одлучување во управни постапки.

Со оглед на важноста на ЗОУП за функционирање на јавната администрација ќе биде изготвена детална анализа во однос на потребата од изменување и дополнување на постојниот закон во гореспоменатата насока или изготвување на нов закон за општата управна постапка.

¹² „Службен весник на Република Македонија“ бр. 38/2005, мај 2005 год.

¹³ Социјалистичка Федеративна Република Југославија.

¹⁴ Законот подоцна е изменет повеќе пати (во 1965, 1977, 1978 и 1986 год.).

¹⁵ На пример, во врска со некои нови начела на управната постапка и посоодветни методи за донесување на управни одлуки, итн.

¹⁶ „Службен весник на Република Македонија“ бр. 110/2008, септември 2008 год.

Начелото на *двостепено одлучување во управна постапка* или со други зборови *правото на жалба* е прво системско прашање што ќе се анализира. Сè до измените на ЗОУП во септември 2008 година, странка во управна постапка имала право на жалба против управно решение во прв степен (од управниот орган во прв степен).¹⁷ Со измената на оваа одредба, правилото за двостепено одлучување повеќе *не може да се смета за основно начело* на управната постапка.¹⁸ Наместо општото право на странката за жалба против управно решение, законот сега пропишува дека жалбата „се уредува со закон“.¹⁹ Двостепената управна постапка треба да се смета за општо правило со цел заштита на правата на граѓаните на ефикасен начин. Правото на жалба од странката оттука станува можност што може (но не мора) да биде пропишана во Законот за општата управна постапка или во различни таканаречени „материјални“ закони. Оваа измена е направена во насока на усогласување на ЗОУП со Амандманот XXI од Уставот на Република Македонија. Од систематска гледна точка, жалбената постапка треба да се уредува во самиот закон.

Втората точка на анализа во рамките на ЗОУП ќе претставува институтот на т.н. „*молчење на администрацијата*“. „Молчење“ од таков вид постои кога управниот орган ги занемарува барањата што ги поднесуваат странките во управната постапка. Со други зборови, ова значи дека управниот орган не дава одговор, односно не одлучува по барањето на странката во рамките на предвидените роковите во ЗОУП. Пред 2008 година, ваквото „молчењето“ било уредено со ЗОУП од 2005 година, како основа за поведување на жалбена постапка, односно како основа за поведување на управен спор. Во случаите кога првостепен управен орган не донесува управно решение во пропишаниот рок, законската претпоставка била дека барањето е одбиено и дека поради тоа странката има право да поведе постапка пред повисока инстанција (управна или судска). *Основна причина* за воведување на овој правен институт била да се забрза постапката и да се спречи пасивност, односно да се спречи „молчењето“ на јавните органи. Анализата на ЗОУП во однос на ова прашање треба да даде одговор дали случаите во кои „молчењето“ значи одобрување се реалност и дали покрај добрата намера за зголемување на ефикасноста на работата и за забрзување на процесот на управно одлучување, со споменатите промени е постигнат саканиот резултат. Оттука, како прв чекор, Министерството за правда изготви преглед на постојните законски решенија кои се однесуваат на молчењето на администрацијата кој потоа беше доставен до Владата на Република Македонија. Врз таа основа ќе се изготви решение во корист на граѓаните и ќе се уредува со Законот за општата управна постапка.

Со ЗОУП од 2008 година се *скратени и роковите за донесување на управни решенија*.²⁰ Рокот за одлучување од страна на управните органи во едноставни случаи се намали од еден месец на 15 дена, додека рокот за посложени случаи се намали од 60 на 30 дена. Воедно со измените на ЗОУП од 2008 година се вовеле „нов приод“ за правилото на „молчење на администрацијата“ во кој роковите за донесување на управни решенија мора да се утврдат со различни „материјални“ закони. Анализата на ЗОУП преку управната практика во изминатите две години треба да покажа дали намерата за забрзување на процесот на донесување одлуки

¹⁷ Членови 14 и 226 од ЗОУП од 2005 год.

¹⁸ Член 2 од ЗОУП од 2008 год. (за изменување на член 14 од ЗОУП од 2005 год.) и член 19 (за изменување на член 226 од ЗОУП од 2005 год.).

¹⁹ Член 2 од ЗОУП од 2008 год. (за изменување на член 14 од ЗОУП од 2005 год.).

²⁰ Член 221, дел 2 од ЗОУП од 2008 год.

преку формално кретење на роковите е успешна. Роковите за одлучување во управна постапка треба да бидат реални.

Исто така, *едно од прашањата кое заслужува поголемо внимание во рамките на анализата на ЗОУП* претставува *тековната организациска и институционална структура* за одлучување во втор степен во управна постапка. Анализата на ЗОУП во насока на заштита на правата на странките треба да го утврди моделот на *организациската* и институционалната структура за одлучување во втор степен во управна постапка.

Следен важен проблем во системот во оваа област што треба да биде предмет на анализа е прашањето за *функционирањето на Управниот суд* во согласност со Законот за управните спорови (во натамошниот текст: ЗУС).²¹ Управниот суд претставува неопходна комплементарна институција за функционирањето на јавната администрација. Неопходни се итни подобрувања во функционирањето на судот.²² Притоа, потребни се дополнителни напори за намалување на бројот на нерешени случаи во судот. Управен спор може да се поведе само против конечни управни решенија. Незадоволна странка може да поведе судска постапка против конечно управно решение издадено од страна на управен орган во прв или втор степен. Во овој случај, Управниот суд одлучува како судски орган за контрола на законитоста на управните решенија. Измените на Законот за управните спорови се донесени од Собранието и вклучуваат право на жалба против одлуки на Управниот суд. Законот ќе влезе во сила во април 2011 година. Понатамошни чекори за реформи во врска со внатрешните постапки како што е управување со случаи и процесирање на случаи преку мерки за градење капацитети на Управниот суд и Вишиот управен суд ќе се дефинираат во Акцискиот план.

Квалитет на административните услуги

Покрај гореспоменатите системски прашања во врска со ЗОУП, постои важна област на која Владата посветува најголемо внимание. Јавната администрација, помеѓу другото, обезбедува административни услуги (*дозволи, документи, различни одлуки, податоци, итн.*) за граѓаните и бизнисите. Од друга страна, законите и прописите често наложуваат пријавување податоци од страна на граѓаните и бизнисите во органите на јавната управа. Подобрувањето на квалитетот на услугите и задоволството на корисниците (граѓаните и бизнисите), како и преструктурирањето и поедноставувањето на постапките претставуваат области кои се наоѓаат во фокусот на процесот на модернизација во земјите-членки на ЕУ. Во тој поглед Република Македонија постигна важен напредок во оваа област и веќе се воспоставени основните стандарди и административни постапки. Сега е вистинското време да се продолжи понатаму и да се конкурира со најдобрите.

Некои решенија веќе се покажаа како многу успешни, пред сè *едношалтерскиот систем* за регистрирање на дејности. Системот во Република Македонија е помеѓу најдобрите во светот (*Република Македонија е рангирана на шесто место во Doing Business на Светската банка*). Врз основа на тоа искуство, ќе продолжат напорите за градење на јавна администрација која е насочена кон корисници и услуги. Треба да се направат посистематски напори со цел подобрување во следниве области:

²¹ „Службен весник на Република Македонија“ бр. 07/2006, мај 2006 год.

²² Изјава на СИГМА и претставници на Европската комисија на работниот состанок во Брисел на 1.12.2010 година.

- пристап до административни услуги преку територијална организација и е-Влада;
- навременост на услугите преку реструктурирање и забрзување на управните постапки;
- поедноставување на апликациите, плаќањето и давањето услуги; и
- професионалност и љубезност на државните службеници во работењето со корисниците.

Намалување на административниот товар

На крајот на 2006 година, започна процес на ревидирање на постојното законодавство од аспект на поедноставување на постапките и подобрување на деловното окружување. Овој проект е наречен „Регулаторна гилотина“ и резултираше со интервенирање врз околу 600 прописи. Процесот и натаму ќе продолжи со уште поголем интензитет при што ќе се пристапи и кон поедноставување на постапките за граѓаните.

Регистрирање на бизнис

Централниот регистар на Република Македонија (ЦРРМ) е надлежен орган за регистрација на правните субјекти во Република Македонија. *Постапката на регистрација е едноставна* и се врши преку *едношалтерски систем* со доставување на едно барање со само една посета на Централниот регистар. Исто така, ЦРРМ, Агенцијата за вработување на Република Македонија и социјалните фондови (ПИОМ и ФЗОМ) *се поврзани* и при регистрирање на претпријатието во ЦРРМ може да се регистрира и прво вработување, како и да се изврши прием во осигурување на вработените. Областа регистрирање на бизнис се уредува со *Законот за трговските друштва* и *Законот за едношалтерскиот систем за водење на трговски регистар и регистар на други правни лица*.²³ Со измените од 2008 година, *времето на регистрација на правните субјекти се скрати на четири часа и се вовеле општа клаузула за бизнис*. Од почетокот на 2008 година, влезе во сила мерката за *електронско поднесување на годишни сметки* што значително придонесе за олеснување на процесот на поднесување и обработка на годишните сметки за сите правни субјекти. Во повеќе наврати се намалуваа *трошоците за регистрација на претпријатие* и истите во моментот се релативно ниски. Според извештајот на “Doing Business 2010” на Светската банка, Република Македонија се наоѓа на шестото место во светот за областа започнување бизнис.

Поврзаноста со е-Влада и е-управување

Оптимализацијата на процесите и подобрувањето на квалитетот на услугите се тесно поврзани со започнувањето на процесот на воведување на ИТ во јавната администрација. Воведувањето на ИТ не претставува „волшебна формула“ туку само еден од инструментите за подобрување. Најпрво следи темелна анализа на процесот, потоа реструктурирање, а на крајот доаѓа воведувањето на ИТ. Но и покрај тоа, за квалитетни услуги се неопходни решенија од областа на ИТ и истите мора да бидат достапни преку интернет за тие што имаат можност и сакаат да ги користат услугите на е-Влада, односно е-управување. Оваа поврзаност постојано се има предвид, при што ова претставува и една од причините за интегрирање на областа на јавната администрација во Министерството за информатичко општество.

²³ „Службен весник на Република Македонија“ бр. 84 од 3.10.2005 год.

A.2. Програма за реформи (резултати и недостатоци)

Програмата за реформи во оваа област е составена од три области на дејствување: а) измени на ЗОУП врз основа на спроведена анализа за досегашната примена на истиот; б) мерки за понатамошно подобрување на квалитетот на услугите за граѓаните и бизнисите; и в) мерки за понатамошно поедноставување на постапките и отстранување на административниот товар.

Анализата на ЗОУП, а согласно истата и **измените на ЗОУП** ќе ги опфати следниве аспекти на управната постапка:

- ќе се изготви анализа на ЗОУП со цел да се утврди дали ќе се пристапи кон изменување на постојниот закон или кон изготвување на нов закон;
- **ќе се изврши анализа на законските решенија кои се однесуваат на молчењето на администрацијата** со измените на ЗОУП од 2008 година и материјалните закони. Во делот „**молчењето на администрацијата**“, врз основа на анализата заедно со други мерки за обезбедување навремено одлучување во управни постапки ќе се изготви ефективно решение во корист на граѓаните и соодветниот закон ќе се измени во оваа насока;
- моделот на организациската и институционалната структура за одлучување во втор степен во управна постапка претставува начело и ќе се утврди во Законот за општата управна постапка или материјален закон;
- ќе се разгледаат и други системски прашања за одлучување во управни постапки (на пример, прашањето на таканаречени „вонредни“ правни лекови);
- функционирањето на Управниот суд ќе се подобри преку мерки за градење капацитети врз основа на соодветна анализа.

Во врска со **подобрувањето на квалитетот на административните услуги** ќе се преземат мерки во следниве области:

- започнување со процес на воведување на систем со ИТ поддршка за навремено постапување на администрацијата во донесување одлуки во управни постапки (пилот проект);
- во рамките на буџетските можности, воведување на „*барометар за квалитет*“ со ИТ поддршка – систем за постојано мерење на задоволството на корисниците од административните услуги;
- развој на посебни програми за обука (во рамки на стратегијата за хоризонтална обука) фокусирани на односот со корисниците;
- анализа на сегашните прописи околу работно време за корисниците и доколку е потребно подобрувања.²⁴

Во врска со **отстранувањето на административниот товар** ќе се преземат мерки во следниве области:

²⁴ Важна промена што ја симболизира заложбата на Владата за насочување на јавната администрација кон граѓаните беше направена со работењето на некои служби и за време на саботите.

- воведување на строго правило според кое управните органи сами ќе бараат податоци од службените регистри и во никој случај нема да се бара од граѓаните да доставуваат податоци кои се чуваат во службените регистри;
- поедноставување на плаќањето за административни услуги: можност за плаќање на самото место со користење на модерни начини за плаќање (во готово, кредитни и дебитни картички, е-плаќање, итн.);
- Регулаторната гилотина ќе продолжи: проектот ќе се прошири и на услуги за граѓаните;
- министерството што предлага одлука (закон, уредба итн.) до Владата детално ќе известува (во рамките на РИА) за административниот товар при што ќе се отстрани секое непотребно оптоварување. Министерството за информатичко општество и администрација ќе го следи развојот на активности во оваа насока;
- со цел поедноставување на постапките ќе се добиваат предлози од граѓаните, бизнисите, државните службеници и раководните лица во јавната администрација, невладините организации, деловните здруженија и врз основа на добиените предлози и годишниот акциски план за отстранување на административниот товар ќе се донесат од страна на Владата и потоа ќе се транспонираат во годишните планови за работа;
- дополнително ќе се развие едношалтерскиот систем за бизнисите, при што за некои услуги ќе биде достапен и преку интернет;
- треба да се подобри не само давањето услуги туку и некои важни внатрешни процеси, односно како висок приоритет постои потреба од соодветно уредување на *системот за управување со документи* пред информатизацијата на овој процес.

А.3. Градење капацитети и спроведување

Следниве клучни активности се предвидени до крајот на 2011 година:

- преглед на ЗОУП со цел да се утврди потребата од изготвување на нов закон или изменување на постојниот закон;
- измени на ЗОУП и Законот за организација и работа на органите на државната управа во врска со правото на жалба, организацијата на одлучувањето во втор степен (по жалби);
- анализа на ефектите од измените на ЗОУП од 2008 година во делот „*молчењето на администрацијата*“ или „*молчењето значи одобрување*“ со цел подобрување на *успешноста на оваа мерка*, дефинирање на роковите за одлучување во управни постапки, итн.;
- воведување на строго правило според кое управните органи сами ќе бараат податоци од службените регистри и во никој случај нема да се бара од граѓаните да доставуваат податоци кои се чуваат во службените регистри (измени на ЗОУП доколку е потребно);
- детално уредување на процесите на *управување со документи* со модерен приод земајќи ги предвид можностите на ИТ;
- министерството што предлага одлука (закон, уредба итн.) до Владата детално ќе известува (во рамките на РИА) за административниот товар при што ќе се острани секое непотребно оптоварување. Министерството за информатичко општество и администрација ќе го следи развојот на активности во оваа насока;
- проширување на Регулаторната гилотина и на услуги за граѓаните;

- креирање линк за прибирање предлози за поедноставување на постапките од страна на граѓаните, бизнисите, државните службеници и раководните лица во јавната администрација, невладините организации и деловните здруженија;
- мерки за градење капацитети на Вишиот управен суд и Управниот суд.

Следниве клучни активности се предвидени до крајот на 2013 година:

- започнување со процес на воведување на систем со ИТ поддршка за навремено постапување на администрацијата во донесување одлуки во управни постапки (пилот проект);
- во рамките на буџетските можности, воведување на „*барометар за квалитет*“ со ИТ поддршка – систем за постојано мерење на задоволството на корисниците од административните услуги;
- развој на посебни програми за обука (во рамки на стратегијата за хоризонтална обука) фокусирани на односот со корисниците;
- анализа на сегашната регулатива за работно време за корисниците и доколку е потребно подобрувања;
- спроведување на правилото според кое управните органи сами ќе бараат податоци од службените регистри и во никој случај нема да се бара од граѓаните да доставуваат податоци кои се чуваат во службените регистри;
- поедноставување на административните услуги за плаќање: можност за плаќање на самото место со користење на модерни начини за плаќање (во готово, кредитни и дебитни картички, е-плаќање, итн.);
- Владата ќе го донесе првиот годишен акциски план за отстранување на административниот товар и истиот ќе се транспонира во годишната програма за работа.

Б) СТРАТЕШКО ПЛАНИРАЊЕ, КООРДИНАЦИЈА, КРЕИРАЊЕ ПОЛИТИКИ И ИЗГОТВУВАЊЕ НА КВАЛИТЕТНИ ПРОПИСИ

Б.1. Законска и институционална рамка

Б.1.1 Вовед

Законодавството и управните прописи играат централна улога во функционирањето на стопанствата и имаат суштинско значење за справување со неуспесите на пазарот, како и за поттикнување на конкуренција, обезбедување правна сигурност, подобрување на здравјето и благосостојбата, како и за заштита на животната средина.

Квалитетот на законите и прописите имаат свое влијание врз економскиот и демократскиот развој. Прописите кои оптоваруваат или пак се сложени или не се практични може повеќе да ја влошат отколку да ја подобрат општата благосостојба и тоа преку забавување на економскиот раст, намалување на јавната соработка и зголемување на административните трошоци.

Поради споменатите причини, на ниво на ЕУ се развива концептот на „изготвување на квалитетни прописи“ во земјите-членки на ЕУ започнувајќи од „*Манделкерновиот извештај*“

(2001 год.) којшто е изготвен од група експерти во контекст на спроведување на одредбите од Лисабонската стратегија во врска со подобрување на деловното регулаторно окружување. Квалитетот на изготвените прописи се состои од неколку аспекти, особено процена на влијанието на регулативата, отстранување на административниот товар/барииери, меѓусекторска координација и кохерентност, консултации со јавноста, достапност на консолидираните текстови на прописите, соодветно спроведување и последователно оценување со концепт за постојано подобрување.

Од 2001 година Владата започна со спроведување на сеопфатна реформа на системот за донесување одлуки со што се вовеле стратешко планирање, поврзување на стратешкото планирање и планирањето на работата, механизми за координација на политиките на ниво на *централната власт*,²⁵ како и механизми за подобрување на квалитетот на прописите. Донесени се голем број закони и прописи во оваа област за поддршка на реформата, при што Генералниот секретаријат претрпе суштинска трансформација и прерасна од орган којшто обезбедува единствено административна и логистичка поддршка во орган којшто располага со капацитети за планирање и поддршка на политиките на Владата. Процесот на реформи опфати и голем број вработени во министерствата при што се забележува *сè поголемо разбирање* и прифаќање во рамките на системот на важноста на стратешкото планирање, анализата на политики, координацијата и изготвувањето на квалитетни прописи.

Б.1.2 Тековна состојба

Нормативната рамка со која се уредува *процесот на креирање политики* и соодветните институции ја обезбедува Уставот на Република Македонија, Законот за Собранието, Деловникот на Собранието, Законот за Владата на Република Македонија, Законот за организација и работа на органите на државната управа, Деловникот за работа на Владата на Република Македонија, како и бројни подзаконски акти и други документи што ги уредуваат процесите релевантни за функционирањето на системот за креирање политики. Општата правна рамка за процесот на донесување одлуки е *кохерентна и целосна*.

*Деловникот на Собранието на Република Македонија*²⁶ вовеле *нова законодавна постапка* во Собранието за донесување закони, која е *усогласена со европското законодавство* и постапките што се применуваат во земјите-членки на Европската унија. Во согласност со одредбите на Деловникот, законите по правило се донесуваат по редовна постапка, но предлагачот може да препорача донесување на истите по скратена постапка. Во исклучителни случаи постои можност за донесување на закони по итна постапка. Деловникот на Собранието ја пропишува и содржината на предлозите на закони кои мора да содржат цели, начела и основни одредби на предлогот на законот, фискалното влијание на предлогот на законот врз буџетот и останатите јавни средства, процена на финансиските средства потребни за спроведување на законот и изворот на финансирање, како и процена на фискалното влијание на законот врз трети страни.

*Законот за Владата на Република Македонија*²⁷ ги уредува надлежностите, работењето и организацијата на Владата. Исто така содржи и одредби за формирање на помошни

²⁵ Претставена првенствено од Генералниот секретаријат при Владата.

²⁶ Донесен на 21.7.2008 год. од страна на Собранието.

²⁷ „Службен весник на Република Македонија“ бр. 59/2000, 12/2003, 55/2005, 37/2006, 115/2007, 19/2008, 82/2008 и 10/2010.

секретаријати²⁸ што ќе обезбедуваат стручна, координативна и правна поддршка за Владата. Владата одлучува по однос на економските и развојните политики на државата, усвојува мерки за спроведување на политиките, предлага мерки до Собранието, ги усвојува политиките на спроведување на законите и други прописи на Собранието и ја следи имплементацијата на истите (член 4). Владата и секој член на истата се одговорни пред Собранието. Владата врши надзор на работата на министерствата и другите органи на државната управа (член 30) и ги утврдува крајните рокови за усвојување на прописите и извештаите во надлежност на овие органи.

Заколот за организација и работа на органите на државната управа²⁹ ги пропишува надлежностите, организацијата и работењето на органите на државната управа. Органи на државната управа се министерствата, другите органи на државната управа коишто во зависност од надлежностите и степенот на самостојност може да бидат самостојни органи или органи во состав на министерство и управни организации (член 5). Самостојните органи на државната управа за својата работа одговараат на Владата и на соодветното министерство (член 7). Органите на државната управа се надлежни за спроведување на политиката за извршување на законите, изготвување предлози на закони и прописи, ги извршуваат насоките и ставовите на Владата, ја следат и се одговорни за состојбата во областите за коишто се основани, решаваат во управни работи и вршат управен и инспекциски надзор кога за тоа се овластени со законите (член 13).

Деловникот за работа на Владата на Република Македонија³⁰ ја утврдува рамката за системот на донесување одлуки, вклучително и за процесот на стратешко планирање, анализа на политиките и координација. Политичките приоритети утврдени од Владата по изборот на истата се во врска со годишниот процес на утврдување на стратешките приоритети и буџетот, кои потоа се формулираат во посебни политики и активности претставени во Годишната програма за работа на Владата. Деловникот за работа ги дефинира и постапките за да обезбеди релевантни информации за поддршка на сите точки што се наоѓаат на дневен ред по кои се одлучува од страна на Владата и дека меѓуминистерските консултации се вршат со цел да се обезбеди подготовка на кохерентни и добро координирани политики коишто ги одразуваат интересите на релевантните вклучени страни.

Процесот на донесување одлуки кој се уредува со Деловникот, вклучително и стратешкото планирање и изготвувањето предлози во министерствата, координацијата и надзорот од страна на Генералниот секретаријат, се соодветни и прифатени од страна на сите учесници. Меѓутоа, сè уште постојат одредени недостатоци во спроведувањето на одредбите коишто најчесто се резултат на недостатокот на капацитети во министерствата и во Генералниот секретаријат.

Б.2. Програма за реформи (резултати и недостатоци)

²⁸ Како што се Генералниот секретаријат, Секретаријатот за законодавство, Секретаријатот за европски прашања и Секретаријатот за спроведување на Рамковниот договор.

²⁹ „Службен весник на Република Македонија“ бр. 58/2000, 44/2002, 82/2008.

³⁰ „Службен весник на Република Македонија“ бр. 38/01, 98/02, 9/03, 47/03, 64/03, 67/03, 51/06, 5/07, 15/07, 26/07, 30/07, 58/07, 105/07, 116/07, 129/07, 157/07, 29/08, 51/08, 86/08, 144/08, 42/09, 62/09, 141/09, 162/09, 40/10, 83/10.

Планирање на политики

Деловникот за работа на Владата и Методологијата за стратешкото планирање и подготвување на Годишната програма за работа на Владата на Република Македонија формално обезбедуваат солидна рамка за развој на систем за стратешко и годишно планирање кој може да обезбеди спроведување и следење на стратешките приоритети на Владата. Сепак, капацитетите на Генералниот секретаријат, како и на министерствата и другите органи на државната управа сè уште не се доволни. Не постојат формализирани внатрешни постапки во секое министерство за да се обезбеди одржливо спроведување на процесите на стратешко и годишно планирање или следење и известување за спроведувањето. Стратешките планови во министерствата често се подготвуваат од страна на мала група на државни службеници при што во тие случаи внатрешната координација на различните оддели, особено во одделенијата за буџети е слаба. Во сите органи на државната управа се подготвуваат стратешки планови, меѓутоа квалитетот варира помеѓу различните министерства. Иако министерствата добро ја разбираат важноста на процесот на стратешко планирање, понекогаш истите не се успешни во усвојувањето на овој процес и користењето на истиот како инструмент за планирање и следење. Во оваа област ќе се извршат промени и сополнителен развој врз основа на Стратегијата за РЈА.

Министерството за финансии има важна улога во процесот на стратешко планирање и планирање на политиките. Вработените во Одделението за буџети и фондови при министерството ќе остваруваат блиска соработка со останатите министерства и органите на државната управа во текот на целиот процес на планирање и изготвување на буџетот со цел да се обезбеди издвојување на потребните средства за приоритетните програми и на тој начин да се придонесе за остварување на стратешките приоритети на Владата. Иако среднорочна фискална стратегија претставува предуслов за постоењето на стабилно и одржливо фискално управување, сепак користа и придобивките од истите зависат од капацитетите во Министерството за финансии за подготовка на макроекономски прогнози и предвидувања за приходите и расходите, како и од квалитетот на стратешкото планирање во рамките на администрација како целина. Притоа, направени се обиди за зајакнување на врската помеѓу целокупниот процес на креирање политики и буџетот, бидејќи сите предлози за нови расходи коишто се доставуваат до Владата за одобрување мора да содржат анализа на трошоците за период од три години. Иако фискалното влијание на овие предлози се сумира во стандардизирани формулари за Проценка на фискалното влијание (ФИА), во многу случаи недостасува темелна анализа. Овој приод ќе се измени и дополнително ќе се развие врз основа на Стратегијата за РЈА.

Друг клучен предизвик претставува подобрувањето на соработката помеѓу одделенијата одговорни за политики и одделенијата за финансиско управување во рамките на самите министерства. Во моментот, развојните настани во областа на управување со јавните расходи продолжуваат без реална внатрешна потреба за такви промени и токму затоа системот за управување со јавните расходи не го поддржува сегашниот процес на донесување одлуки. Ова дополнително ќе се развие и соодветно ќе се спроведе како редовна постапка.

Во согласност со Уредбата за начелата за внатрешна организација на органите на државната управа,³¹ повеќето министерства формирале одделение за стратешко планирање и следење кое директно го известува државниот секретар. Сепак, капацитетите на овие одделенија често не се доволни и во тие случаи се среќаваат со тешкотии во остварувањето на улогата на координација и следење во процесот на стратешко планирање. Генералниот секретаријат организираше и одржаа голем број обуки за процесот на стратешко планирање во изминатите неколку години.

Во текот на изминатите години, вработените во Генералниот секретаријат развија познавања и вештини за координирање и одржување на процесот. Но и покрај тоа, капацитетите за координација и содржинско советување на Владата во врска со стратешките приоритети и спроведувањето на истите во Генералниот секретаријат може да се подобрат.

Квалитет на предлог политиките

Подготовката на политики и законодавни предлози е основна обврска на министерствата во рамките на системот за креирање политики. Предлог политиките најчесто се креираат во рамките на службите на министерствата, често вклучително и во правната служба во одноското министерство. Во случај на мултидисциплинарни политики, работните групи често имаат задача и да подготвуваат законодавство под раководство на ресорното министерство во односната област.

Деловникот за работа на Владата наложува од министерствата да поминат темелен процес на анализа на политиките и да ги оценат фискалните и останатите економски и општествени влијанија, како и влијанието врз животната средина. Клучни инструменти за подобрување на подготовката и координацијата на политиките, како и за обезбедување подобри информации за министрите се следниве:

- **Меморандум на Владата** – Целта на Меморандумот е обезбедување на најважните информации до министрите потребни за дискутирање на изнесенiot материјал, како и за донесување на потребните одлуки врз основа на релевантни и детални информации;
- **Проценка на фискалното влијание** – министерствата се одговорни за обезбедување проценка на буџетските трошоци, во согласност со договорениот образец и за сите предлози доставени до Владата за усвојување;
- **Методологија и обрасци за Проценка на влијанието на регулативата (РИА)** - Правната рамка за РИА е донесена во февруари и март 2008 година преку Деловникот за изменување и дополнување на Деловникот за работа на Владата на Република Македонија, Методологијата за проценка на влијанието на регулативата и Одлуката за формата и содржината на обрасците за проценка на влијанието на регулативата. Проценката на влијанието на регулативата беше поддржана преку проектот БЕРИС на Светската банка и проектот ГОФРЕ, како и

³¹ „Службен весник на Република Македонија“, бр. 105/2007.

од страна на УСАИД за подготовка на Единствениот национален електронски регистар на прописи и за намалување на формалностите. Во согласност со овој проект, при предлагање на прописи или нивна измена, во Деловникот на Работа на Владата на Република Македонија задолжително за сите предлагачи на закони (освен за законите по итна постапка) од 1.1.2009 година се предвидува доставување на обрасци за РИА;

- **Единствен национален електронски регистар на прописи (ЕНЕР)** - ЕНЕР претставува електронски систем кој покрај постојните прописи ги содржи и предлозите на закони на министерствата кои се во фаза на подготовка. ЕНЕР е функционален и овозможува сите заинтересирани страни електронски да доставуваат коментари и предлози директно до надлежните институции;
- **Изјава за усогласеност** – целта на овој документ е да понуди преглед на влијанието на законодавството на ЕУ врз националното законодавство што се усогласува и да даде процена за нивото на усогласеност.

Во одредени случаи, министерствата **само формално ги исполнуваат барањата** во Деловникот, особено во поглед на процената на фискалното влијание и процената на влијанието на регулативата, давајќи многу општи информации. Постои склоност за изготвување закони без претходен развој на соодветна политика што треба да биде одразена во одреден закон. **Изготвувањето закони често претставува замена за креирање политики.** Законодавството треба доволно да се разработува, бидејќи во спротивно може да резултира со сериозни последици по квалитетот и недостатоци во фазата на спроведување. Покрај тоа, квалитетот на новоизготвеното законодавство треба да се подобри. Оттука, изготвувањето закони ќе се подобри преку програма за обука на државните службеници од сите институции вклучени во изготвувањето на предлог законодавство. Подготовката на оваа програма ќе се координира и спроведува од страна на Министерството за информатичко општество и администрација.

Процес на координација и консултации

Во согласност со Деловникот, министерствата коишто предлагаат закони до Владата или други материјали треба да се консултираат со релевантните засегнати органи на државната управа. Рокот за добивање или давање коментари на предлозите кои се доставуваат за разгледување до Владата е 7 дена. Формални проверки се вршат од страна на вработените во Генералниот секретаријат, но тие **немаат надлежност за враќање на документите** доколку не биле консултирани релевантните засегнати страни во рамките на или надвор од државната управа. По истекување на рокот, министерствата можат да ги поднесат предлозите до Генералниот секретаријат и материјалот да се разгледува на седница на Генералниот колегиум на државни секретари на кој може да се донесе одлука за одложување на некое прашање доколку надлежните или засегнатите страни не биле консултирани.

Со измените на Деловникот за работа од февруари 2008 година се вовеле **Единствениот национален електронски регистар на прописи** којшто треба да нуди консолидиран преглед на закони и подзаконски акти според област на политики со што се овозможува транспарентност. Генералниот секретаријат е одговорен за објавување и водење на Единствениот национален

електронски регистар на прописи преку веб-страницата на Владата. Генералниот секретаријат е одговорен и за објавување на уредби, одлуки и други документи донесени од Владата во „Службен весник на Република Македонија“. За објавување на законите донесени од Собранието во „Службен весник на Република Македонија“ се грижи секретарот на Собранието.

Понатаму, министерствата се одговорни за *објавување на сите предлози на закони* на нивните веб-страници и на Единствениот национален електронски регистар на прописи, со што им се дава можност на сите засегнати страни да доставуваат коментари по предлозите. Министерствата треба да подготват извештај за добиените коментари и да дадат образложение за коментарите што не биле прифатени. Извештајот треба да се објави на нивните веб-страници и на Единствениот национален електронски регистар на прописи.

Во одредени случаи неколку *министерства не ги објавиле сите предлози на закони* на нивните веб-страници. Главно се објавуваат предлози на закони и се консултираат засегнатите страни како редовна практика со мали исклучоци. Сепак, постои разбирање во министерствата и Владата дека невладините организации може да претставуваат значаен партнер во процесот на креирање политики. Во јануари 2007 година се донесе Стратегија за соработка на Владата со граѓанскиот сектор со цел зајакнување на учеството во процесот на креирање политики. Во рамките на Генералниот секретаријат е формирано Одделение за соработка со невладините организации кое го поддржува спроведувањето на Стратегијата и претставува врска помеѓу Владата и невладините организации. Одделението редовно известува за соработката помеѓу министерствата и невладините организации особено во процесот на изготвување законодавство. Сепак, *капацитетите на повеќето невладини организации сè уште се слаби* за значајно учество во процесот на креирање политики и застапување на интересите на засегнатите групи.

Како што беше споменато, предлог политиките ретко се подготвуваат пред предлозите на закони, така што често не постои можност за поголеми консултации со засегнатите страни во фазата на креирање политики. Поголемиот дел консултации се одвиваат дури откако предлозите на закони биле целосно изготвени. Кратките рокови за добивање коментари од засегнатите страни може дополнително да го намалат квалитетот на консултациите. Ретко се организираат пошироки консултации што вклучуваат невладините организации и други засегнати страни. Во оваа област ќе се извршат промени врз основа на Стратегијата за РЈА.

Намалување на административниот товар со цел подобрување на деловното окружување и квалитетот на услугите за граѓаните

Обемното изготвување на нови прописи во изминатите петнаесет години и континуитетот на дел од прописите пред транзицијата придонесоа за видливо зголемување на регулаторниот и административниот товар за водење бизниси во Република Македонија. Со оглед на тоа што регулаторното и општото административно оптоварување беше утврдено како бариера за слободно вршење на бизниси и добивање на квалитетни јавни услуги за граѓаните, кон крајот на 2006 година Владата започна со спроведување на регулаторни реформи во две клучни области:

- ревидирање на постојните прописи преку т.н. „регулаторна гилотина“; и

- систематско следење на новите прописи.

Во насока на **подобрување на деловното окружување и поедноставување на процедурите** за вршење бизнис, Владата на Република Македонија со **Одлука за воведување гилотина на прописите**³² ја започна **регулаторната реформа** како нов институционален механизам за преиспитување на решенијата во прописите заради **поедноставување на истите**.

Во рамките на (I) првата фаза од проектот Регулаторна гилотина - листа од 2000 прописи (закони и подзаконски акти) беа разгледани и ревидирани, прво од страна на владините институции, а потоа од страна на деловната заедница која достави повеќе од 900 предлози. Во текот на 2007 и 2008 година беа подготвени 3 групи препораки, кои опфаќаат измена или дополнување на 545 прописи од кои 64 се закони, додека 481 се подзаконски акти.

Во 2009 година се предложени нови мерки со цел понатамошно поедноставување на процедурите за прекугранична трговија, како дел од (II) втората фаза на проектот Регулаторна гилотина. Подготвени беа дополнителни 54 мерки кои се однесуваа на групирање и подобрување на работата на царинските инспекции и нивно 24-часовно присуство на царинските терминали. До сега се реализирани 30 мерки, додека на реализацијата на останатите мерки активно работат надлежните институции и во наредниот период се очекува истите да бидат реализирани.

Владата на Република Македонија на почетокот од 2010 година започна со спроведување и на (III) третата фаза од проектот Регулаторна гилотина. За таа цел како и во насока на унапредување на дијалогот со бизнис заедницата, се обрати до 210 мали, средни и големи компании како и до сите стопански комори со барање да се произнесат и укажат на нови или нерешени стари проблеми поврзани со бирокуратските и административни бариери и позитивни прописи кои создаваат сериозни потешкотии во работењето и унапредување на бизнис климата во Република Македонија. Од страна на Владата на Република Македонија во јули и август 2010 година беше донесена група на препораки од вкупно 47 мерки чија имплементација е во тек.

Донесување одлуки и спроведување

По поднесување на предлозите до Генералниот секретаријат, постојат одреден број на постапки за соодветно дискутирање на предлозите и за разрешување на нерешени прашања.

Материјалите најпрво се поднесуваат до Генералниот секретаријат при Владата. Во согласност со Деловникот за работа,³³ сите материјали се поднесуваат по електронски пат и потоа електронски се работи со истите во процесот на донесување одлуки. Материјалите најпрво се разгледуваат од страна на Стручниот колегиум на Генералниот секретаријат од аспект на нивната формална подготвеност за поднесување на следната седница на Владата, меѓутоа се разгледува и содржината на материјалите. Овие средби резултираат со извештаи во писмена форма по однос на материјалите кои се доставуваат до Генералниот секретар на Владата со цел подготовка на Генералниот секретар за претстојниот Генералниот колегиум на

³² „Службен весник на Република Македонија“ бр. 19-5977/1 од 28.11.2006 год.

³³ Деловник за работа на Владата, Дел 3-а, член 75 а – в.

државни секретари. Сепак, капацитетите може да се зајакнат со што ќе се обезбеди поголема поддршка за Генералниот секретар.

Во согласност со *Деловникот и Методологијата за анализа на политиките и координација*, Генералниот секретаријат може да понуди важни информации и да им помогне на министерствата во *решавање на спорови* за време на фазата на развој на важни предлози на закони или политики. Сепак, поради ограничените капацитети, улогата на вработените во Генералниот секретаријат како посредници во спорови се остварува многу ретко. Поради таа причина, капацитетите на Генералниот секретаријат ќе се зајакнат и дополнително ќе се развијат во согласност со Стратегијата за РЈА.

Првото ниво во системот на донесување одлуки во Владата е неделната седница на Генералниот колегиум на државни секретари (со кој претседава Генералниот секретар на Владата) којшто претставува форум за стручно разгледување на предлози. Колегиумот може да одложи некое прашање доколку е потребна дополнителна координација или консултација. Мислењето утврдено на седницата на Генералниот колегиум на државни секретари се поднесува во писмена форма до основните владини комисији за понатамошно разгледување и одлучување.

Второто ниво ги вклучува основните комисији на Владата чии членови се министри и се организирани според тематика – *политички систем, економски систем и тековна економска политика, човечки ресурси и одржлив развој*. Тие се одговорни за дискутирање и решавање на прашања особено од политички аспект. Постојат одредени случаи кога министрите не присуствуваат на седниците на комисијата, па наместо нив присуствуваат заменици на министрите или државни секретари кои се овластени да го претставуваат ставот на министерството. Овој приод може да ја *намали ефикасноста* на комисиите бидејќи не можат да се носат важни политички одлуки. Во оваа област ќе се извршат промени врз основа на Стратегијата за РЈА.

Последно ниво е седницата на Владата којашто *претседателот на Владата* ја свикува и претседава, најчесто во одреден ден од неделата. Дневниот ред за неделната седница се предлага од страна на Генералниот секретар и се одобрува од страна на Претседателот на Владата. Дневниот ред се состои од три дела: (1) материјали за кои се води расправа и се одлучува; (2) материјали по кои Владата само одлучува, а претходно во работните тела е водена расправа во комисиите и е заземен став; и (3) материјали со кои Владата се информира. Мора да се направат дополнителни напори за поттикнување на процесите на координација во претходните фази во насока на намалување на бројот на ставки по кои се дискутира и одлучува, со цел да се насочи вниманието на министрите кон важни прашања кои наложуваат одредена политика или политичко решавање. Прашања од помала важност, како, на пример, прашања од административна природа би можеле да им се делегираат на министерствата или на седници на Влада *каде за одредена точка на дневен ред се расправа само по исклучок*. Доколку министрите дискутираат само важни прашања може да се заштеди време и енергија.

Откако ќе се усвојат на Собрание, политиките и законите треба да се имплементираат, односно спроведат од страна на министерствата и другите надлежни органи на државната управа. Министрите се одговорни и за следење на статусот и целокупната состојба во

односниот сектор на политика во рамките на нивната надлежност.³⁴ Меѓутоа, ретко се врши редовно следење и процена (*ек-пост процена на влијанието*) на спроведувањето на законите. Деловникот за работа на Владата не пропишува стандардна постапка за редовно следење и известување за спроведувањето на законите. Владата може да побара од министерствата да поднесат извештај³⁵ за конкретни прашања, но тие претставуваат ад хок извештаи и се прават само во специфични случаи. Според тоа, не постојат формализирани ниту стандардизирани постапки во министерствата за следење и редовно известување за политиките или законите. Ова ќе биде променето и дополнително ќе се развие врз основа на Стратегијата за РЈА.

Спроведувањето е најтешката и најпроблематичната фаза во процесот на креирање политики. Овој недостаток во спроведувањето се потенцира во редовните извештаи. Причините за тоа потекнуваат од често недоволните капацитети за почитување на барањата утврдени во Деловникот во сите фази на циклусот за политики започнувајќи од фазата на стратешко и годишно планирање до фазата на креирање политики и закони, а особено во поглед на процената на фискалното и други влијанија, па сè до фазата на имплементација и следење. Ова ќе биде променето и дополнително ќе се развие врз основа на Стратегијата за РЈА.

Капацитетите во министерствата, другите органи на државната управа и централните координативни тела се сè уште слаби. И покрај тоа што свеста за важноста на квалитетот на процесот на креирање политики се развива со тек на време, министерствата треба понатамошно да креираат внатрешни процеси и постапки за гарантирање на континуитет во развојот и одржливоста на примената на барањата утврдени во Деловникот.

Б.3. Градење капацитети и спроведување

Постапките и **капацитетите** за стратешко планирање и **креирање политики се развивале** со текот на времето и достигнале степен на потенцијал да ја претставуваат сржта на реформите што поврзуваат важни процеси како што се буџетскиот процес, процесот на креирање политики и процесот на европска интеграција. **Постои добро разбирање на важноста од координиран и аналитички приод** во процесот на креирање политики на сите нивоа на административниот систем.

Во овој период, Владата ќе обезбеди политичка поддршка што е од клучно значење за целосна употреба и дополнителен развој на механизмите и капацитетите за стратешко планирање и креирање политики. Исто така е важно континуираното одржување на добро обучен кадар во Генералниот секретаријат и во министерствата.

Следниве клучни активности се предвидени до крајот на 2011 година:

- Процесот на стратешко планирање дополнително се развива преку усвојување на стабилни процеси за стратешко планирање во министерствата и другите органи на државната управа. Ова значи дека се воведуваат работни процеси во писмена форма и придружни документи/обрасци со цел да се обезбеди континуирано и конзистентно спроведување на стратешкото планирање како инструмент за

³⁴ Законот за организација и работа на органите на државната управа, член 13, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 58/2000.

³⁵ Деловник за работа на Владата, член 111, алинеја 3.

систематизирање на внатрешните работни процеси во органите на државната управа. Истото треба да се направи во соработка со Секторот за стратегија, планирање и следење во Генералниот секретаријат и со надлежното министерство со цел да се обезбеди конзистентност во јавната администрација. Ќе се формира мрежа на раководни државни службеници (раководители на одделенијата за стратегија, планирање и следење) со цел разменување на добри практики и развој на стандардни постапки;

- Процесот на развој на Годишната програма за работа на Владата ќе се подобри преку воведување на добро разработени постапки што ќе овозможи поврзување на Годишната програма за работа со НПАА, буџетот на односното министерство и Акцискиот план за отстранување на административниот товар (како што е објаснето подолу). Постапката ќе овозможи вклучување и внатрешна координација на сите сектори во рамките на министерството и сите органи на пониско ниво со цел да се обезбеди конзистентност во областа на одредени јавни политики;
- Капацитетите на министерствата и другите органи на државната управа истовремено треба дополнително да се развијат преку обучување на вработените во одделенијата за стратешко планирање, креирање политики и следење во рамките на министерствата и другите органи на државната управа. Овие одделенија треба да координираат и подготвуваат редовни извештаи за државниот секретар и министерот, а во врска со напредокот во спроведувањето на Стратешкиот план и Годишната програма за работа на министерството;
- Ќе се подготви програма за обука на државните службеници во врска со изготвување закони шри што обуките ќе започнат во 2011 година;
- **Методологијата и обрасците** за Проценка на влијанието на регулативата (РИА) ќе се надградат со **изјава за намалување на административниот товар**. Преку потпишување на изјавата, институцијата во улога на предлагач ќе потврди дека со новиот пропис нема да наметнува дополнителен административен товар за граѓаните и бизнисите, односно дека товарот е неизбежен и соодветствува на интересите на јавноста;
- Надлежните министерства ќе започнат со вршење улога на „контролори на активностите“ за различните аспекти на Проценката на влијанието на регулативата и вклучувањето на јавноста со цел да се обезбеди целосна примена во практика на стандардите за изготвување на квалитетни прописи усвоени во бројните гореспоменати документи, односно суштинско почитување, а не само формално почитување на истите. **Министерството за информатичко општество и администрација** ќе ја преземе оваа улога во врска со отстранување на административниот товар и вклучувањето на јавноста, односно оваа институција ќе ги зајакне капацитетите во оваа областа, при што министерот ќе преземе активна политичка улога во отстранување на административниот товар и вклучувањето на јавноста. Министерствата ќе доставуваат мислење до

Владата во врска со исполнувањето на барањата за изготвување на поквалитетни прописи. Притоа ќе се изготви програма за обука на креаторите на политики во врска со изготвување на квалитетни прописи. Со овие активности ќе се постигне следниов резултат: предлозите на закони, прописите и политиките во целост ќе ги исполнуваат барањата во врска со изготвување на квалитетни прописи утврдени во гореспоменатите документи (РИА, вклучување на јавноста, отстранување на административниот товар, меѓусекторска кохерентност);

- Сите закони и подзаконски акти ќе бидат достапни на интернет како **консолидирани верзии**.

Следниве клучни активности се предвидени до крајот на 2012 година:

- Министерствата и Генералниот секретаријат ќе се обезбедат доследно спроведување на одредбите од Методологијата за проценка на влијанието на регулативата,³⁶ донесена на седница на Владата на Република Македонија одржана на 19.5.2009 година со која е утврдена годишна анализа/оцена на вкупните ефекти од регулативата во изминатата година, со што министерствата се задолжени да ги следат ефектите од воведување на новата регулатива од нивната надлежност, квалитетот на расправата по истите и донесување на предложените закони во Собранието на Република Македонија. Добиената експертна анализа ќе биде споредена со специфичните процени на влијанието на регулативата и ќе биде оценета ефикасноста на истите. Анализата од вкупните ефекти од регулативата се прави на годишно ниво при оценување на успешноста на Годишната програма за работа на Владата на Република Македонија, при што се врши оценување на ефектите од донесените закони и нивно споредување со очекувањата дефинирани при процената на влијанието на регулативата;
- Владата ќе донесе **задолжителни насоки** за управување со процесите за вклучување на јавноста. Во согласност со насоките, извештајот за вклучување на јавноста ќе претставува задолжителен дел од предлогот што се доставува во владина процедура.

Следниве клучни активности се предвидени до крајот на 2013 година:

- Министерство за финансии дополнително ќе ги развие капацитетите за подготовка на макроекономски прогнози и предвидувања за приходите и расходите со цел да се зајакне врската помеѓу целокупниот процес на креирање политики и буџетот;
- Во Генералниот секретаријат ќе се развие **опит регистар на стратешки документи за Владата** за обезбедување на аналитички податоци во процената на различните секторски стратегии и конзистентност помеѓу стратегиите во врска со хоризонтални прашања. Генералниот секретаријат ќе обезбеди советување и

³⁶ Сл весник на Р.М. број 66 од 28.05.2009 година.

поддршка за стратешко планирање на политиките на Владата во прегледот на стратегиите во различните сектори и предложените мерки;

- Капацитетите за стратешко планирање дополнително ќе се развијат во Генералниот секретаријат и надлежните министерства со цел да се обезбеди стручност во врска со стратешките приоритети на Владата. Надлежното министерство ќе врши координирање и подготовка на редовни годишни извештаи што содржат темелна анализа за спроведувањето на стратешките приоритети на Владата. Посебен акцент треба да се стави на хоризонталните програми, врската со буџетот и НПАА и стратегиите во различните сектори;
- Капацитетите на министерствата за креирање политики и изготвување закони дополнително ќе се развијат со посебен акцент на проценката на влијанието на регулативата со цел да се обезбедат добро формулирани ефекти, вклучително и административни капацитети за спроведување на предлог прописите;
- Генералниот секретаријат и надлежното министерство дополнително ќе ги развијат капацитетите за обезбедување советување и поддршка на министерствата и Владата во врска со РИА. Тие ќе имаат надлежност за РИА и за давање насоки на министерствата доколку се потребни подобрувања.

Следниве клучни активности се предвидени до крајот на 2015 година:

- Покрај проценка на влијанието на регулативата, што првенствено се врши на предлозите на закони, проценката на влијанието ќе биде задолжителна за секој стратешки документ, програма или проект на Владата што се очекува да предизвика значителни промени и/или трошење. Ова ќе се уредува со Деловникот за работа на Владата;
- Изводливоста во формирањето на специјализирани одделенија за проценка на влијанието во министерствата треба да се разгледува наспроти можноста за надворешно ангажирање лица за проценка на влијанието особено во случаи на сложени технички прашања (како што е проценка на влијанието врз животната средина). Соработката на Владата со специјализирани институти за истражување во различни области ќе биде подобрена.

В) СИСТЕМ НА ДРЖАВНА СЛУЖБА И УПРАВУВАЊЕ СО ЧОВЕЧКИ РЕСУРСИ

В.1. Правна и институционална рамка

В.1.1 Вовед

Понатамошниот развој на системот за УЧР во државната и јавната служба е една од најважните активности во процесот на РЈА. Подобрувањето и понатамошниот развој на системот на државна служба и управувањето со човечки ресурси (во натамошниот текст: УЧР) претставуваат основен предуслов за градење на професионална, ефикасна и ефективна јавна

администрација, која треба да ги штити правата и интересите на граѓаните и правните лица и да обезбеди соодветен квалитет на работните услови за државните и јавните службеници. Постоенето на ефективен и ефикасен систем на државна и јавна администрација има важно влијание и врз економските случувања во Република Македонија. Спроведувањето на обврскиот од Охридскиот рамковен договор е важен составен дел на процесот на РЈА. Предвидениот процес на вработување на лица од заедниците што не се мнозинство треба да биде заснован на планираните и претходно одобрени потреби во согласност со фискалните планови на Владата.

В.1.2 Тековна состојба

Потребата од создавање организациска структура за УЧР беше потврдена во “старата“ Стратегија за РЈА (1999 година).³⁷ Во 2000 година е донесен *Законот за државните службеници*, кој детално ја уредува оваа област во согласност со основните начела и стандардите на модерен систем на државна служба. Покрај тоа, законот претрпе неколку измени. Последните поголеми измени се донесени во септември 2009 година и истите влегоа во сила на 22.3.2010 година. Законот ги опфаќа „лицата кои вршат стручни, нормативно-правни, извршни, управно-надзорни, материјално-финансиски, плански, сметководствени, информатички работи и други работи во надлежност на органот во согласност со Уставот и со закон.“ Опфатот на државната служба кој пред последните измени претставуваше сериозен проблем (од државната служба беа исклучени многу вработени во органите на државната служба), е соодветен по споменатите измени. Се предвидува различен начин на уредување на прашања поврзани со правата, обврските и одговорностите на вработените кои имаат статус на државни службеници во посебните закони од различни области, доколку е неопходно поради специфичната природа на работните задачи и извршувањето на посебните должности и овластувања и доколку е оправдано во согласност со посебните карактеристики на овие категории на вработени. Сепак, во законот постојат некои недостатоци и истиот ќе се измени (како што е објаснето подолу). Постојат одредени недостатоци во врска со постапката за селекција, вработување на определено време, прекин на работен однос, уредување на раководните нивоа во државната управа, инспекцијата, итн.

Агенцијата за државни службеници (во понатамошниот текст: АДС) е формирана во 2000 година во согласност со Законот за државните службеници. АДС има важна улога во развојот на системот на управување со човечки ресурси. Во согласност со Одлуката на Владата за пренесување на надлежностите поврзани со јавната администрација на новата институција, функциите и ресурсите на Агенцијата ќе бидат пренесени на Министерството за информатичко општество и администрација. Функцијата за управување со човечки ресурси претставува важен инструмент на Владата за управување, при што сегашното решение (каде Агенцијата е одговорна на Собранието) не е соодветно. Владата ќе обезбеди да не дојде до нарушување на функционирањето на системот на државната служба и управување со човечките ресурси.

Развојот на функцијата УЧР во државната администрација се одвива со забрзано темпо од 2008 година и претставува приоритет и во рамките на тековниот процес на РЈА. По многубројните измени на Законот за државните службеници (2000 год.), во 2007 година се

³⁷ Стратегија за реформа на јавната администрација од 1999 год.

донесе **Уредба за начелата за внатрешна организација на органите на државната управа**.³⁸ Управувањето со човечките ресурси е во надлежност на одделенијата и секторите за УЧР во рамките на одделните органи на државната служба, кои досега се координираат од страна на АДС. За реализација на горенаведената одговорност, во март 2009 година беше воспоставена **мрежа на одделенија/сектори за УЧР** во државната служба.³⁹ Основните начела за функционирање на мрежата за УЧР се утврдени во **“Концепт-документ за воспоставување на мрежа на одделенија/сектори за управување со човечките ресурси во државната служба”**. Мрежата за УЧР е составена од претставници кои работат во сите одделенија/сектори за УЧР во органите на државната служба (на централно и локално ниво). Со цел да се обезбеди ефикасно функционирање на оваа мрежа, формирана е **Координативна работна група**⁴⁰ (во понатамошниот текст: КРГ). АДС обезбедува логистичка поддршка на КРГ. По формирањето на КРГ, се подготви посебен документ со анализа на различните организациски структури во рамките на органите на државната служба (**“Анализа на организациските облици за управување со човечките ресурси во органите на државната служба во Република Македонија”**).⁴¹ Овој документ беше усвоен од Владата на Република Македонија во јуни 2009 година. Врз основа на анализата, КРГ подготви Акциски план за надминување на недостатоците во одделенијата/секторите за УЧР во државната служба во периодот 2009-2012 година.⁴² Акцискиот план беше донесен во јуни 2009 година од страна на Владата на Република Македонија. Истиот содржи една општа и седум посебни цели. За сите утврдени цели се дефинирани следниве елементи: одговорно лице, индикатори, временска рамка и можни ризици. Во септември 2009 година, КРГ ја организираше првата Годишна конференција на мрежата за УЧР. На овој настан се промовираше специјален прирачник (**“Стандарди за УЧР”**).⁴³ Од тој период АДС има една дополнителна функција: надзор на спроведувањето на Законот за државните службеници.

Во април 2010 година, Собранието го донесе **Законот за јавните службеници**, кој опфаќа многу поширок опфат на институции, имено целиот јавен сектор. Овој закон ќе влезе во сила во април 2011 година кога Министерството за информатичко општество и администрација ќе добие поголема контролна функција со цел контрола на спроведувањето на Законот за јавните службеници (односно надзор на практичната примена на истиот).

Од гледна точка на горенаведениот правен и институционален преглед, може да се заклучи дека **постои цврста заложба на Владата на Република Македонија за подобрување на системот за УЧР** со цел зголемување на ефикасноста и ефективноста на системот за УЧР во јавната администрација.

Во текот на претстојните години, ќе се стави акцент на **подобрување на Законот за државните службеници и соодветна примена на новите правила, стандарди и практики**

³⁸ Уредба за начелата за внатрешна организација на органите на државната управа, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 105/2007.

³⁹ Мрежа на одделенија/сектори за управување со човечки ресурси во државната служба.

⁴⁰ Координативна работна група.

⁴¹ Анализа на организациските облици за управување со човеки ресурси во органите на државната служба во Република Македонија.

⁴² Акциски план за надминување на недостатоците во секторите/одделенијата за управување со човечки ресурси во државната служба 2009-2012 год..

⁴³ Стандарди за управување со човечки ресурси.

за УЧР. Покрај тоа, ќе се направат напори за зголемување на информатизацијата на процесите и базата на податоци за човечки ресурси, како и за обука на вработените и раководителите во секторите за УЧР во јавната администрација.

Функцијата за планирање со УЧР во државната служба сè уште е често сведена на оперативно ниво и поединечни активности. Потребно е да се нагласи недостигот на стратешко планирање на човечките ресурси. Ова сè уште предизвикува проблеми во поглед на можноста за ефикасна анализа на работните места и планирање на распоредувањето на државните службеници на соодветни работни места. Проблемите што произлегуваат од ваквиот статус на функцијата стратешко планирање може да се согледаат во следново: а) голем број на државни службеници се вработени со договори за определено време, што треба да се намали и да биде предмет на уредување во Законот за државните службеници (вработени на определено време); б) некои органи на државната служба располагаат со доволен број на вработени, додека други органи се соочуваат со значителен недостиг на вработени; и в) сè уште постои сложеност и долготрајност на постапката за престанок на работниот однос во државната и јавната служба. Сето ова се одразува преку влошување на работењето на државната служба и има значително влијае во насока на ниско ниво на квалитет на работата.

Процесот на селекција на вработените дополнително ќе се развие, особено во однос на постапката за селекција на државни службеници на највисоко раководно ниво. Органот кој го врши вработувањето на високи раководни државни службеници го задржува влијанието во процесот на селекција на раководни државни службеници, но, сепак, со јасни законски и стручни стандарди за избирање на најкомпетентните кандидати и развој на елитата на високо стручни државни службеници. Функционирањето на јавната администрација првенствено ќе зависи од ова ниво на државни службеници. За раководните позиции ќе се **дефинираат** високи стандарди за компетенции и методи за процена на овие компетенции **со закон**. За државните службеници на пониски нивоа, системот на влезни испити ќе се подобри со тоа што испитот, како прв „филтер“ за селекција, ќе добие многу поголемо значење. Испитите ќе се одржуваат на стручен и соодветен начин со соодветно ниво на тежина. На тој начин се спречува секаква можност за измама. Стандардите дополнително ќе се развијат преку тежината на испитните прашања (ќе се земат предвид и тестови за интелигенција), употребата на случаен избор на прашања и можни одговори, строга контрола и строги казни за лицата што ќе ги прекршат правилата. Преку соодветна и стручна подготовка и одржување, испитот за државните службеници претставува „филтер“ кој може да се помине само од страна на ограничен број на кандидати што ќе прикажат одреден степен на знаење. На овој начин во понатамошната постапка органот ќе има поголема слобода за избирање (помеѓу потесна листа на трите најдобри кандидати кои го положиле испитот) на соодветно лице за работно место, имајќи го предвид најширокиот спектар на компетенции (не само знаење и вештини, туку у способности, мотив, лични карактеристики, итн.).

АДС има развиено модерен концепт за УЧР познат како „**модел на компетенции**“. Овој процес дополнително ќе се развие во следните неколку години во рамките на структурата на надлежното министерство. Ова ќе биде првиот чекор кон воведување на концепт за клучните компетенции значајни за државните службеници.⁴⁴ Предуслов за спроведување на ваквиот

⁴⁴ За подобрување на процесот на селекција, земјите на ОЕЦД развиле посебни интервјуа за селекција засновани на моделот на компетенции.

систем е постоењето на профил на компетенции *во сите описи на работни места*, што е можно само доколку се развие општа рамка на компетенции (модел). Овој модел не влијае само врз фазата на селекција, туку и врз другите фази во системот за УЧР (како оценување на работата, унапредување, развој на кариера, итн.). Воведувањето на модел на способности ќе овозможи развој на систем во кој вистинските лица ќе се вработуваат на вистинските работни места. Проблемот со недостигот на повратни информации во врска со успешноста на процесот на селекција исто така ќе се реши во најскоро можно време. Згора на тоа, *со цел градење на раководни државни службеници*⁴⁵ во согласност со моделот на компетенции се очекува развој на соодветна програма за обука.

Владата ќе пристапи кон нормирање на правната основа за вработување лица на определено време. Вработувањето лица на определено време ќе се уредува со Законот за државните службеници и ќе биде во согласност со начелата на модерна државна управа врз основа на заслуги.

Дополнителниот развој на приод на *оценување на работата на државните и јавните службеници* ќе претставува многу важен аспект за подобрување на стручноста, како и за воведување на систем заснован на заслуги во јавната администрација. Ваквиот систем е заснован на поставување целна група и јасни цели кои се однапред дефинирани за сите работни места. За соодветно спроведување на системот на оценување, ќе се развијат соодветни концепти и правила во рамките на системот за УЧР (на пример, *годишен дијалог*, односно разговори помеѓу раководните лица и службеници на пониско ниво). Најважниот проблем овде може да произлезе од слабата примена на правилата што произлегува од ниското ниво на *оспособеност на раководните лица на највисоко ниво*, што пак резултира со честа појава на субјективност и конформизам. Оваа состојба негативно влијае врз постојниот развој на кариера и системот на оценување, што има директно влијание врз квалитетот на функционирањето на државната служба во целост.

Тековната состојба има директно влијание и врз *мобилноста* во рамките на државната служба. Законот за државните службеници воведува можност за мобилност на државните службеници на хоризонтално ниво. Со измените на Законот за државните службеници во 2009 година се создаде можност за мобилност на државните службеници I на вертикално ниво. Оттука постои јасна потреба од развивање на подобра врска помеѓу плановите за внатрешна мобилност и системот за напредување во кариерата.

Преку измените на Законот за државните службеници ќе се воведува *поголемо ниво на флексибилност*, особено во врска со *престанок на работен однос на нестручни државни службеници* и престанок на работен однос по пробниот период на вработување во кој е покажан незадоволителен успех, како и *јасно утврдени причини за вработување на определено време*. На овој начин ќе се елиминираат поголемиот дел од причините за вработување лица на определено време. Постапката за *престанок на работен однос* на

⁴⁵ Ова ќе претставуваат државни службеници на највисоко раководно ниво каде Владата го задржува влијанието за одлучување при избор на државни службеници на највисоки раководни функции. Ова ќе се прошири на ниво на сите одделенија со јасно утврдени и високо стручни способности (на пример, одлично познавање на работата, познавање во областа на правото на Европската унија, соодветно работно искуство, раководно искуство, раководни и административни способности, комуникациски способности, познавање на работењето на системот на јавната управа, познавање на странски јазици и слично).

нестручни државни службеници дефинирана во Законот за државните службеници ќе се приспособи земајќи ја предвид и потребата од посебна заштита на државните службеници од политичко влијание. Затоа, постои потреба од дополнителни измени и подобрување на постојниот Закон за државните службеници (и делумно на Законот за јавните службеници), како што е: **воведување на пробна работа** за ново вработените и унапредените државни и јавни службеници, утврдување на **причините за вработување на определено време** во рамките на државната служба⁴⁶ и слично.

Обуката претставува еден од најважните елементи на системот за УЧР. Од 2005 година, АДС формираше неколку механизми за зајакнување на обуките и развојот на УЧР воопшто. Клучен документ во оваа насока е „**Стратегијата за обука на државните службеници во Република Македонија 2009-2011 година**“. Доследната примена на Стратегијата и континуираното подобрување на истата за време на периодот 2011-2015 година е клучен аспект за спроведување на конзистентно УЧР во текот на претстојниот период. Исто така постои потреба и од изготвување на дополнителни стратегии за обука на различни посебни групи на државни службеници (**на пример, за државни службеници на највисоко раководно ниво итн.**) и обука на одредени теми (на пример, во врска со етичко однесување, спречување на судир на интереси, спречување на непотизам и корупција, итн.). Акцент ќе се стави и на пренесување на знаењата стекнати од посетнатата обука (одговорност) од страна на државните службеници кои посетувале обука, со што се зголемува ефикасноста на самата обука. Постои потреба и од развој на култура на учење во државната служба заедно со развој на инструменти за пренос на знаење и анализа на ефектите од учењето. Учесството во обука особено ќе се фокусира на конкретни подобрувања на работата на учесниците и во согласност со конкретните потреби за нивното работно место и кариера. Со цел да се создаде потребната функционална рамка за обука на државните службеници, Владата ќе формира институција за обука на државните службеници под раководство на Министерството за информатичко општество и администрација која ќе започне со работа во 2012 година со цел да се обезбеди поддршка на овие процеси.

На крајот, постојат и некои други прашања што треба да се решат, на пример, реформата на **системот на плати** за јавниот сектор (државни и јавни службеници) врз основа на еднакви плати, стручни квалификации и заслуги. Основа на реформата може да претставува нов Закон за системот на плати во јавниот сектор проследен со подзаконски акти и колективни договори склучени со репрезентативните синдикати во областа на јавниот сектор.

В.2. Програма за реформи (резултати и недостатоци)

- Јакнење на капацитетите и стручноста на функцијата УЧР во државната служба;
- Подобрување на постојниот систем за УЧР преку подобро спроведување на законите и подзаконските акти. Потребно е **да се извршат измени на постојното законодавство** и поврзани административни правила и постапки што ќе обезбедат подобро унапредување и примена на системот за УЧР во државната служба. Фазите на предложени измени вклучуваат: селекција, вработување, унапредување, развој на

⁴⁶ Како што е замена на времено отсутни државни службеници, вработување за имплементација на различни проекти, итн.

кариера, оценување на работата, престанок на работен однос, систем на плати и назначување на раководни (највисоки) државни службеници. Целта е воспоставување на формални, реални, применливи и корисни практики за УЧР на сите нивоа на системот на државната служба. Такви практики за УЧР со одредени модификации ќе се применуваат и за јавните службеници;

- Развој на систем за обука и размена на добри практики со цел зголемување на раководните компетенции пред сè за позиции на **највисоко и средно раководно ниво**. Компонентата обука е клучна за градење на атмосфера за управување, подобрување на резултатите во управувањето и унапредување на концептот за УЧР во државната служба. Постои посебна потреба за развој на **Програма за обука на раководни државни службеници** чии главни компоненти се: стратешко управување, управување со промени, управување со квалитетот на работа, концепти за градење на тим и слично;
- Развој на правила и постапки за деконцентрирано спроведување на Законот за јавните службеници. Овој сегмент наложува изготвување на посебна политика за спроведување на Законот за јавните службеници (во врска со современи практики за УЧР); и
- Воспоставување на блиска соработка со центрите на знаење (универзитети, институти, организации за обука, итн.) за изведување на претходна и последователна обука и консултации за имплементација на модерни концепти за УЧР;
- Спроведувањето на Законот за државните службеници ќе го следи Министерството за информатичко општество и администрација.

В.3. Градење капацитети и спроведување

Следниве клучни активности се предвидени до крајот на 2011 година:

- приоритет е нормирањето на вработувањето лица на определено време во државната и јавната администрација;
- **во рамките на буџетските можности**, формирање на институција/центар за обука на државните службеници под раководство на Министерството за информатичко општество и администрација;
- јасно утврдување на причините за вработување лица на определено време со измените на Законот за државните службеници и Законот за јавните службеници;
- постапката за вработување ќе се уредува со измените на Законот за државните службеници на начин на кој ќе се врши избор на трите најдобри кандидати без бодување на истите, при што органот на државната управа ја носи конечната одлука за вработување;

- со измените на Законот за државните службеници се предвидува воведување на “највисоко раководно ниво“ во системот на државната служба (односно, јасно уредување на постапките за вработување, договорите, правата и обврските, завршувањето на мандатот на државните службеници на највисоко раководно ниво, итн.) со цел обезбедување на високи стручни стандарди;
- со измените на Законот за државните службеници ќе се воведо подобрен систем за оценување на работењето на службениците заснован на заслуги;
- приоритет претставува развојот на соодветна програма за обука за раководни лица на највисоко ниво, како и развој на различни програми за обука за другите посебни групи на државни службеници;
- со измените на Законот за државните службеници и Законот за јавните службеници се предвидува прецизирање на мерката прекин на работен однос на државните службеници со цел избегнување на субјективизам и злоупотреби во користењето на оваа мерка и од друга страна да се овозможи прекин на работен однос на државните службеници на ист начин како и во приватниот сектор;
- со измените на Законот за државните службеници се воведува пробен период;
- со измените на Законот за државните службеници се предвидува зајакнување на мерките во случај на непочитување на законодавството во областа на државните службеници;
- ќе се воведо поедноставување на постапките за внатрешна мобилност на вработените во државната служба и поширокиот јавен сектор (со измените на Законот за државните службеници и Законот за јавните службеници);
- воведување на „броење на вработените“ (утврдување на вкупниот број на вработени во јавната администрација и нивните компетенции, вештини и знаења) ќе претставува приоритет за време на овој период; и
- се предвидува зајакнување на надзорот на УЧР во јавната и државната служба.

Следниве клучни активности се предвидени до крајот на 2013 година:

- развој на модел на управување со компетенции;
- развој на база на податоци на компетенции на државните службеници со цел зголемување на внатрешната мобилност;
- развој на внатрешен пазар на труд во рамките на државната и јавната служба;
- воведување на модел на планирање на УЧР;

- ќе се изготви и донесе закон за плати вклучително и подзаконски акти за државните и јавните службеници.

Следниве клучни активности се предвидени до крајот на 2015 година:

- продолжување на процесот на реформа на системот на плати во јавниот сектор – во зависност од направената анализа и донесен Закон за системот на плати во јавниот сектор, подготовка на подзаконски акти и колективни договори, примена на нов систем (во случај на постоење соодветни финансиски, односно фискални услови).

Г) СИСТЕМ НА ЈАВНИ ФИНАНСИИ

Г.1. ЈАВНИ ФИНАНСИИ

Г.1.1. Правна и институционална рамка

Г.1.1.1. Вовед

Постигнат е ***забележителен напредок*** во развојот на финансиски систем. Владата е одговорна за спроведување на фискална политика преку подготовка и извршување на годишни буџети. Покрај класичните државни функции, буџетот опфаќа неколку фондови за социјално осигурување кои обезбедуваат широка социјална заштита во областа на пензиското и инвалидското осигурување, здравствена заштита и осигурување во случај на невработеност. Историјата на ***ниски буџетски дефицит*** претставува значајно макроекономско постигнување што резултираше со релативно ниско ниво на јавен долг кој изнесува околу 32% од БДП⁴⁷. Затоа, со цел да се создаде ефикасен ***систем на јавни финансии*** во Република Македонија, фокусот на Стратегијата за РЈА се става на најважните теми: ***процесот на подготовка на буџетот, јавните набавки, внатрешна финансиска контрола и надворешна финансиска ревизија.***

Подготовка на буџетот

Подготовката на буџетот се уредува со ***Законом за буџетите***.⁴⁸ Законот пропишува ***стандардна постапка*** за подготовка на буџетот која се применува во повеќето европски земји. Министерството за финансии е надлежно за управување со процесот и го поднесува предлог буџетот до Владата. Владата е должна да го достави предлог буџетот за наредната година до Собранието најдоцна до 15 ноември. Конечниот датум за донесување на буџетот е 31 декември. Собранието може да започне со расправата по предлог буџет најмалку 20 дена по доставувањето на документот до Владата. Дискусиите околу предлог буџетот привлекуваат големо внимание од пратениците, медиумите и пошироката јавност. Пред документот да се стави на пленарна седница, во рамките на собраниските комисии се водат обемни дискусии. Пратениците најчесто предлагаат неколку стотици измени, кои се разгледуваат на ***Комисијата за финансирање и буџет***. Министерот за финансии или неговиот заменик, одлучува кои измени да се прифатат и ја информира Владата за исходот откако ќе се исцрпат сите дискусии.

⁴⁷ Бруто домашен производ.

⁴⁸ „Службен весник на Република Македонија“ бр. 64/05, со измени и дополнувања од 2008 и 2009 година.

Владата потоа доставува ревидирана предлог верзија до Собранието, каде предлог буџетот се разгледува во рок од три работни дена пред гласањето. Развојниот дел од буџетот е конципиран во вид на развоен повеќегодишен буџет, што е прв чекор кон воведување на концептот на повеќегодишно буџетско планирање.

Внатрешна финансиска контрола

Владата во моментов работи на процесот на развој на Јавна внатрешна финансиска контрола (ЈВФК) што претставува концепт развиен од Европската комисија со цел да им помогне на националните влади да го подобрат окружувањето за внатрешна контрола, а особено да ги унапредат своите контролни системи во јавниот сектор во согласност во меѓународните стандарди и најдобрите практики на ЕУ. Системот на јавна внатрешна финансиска контрола го опфаќа финансиското управување и контрола, внатрешната ревизија и нивната хармонизација, воспоставен согласно со меѓународните стандарди за внатрешната контрола и внатрешна ревизија. По десетгодишното постојано подобрување и значајна европска помош, системот ја доби правната рамка во 2009 година со донесувањето на Законот за јавна внатрешна финансиска контрола. Донесени се подзаконски акти кои го регулираат работењето на внатрешна ревизија, а изготвени се и подзаконски акти кои го регулираат финансиско управување и контрола. Исто така се преземени одредени подготовки за дефинирање на надлежното тело за спроведување финансиска инспекција во јавниот сектор.

Системот за финансиско управување и контрола се состои од две нивоа:

- * *централно ниво*: Министерството за финансии *Сектор за јавна внатрешна финансиска контрола* како Централна единица за хармонизација на хармонизацијата и надзор над развојот, воспоставувањето, спроведувањето и одржувањето на системот на финансиско управување и контрола; и
- * *децентрализирано ниво*: единици (сектори/одделенија) за финансиски прашања во рамките на буџетските корисници од областа на законодавната, извршната и судската власт (централна власт), фондовите, општините и Градот Скопје. Нивната главна функција е спроведување на финансиските процеси на планирање, извршување, мониторинг и известување за: прибирање на приходите утврдени со буџетот; управување и контрола за извршување на расходите одобрени во буџетот; и заштита на средствата и обврските чија вредност е евидентирана во билансот на состојбата.

Г.1.1.2. Програма за реформи (резултати и недостатоци)

Подготовка на буџетот

По длабински анализи, утврдени се следниве **недостатоци** во процесот на подготовка на буџетот:

- Потребно е зајакнување на капацитетите во **подготовката на повеќегодишни буџети**. Ова често ја попречувало реализацијата на повеќегодишни проекти во минатото, поради неизвесност за обезбедувањето на потребните финансии во наредните години;

- Се среќаваат одредени недостатоци на ниво на владата и буџетските корисници во врска со **фискална дисциплина во придржувањето до законските рокови** при преземање на неопходните чекори за подготовка на буџетот. Ќе се преземат соодветни мерки до сел почитување на рокот за изготвување на **Одлука за стратешките приоритети**, што е предвидено за почетокот на годината. Од буџетските корисници ќе се очекува почитување на роковите за доставување на своите планови за потребните финансиски средства. Иако ова однесување не предизвикува доцнење во поднесувањето на предлог буџетот до Собранието, тоа може негативно да влијае врз консултативниот процес помеѓу Министерството за финансии и буџетските корисници;
- Во одредени случаи буџетските корисници бараат **надминување на пропишаните највисоки износи** во плановите што ги поднесуваат до Министерството за финансии. Ова особено **се однесува на капиталните проекти**, каде амбициите понекогаш го надминуваат капацитетот за реализација на проекти. Утврдени се недостатоци во фазата на изготвување проекти, како и на ниво на спроведување на тендерски постапки и за време на фазата на завршување на проектите во рамките на пропишаните рокови;
- **Иако водосегашната пракса Секторот за буџети и фондови** при Министерството за финансии **навремено и во законските рокови врши подготовка на буџетот и ги извршува утврдените обврски, потребно е да бидат зајакнати капацитетите на овој Сектор**, вклучително и зголемување на кадрите, што редовно се забележува и во извештаите на ДЗР.

Внатрешна финансиска контрола

Покрај забележителниот напредок во оваа област во одредени случаи постојат потешкотии во однос на кадровското екипирање, независноста и професионалното спроведување на постапките за внатрешна ревизија:

- Постигнат е напредок во назначувањето на оптимален број внатрешни ревизори во некои министерства и други органи на јавната администрација, меѓутоа процесот треба да се интензивира;
- Улогата на внатрешните ревизори во одреден број органи на јавната администрација може да се зајакне;
- Се забележуваат недоволни капацитети за внатрешна ревизија во некои општини ;

Г.1.1.3. Градење капацитети и спроведување

Подготовка на буџетот

Следниве клучни активности се предвидени до крајот на 2011 година:

- разгледување на можност за воведување на тригодишно буџетско планирање во согласност со среднорочните приоритети на Владата;

- изготвување измени на Законот за буџетите за навремена подготовка на стратешките планови на буџетските институции и поврзаност на истите со годишниот буџет, како и поструктурни ребаланси на буџетот во текот на годината;
- строго придржување до буџетските ограничувања од страна на секое министерство и планирање на нивните годишни активности во буџетската рамка (што ја обезбедува Министерството за финансии);
- воведување на строги мерки за несоодветно спроведување на тендерските постапки со посебен фокус на коруптивно однесување на вклучените државни службеници;
- зајакнување на капацитетите за планирање на Секторот за буџети и фондови при Министерството за финансии, вклучително и подобри аналитички способности на буџетските аналитичари;
- подобрување на координацијата помеѓу Министерството за финансии, Секретаријатот за европски прашања и ресорните министерства во врска со финансиска поддршка на усогласените политики и РЈА;

Следниве клучни активности се предвидени до крајот на 2013 година:

- воспоставување на систем за повеќегодишно (тригодишно) буџетско планирање, врз основа на макроекономските прогнози, националните стратешки документи, среднорочниот план за јавни инвестиции и програми одобрени од Владата за време на својот мандат. Притоа, потребно е зајакнување на капацитетите на Министерството за финансии за оваа задача, со цел продолжување на изработката на различни анализи и сценарија од Министерството за финансии за подобрување на буџетското планирање;
- подобрување на планирањето и одговорноста на буџетските институции и одговорните лица, особено во институциите со буџет за капитални проекти, преки измени на Законот за буџетите;
- зајакнувањето на капацитетите на одделенијата што се занимаваат со капитални проекти во министерствата и зголемување на одговорноста на лицата вклучени во капитални проекти во насока на навремена и ефикасна реализација на истите;
- воведување на постапки за ефикасна процена на проектите финансирани од ЕУ заради обезбедување кофинансирање од националниот буџет.

Финансиска инспекција во јавниот сектор

Владата на Република Македонија ќе продолжи да ја развива финансиската инспекција во јавниот сектор како надворешна ex post финансиска контрола, имајќи ја предвид важноста од ефикасно користење на јавните средства:

Следните клучни активности се предвидуваат до крајот на 2011 година:

- Донесување на регулатива за воспоставување на финансиска инспекција во јавниот сектор;
- Изготвување на подзаконски акти и други документи во оваа област;
- Развој на обука на инспекторите за јавни финансии и спроведување на истата по донесување на соодветната регулатива.

Во областа на јавната внатрешна финансиска контрола до крајот на 2013 година ќе бидат преземени следниве клучни активности:

- Поактивна и независна улога на внатрешните ревизори во органите на државната управа;
- Понатамошно зајакнување на капацитетите на Одделението за јавна внатрешна контрола при Министерството за финансии со цел зголемување на улогата „сидро“ во развојот и усогласувањето на финансиското управување и контрола и внатрешна ревизија во органите на државна управа;
- Зајакнување на помошта за општините со недоволни капацитети за внатрешна ревизија;
- Целосно спроведување на обуката за внатрешна ревизија.

Г.2. ЈАВНИ НАБАВКИ

Г.2.1. Законска и институционална рамка

Јавните набавки се уредуваат со *Законот за јавните набавки*, кој беше донесен од Собранието во втората половина на 2007 година и влезе во сила на почетокот од 2008 година. Законот за јавните набавки е во голема мерка *усогласен со acquis*. Донесени се бројни подзаконски акти кои го уредуваат практичното спроведување на законот. Со дополнителни измени, законот ќе биде *целосно усогласен*. Бирото за јавни набавки во состав на Министерството за финансии е одговорно за спроведување на законот. Неодамна (кон крајот на 2009 година) се зајакна неговата независност, при што постојано се преземаат напори за зајакнување на неговите капацитети. *Државната комисија за жалби по јавни набавки* е основана како независен орган формиран од Собранието. Комисијата е надлежна за решавање по жалби во постапките за доделување на договори за јавни набавки пропишани со Законот за јавни набавки. Државната комисија одлучува за законитоста на дејствијата и пропуштањата за преземање дејствија, како и на одлуките како поединечни правни акти донесени во постапките, како и за други работи во согласност со Законот за јавните набавки. Целиот систем на јавни набавки се заснова врз прифатените начела за законско, транспарентно и ефикасно извршување на јавните набавки. Постојат доволно записи (практики) од активностите на двете институции: *Бирото и Државната комисија за жалби*.

Г.2.2. Програма за реформи (резултати и недостатоци)

Постојат одредени *проблеми во фазата на спроведување на законодавството во сила и постапките во оваа област*:

- И покрај тоа што се забележува намалување, постои висок процент на **поништени тендери** (околу 20%). Причините се различни, но постои позитивен тренд за намалување на процентот на поништени тендери што дополнително ќе се поддржува;
- Може да се забележат **субјективни елементи во евалуацијата** на доставените понуди. Во определени случаи се користи критериумот „*економски најповолна понуда и најниска цена*“ при изборот на понуди. Овој пристап овозможува одреден степен на „*креативно*“ вреднување што често се смета како субјективна евалуација и ќе се отстрани во иднина;
- Се забележува недоволна примена на **електронски аукции** (2010 год. - 30%, 10% од постапките за јавни набавки се спроведоа по електронски пат; 2011 год.: 50-70%; 2012 год. - 100% по електронски пат). Тоа ќе се промени во иднина;
- Постојеја доста **долги рокови за евалуација на понудите**, но овој недостаток сега е решен со измените на Законот за јавни набавки;
- Банкарската гаранција, иако согласно законот не е задолжителна, туку е опционална, понекогаш претставува пречка за потенцијалните учесници на тендерот. Ова ќе се преиспита и ќе се изнајде соодветно решение;
- Постојат **долги рокови за одлучување по жалбите** кај Државната комисија за жалби (ДКЖ) кои мора значително да се намалат;
- Бирото се соочува со **недоволна кадровска екипираност** – како и Министерството за финансии, при што ДКЖ се соочува со недостаток на финансиски средства. Административните капацитети во оваа област ќе се зголемат;
- Постои **тенденција за делење на јавните набавки на повеќе постапки на јавни набавки од мал обем** (до 5.000 евра) со цел избегнување на постапката за спроведување на јавна набавка од голем обем.

Г.2.3. Градење капацитети и спроведување

Влада ќе обезбеди соодветни механизми за решавање на утврдените проблеми што ќе резултира со развој на усогласен, транспарентен и ефикасен систем на јавни набавки.

Следниве клучни активности се предвидени до крајот на 2011 година:

- создавање **поефикасни механизми за контролирање на тендерските постапки**, како и за извршување на договорените набавки како приоритет;

- иако постои значително намалување на бројот на *јавни набавки без јавен оглас* или со преговарање, *сè уште постои простор за подобрување* (ова не се однесува за „малите договори“ под одредено ниво);
- *зајакнување на капацитетите* на Бирото за јавни набавки при Министерството за финансии е од клучно значење како приоритет;
- *зајакнување на капацитетите на одделенијата за јавни набавки и специјализација на истите* во рамките на Програмата за едукација на јавни набавки и Центарот за обука на јавни набавки;
- *зајакнување на капацитетите* на Државната комисија за жалби за постапување по жалбите во пократок период.

Следниве клучни активности се предвидени до крајот на 2012 година:

- *натамошно усогласување* на Законот за јавните набавки со *acquis*

Г.3. НАДВОРЕШНА ФИНАНСИСКА РЕВИЗИЈА

Државниот завод за ревизија (во натамошниот текст: ДЗР) е независен орган *формиран од Собранието на Република Македонија*. ДЗР функционира врз основа на ревизорските стандарди на Меѓународната организација на врховните ревизорски институции (ИНТОСАИ), *меѓународните стандарди за ревизија* на Меѓународната федерација на сметководители (ИФАК) и *меѓународните сметководствени стандарди*. ДЗР врши финансиска ревизија, како и *ревизија на работењето*. Конечните извештаи од ревизијата се објавуваат на интернет страницата на ДЗР.

Во *Стратегијата на Државниот завод за ревизија за периодот од 2010-2014 година* се утврдени 5 стратешки цели. Тие се главно насочени кон трансформирање на ДЗР во релативно краток временски период во независен и професионален институт кој ќе извршува редовна процена на законитоста и ефикасноста на државните органи. За реализација на стратешките цели, во мај 2010 година се донесе нов *Закон за државната ревизија*.⁴⁹

Во наредните години, ДЗР треба да ја спроведе Стратегијата со цел постигнување целосна независност во ревизорските процени и пишувањето на ревизорски извештаи и одобрувањето на истите, како и да ги зајакне капацитетите за извршување редовни *ревизии во работењето* на владините институции, развој на информатички систем и воспоставување на блиска соработка со Европскиот суд на ревизори. Во оваа област е потребен соодветен твининг проект (со ревизорските служби на земјите-членки на ЕУ) како начин за подобрување на целокупниот систем на надворешна ревизија. Се смета дека на овој начин ДЗР ќе биде во можност релативно брзо да ги достигне прифатените европски стандарди за ревизија.

⁴⁹ „Службен весник на Република Македонија“ бр. 66/2010.

Во рамките на *ревизијата на работењето* на владините институции, се очекува ДЗР да ги интензивира напорите за ревидирање на спроведувањето на стратегиите. На тој начин, ДЗР ќе придонесе за подобро спроведување на предвидените реформи.

Д) Е-ВЛАДА И Е-УПРАВУВАЊЕ

Д.1. Правна и институционална рамка

Е.1.1 Вовед

Националната стратегија за развој на електронските комуникации со информатички технологии во целост се заснова на иницијативата на ЕУ за развој на информатичко општество е-2010 година. Националната стратегија има за цел да ја вклучи економијата на Република Македонија на светската карта на мрежно поврзани економии, да воспостави услови за чекор напред во развојот на економијата преку забрзано воведување и масивно и ефикасно користење на електронските комуникации и информатичките технологии.⁵⁰

Институции со директна надлежност за развој на електронските комуникации во Република Македонија се *Министерството за транспорт и врски* и *Агенцијата за електронски комуникации*. Други институции од голема важност кои имаат индиректна надлежност за развој на електронски комуникации се следниве: *Министерството за информатичко општество, Министерството за економија, Министерството за финансии, Комисијата за заштита на конкуренцијата, Дирекцијата за заштита на лични податоци и Институтот за стандардизација*.

Исто така постои и посебна Национална стратегија за развој на информатичко општество и Акциски план. Според Стратегијата, која е во согласност со Стратегијата за РЈА, *Министерството за информатичко општество* е основната надлежна институција за развој на услугите на информатичкото општество. Формиран е *Национален совет за информатичко општество*, како и координативно тело што обезбедува учество на сите чинители во развојот на информатичкото општество преку поддршка на работата на министерот за информатичко општество.

Постои свесност кај Владата дека е-Влада не претставува само група проекти од областа на информатичката и комуникациската технологија (ИКТ). Постои силна поврзаност помеѓу е-Влада и реструктурирањето на управните постапки. Воведувањето на информатичка технологија во процесите треба да се случи по процесот на длабинска анализа и постигнување оптимализација на процесите. Владата ќе продолжи со понатамошниот развој на е-Влада врз основа на таа претпоставка.

Д.1.2 Тековна состојба

Министерството за информатичко општество е основна институција надлежна за развој на информатичкото општество во Република Македонија и за координирање на

⁵⁰ Повеќе детали во НПАА (2009 год.).

соодветните мерки за спроведување. Министерството изготви *Национална стратегија за е-Влада 2010-2012 година* во која се дефинирани главните стратешки цели и акциски план за *зголемено користење на ИКТ* (информатичка и комуникациска технологија) за *поефикасна јавна администрација*. Стратегијата ги содржи сите потребни елементи (визија, цели и придобивки) и ги дефинира начелата за развој во координација со препораките на ЕУ. Истата ги утврдува главните заинтересирани страни на развојот, како и приоритетите и мерките за забрзување на развојот и достигнување на *просекот на европско ниво*. Стратешките мерки се групирани во три насоки: проекти (13), е-услуги (17) и иницијативи (4);

Организацијата на е-Влада и е-управување во Република Македонија се уредува со неколку закони и правни документи.

*Законот за електронска трговија*⁵¹ обезбедува постапување со електронските документи како со официјални договори, односно еднаков третман како оние во хартиена форма.

Законодавството во сила за *електронски потпис и електронски документи*⁵² го дефинира процесот на употреба на електронски пораки, како временска ознака, идентификатор на системот и слично. Овој закон и 4 подзаконски акти беа донесени во 2001 година, но во реалност започна да се применува во 2007 година кога беше донесен петтиот подзаконски акт кој ги уредува институциите кои можат да бидат издавачи на електронски потпис.

*Законот за електронско управување*⁵³ беше инициран по започнувањето на релевантен проект за *воспоставување на инфраструктура за управување со документи и работни активности за владините институции*. Со законот се уредува работата на министерствата и другите владини органи во *размената на податоци и документи во електронска форма*, во однос на реализацијата на електронски услуги. Во јуни 2010 година се донесени седум подзаконски акти за да се овозможи спроведување на законот и имплементација на постапките за електронска размена на процедури и документи во електронска форма. Со овие акти подетално се опишуваат средината за електронска размена и комуникацијата, сертификацијата на информатичките системи; формата и содржината за овозможување на административни сервиси преку електронски средства, како што се обликот на електронските документи, примена на стандарди и прописи за електронска комуникација, техничките критериуми, безбедноста на информатичките системи, како и формата и содржината на администрирањето на базите на податоци, итн.

Во текот на последните десет години, развојот на е-Влада *постигна огромен напредок во Република Македонија*, при што се реализираше процесот на првична дигитализација и компјутеризација (*фаза на е-инфраструктура*) иако овој процес во ЕУ заврши кон крајот на деведесеттите години. Процесот на воспоставување на комуникациска инфраструктура и овозможување на широкопојасен пристап за сите се одвива заедно со *реализацијата на е-услуги*. Неколку одредници покажуваат дека Македонија постигнува високо ниво на софистицираност на е-Влада во споредба со Хрватска, Бугарија и Романија, но истовремено се јавува фактор на доцнење од 5-8 години во однос на просечните вредности во ЕУ, односно

⁵¹ „Службен весник на Република Македонија“ бр. 133/07.

⁵² Закон за податоци во електронски облик и електронски потпис „Службен весник на Република Македонија“ бр. 34/01, 06/02, 98/08.

⁵³ Закон за електронско управување, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 105/09.

Република Македонија во *2010 година се наоѓа на нивото на просечните европски земји од 2003-2005 година*. Денес ЕУ се стреми кон спроведување на *фазата е-придобивки*, додека на Република Македонија ќе ѝ бидат потребни 2-5 години за да ја заврши фазата *е-услуги* до 2015 година.

Деловно окружување, управни постапки и е-управување

Во текот на изминатите години, Владата на Република Македонија интензивно работеше на *подобрување на деловното окружување* и на условите за водење бизниси, *но сè уште е потребно понатамошно подобрување*. Според релевантни рангирања за деловното окружување (на пример, “Doing Business 2010” на Светската банка, Форбс и слично), Република Македонија е високо рангирана заради спроведените реформи во следниве области: започнување бизнис, добивање градежни дозволи, вработување на работници, регистрирање на имот, добивање кредит, заштита на инвеститорите и плаќање даноци. Сепак, треба да се спомене дека овие рангирања не проценуваат одредени сегменти кои се значајни за бизнисот, како, на пример, *развојот на инфраструктурата, големината на пазарот и слично*.

Регистрирање на бизнис

Централниот регистар на Република Македонија (ЦРРМ) е надлежен за регистрација на правните субјекти во Република Македонија. *Постапката на регистрацијата е едноставна* и се врши преку *едношалтерски систем* со доставување на едно барање со само една посета на Централниот регистар. Исто така, ЦРРМ, Агенцијата за вработување на Република Македонија и социјалните фондови (ПИОМ и ФЗОМ) *се поврзани* и при регистрирање на претпријатието во ЦРРМ може да се регистрира и прво вработување, како и да се изврши прием во осигурување на вработените. Областа регистрирање на бизнис се уредува со *Заколот за трговските друштва* и *Заколот за едношалтерскиот систем за водење на трговски регистар и регистар на други правни лица*.⁵⁴ Со измените од 2008 година, *времето на регистрација на правните субјекти се скрати на четири часа и се вовеле општа клаузула за бизнис*. Од почетокот на 2008 година, влезе во сила мерката за *електронско поднесување на годишни сметки* што значително придонесе за олеснување на процесот на поднесување и обработка на годишните сметки за сите правни субјекти. Во повеќе наврати се намалуваа *трошоците за регистрација на претпријатие* и истите во моментот се релативно ниски. Според извештајот на “Doing Business 2010” на Светската банка, Република Македонија се наоѓа на шестото место во светот за областа започнување бизнис.

Д.2. Програма за реформи (резултати и недостатоци)

Главните *проблеми и пречки во сегашното ниво на развој на е-Влада, односно е-управување* може да се групираат во следниве категории:

- *доцна компјутеризација* – ова вклучува воспоставување на интернет инфраструктура и основно едуцирање за населението во областа на ИКТ;

⁵⁴ „Службен весник на Република Македонија“ бр. 84 од 3.10.2005 год. кој беше изменуван и дополнуван два пати во 2007 год. и еднаш во 2008 год.

- *одреден степен на неконзистентност помеѓу законодавството во сила* – што го поддржува воспоставувањето и реализацијата на е-услуги (на пример, законските акти за документи во електронска форма и управување ја дефинираат употребата на документи во електронска форма, но законите за високо образование, ДДВ, архива, итн. ја дефинираат употребата на печати, своерачни потписи, индекси и документи во хартиена форма);
- сè уште постои *ниско ниво на свест* и употреба на електронските услуги и нивните придобивки;
- некои регистри и е-услуги *не се предвидени* во Акцискиот план кон *Националната стратегија за е-Влада до 2012 година* – на пример, регистарот на граѓани, регистарот на отпад, регистарот за загадување на животната средина, реализацијата на инфраструктура со голема брзина што поддржува интероперабилни услуги и документи со препораките на ЕУ, како што се возачки дозволи, патни исправи, лични карти, итн.;
- *не постои механизам за следење* на квалитетот на остварените е-услуги, ниту *портали кои се насочени кон корисници и проактивни*;
- *буџетот за реализација на услугите на е-Влада е сè уште мал*;
- сè уште постои *мал број на квалификувани раководители од државната служба и координатори на проекти*;
- сè уште постои *низок степен на прецизирање на административните процеси и постапки, како и низок степен на поврзаност на истите со информатичките инфраструктури*.

Главните *активности за развој на е-Влада и е-управување* може да се сумираат на следниов начин:

- ќе се следат препораките на ЕУ за *интероперабилни рамки* (вклучително и *е-набавки, размена на деловни документи, размена на информации за заштита на животната средина* и други владини информации за граѓаните, дејностите, имотот, итн. кои се достапни за јавна употреба);
- *итно е потребна зголемена понуда на услугите на е-Влада* за да се мотивира употреба на истите и да се зголеми ефикасноста, економијата и целокупниот развој;
- *потребно е подобрување на условите за проактивни услуги, како и услуги насочени кон корисниците* со интензивна употреба на документи во електронска форма;
- *потребна е инфраструктура за брз и широкопојасен интернет достапен за сите* што ќе им дозволи на претпријатијата и граѓаните да ги *искористат придобивките од е-услугите*.

Овие активности ќе се утврдат како приоритети и нема да овозможат само постоење и пристап до интернет, туку и **целосна интероперабилна средина** со практични придобивки за корисниците кои ќе ја интензивираат неговата употреба.

Владата планира да продолжи со дополнителниот развој на е-Влада на начин со кој сите хоризонтални решенија ќе се развијат од страна на Министерството за информатичко општество и администрација, особено:

- понатамошен развој на **порталот е-Влада** (зајакнување на компонентата информирање и развој на нивото на услуги и интеграција);
- развој на електронска идентификација и автентификација за целите на е-Влада;
- електронско плаќање за услуги преку порталот е-Влада.

Д.3. Градење капацитети и спроведување

Следниве клучни активности се предвидени до крајот на 2011 година:

- **донесување на закони и дополнителна административна рамка** во согласност со Законот за електронско управување за да се овозможат придобивките на е-Влада;
- **прецизирање на административните постапки** и квалитетот на спроведувањето на услугите, по што следи **деловно реструктурирање на процесите** за да се овозможи спроведување на соодветни електронски решенија;
- дополнителен развој на **хоризонталните решенија** што ќе ги обезбедува Министерството за информатичко општество и администрација за сите органи на јавната администрација (како што е **заеднички веб-портал за е-управување**, е-апликации, е-идентификација, е-плаќање, е-достава, итн.);
- **ќе се воспостави систем за управување со електронски документи за сите органи на јавната администрација;**
- **во рамките на буџетските можности, инфо центар на едно место** (портал и телефонски центар) за граѓаните и бизнисите ќе стане целосно функционален.

Следниве клучни активности се предвидени до крајот на 2013 година:

- **воведување на интернет услуги за бизнисите** (10 услуги во зависност од преференциите на деловната заедница) по темелно утврдување на соодветните постапки;
- **воведување на 5 интегрирани интернет услуги кои имаат висок степен на влијание за граѓаните** (аплицирање, плаќање, интегрирање на податоци, доставување на административни одлуки/документи);

- *интернет услуги за пристап на управните органи до податоци од регистрите кои се потребни за одлучување во управни постапки со цел размена на податоци* наместо да се доставуваат документи од корисниците (поединци и бизниси).

Следниве клучни активности се предвидени до крајот на 2015 година:

- реализирање на *проактивни услуги насочени кон корисниците* со интензивна употреба на документи во електронска форма;
- *зголемен буџет и реализација на проектите за услугите на е-Влада* со посебен акцент на интероперабилната рамка во согласност со препораките на ЕУ;
- *подигање на свеста* за услугите на е-Влада и *обука* за квалификувани раководители на проекти и обучување на *државните службеници за употребата на е-Влада* што ќе се спроведува на редовна основа;
- *целосно развиена и имплементирана рамка за интероперабилност* на јавната администрација.

Г) СПРЕЧУВАЊЕ НА КОРУПЦИЈА

Г.1. Законска и институционална рамка

Г.1.1 Вовед

Во Република Македонија *веќе постојат добри примери за развој на политики и практики за спречување на корупција*, транспарентност и добро управување, како што е донесување на потребното законодавство, основање на органи за спречување на корупција, развој на државна служба и етички кодекс за државните службеници и за јавните службеници, пристап до информации и известување на јавноста, корпоративно управување во приватниот сектор, спречување на судир на интереси и друго. *Врз основа на вака воспоставената солидна база неопходно е да се надоградуваат активностите и напорите за континуирано спроведување на постојното законодавство и инструменти и практики за спречување на корупција.*

Во оваа насока, неопходно е *да се интензивираат* националните активности засновани на проактивна меѓуинституционална соработка, како и да се доусогласи правната рамка со меѓународните правни стандарди, односно истата да се подобри во согласност со домашните практики со цел олеснување и зајакнување на нејзиното спроведување. Исто така, потребно е да се зголеми проактивниот приод во однос на внатрешната контрола во јавниот сектор.

Свесни за фактот дека борбата против корупцијата не е поврзана само со правните акти и институциите за спроведување на истите, усвоени се и етички превентивни мерки, како што се Етички кодекси за државните и за јавните службеници и други. Во овој контекст, потребно е понатамошно континуирано спроведување на едукација и обуки кои ќе овозможат јакнење на капацитетите за спречување и борба против корупцијата.

Г.1.2 Тековна состојба

Најновите случувања во врска со законите и подзаконските акти во областа на спречување и борба против корупција се оценуваат како **сеопфатни и ефикасни** при што е потребно дополнително подобрување на одредени аспекти на барањата на Советот на Европа: „Република Македонија направи значителни чекори за транспонирање на стандардите од Кривично-правната конвенција за корупција (ETS 173) и Дополнителниот протокол (ETS 191) преку повеќе измени на Кривичниот законик. Сепак, постојат одредени аспекти на законот што **не се во согласност** со барањата на Советот на Европа (*Извештај за трет круг на евалуација, ГРЕКО, 2010 година*).⁵⁵

Кривичниот законик е донесен во 1996 година⁵⁶ кој беше изменуван и дополнуван во 1999, 2002, 2004, 2006, 2009 и последен пат во март 2010 година. Сите измени на Кривичниот законик се извршени **во согласност со развојот на меѓународните стандарди**. Истото се однесува и на Законот за кривичната постапка донесен во 1997 година,⁵⁷ кој беше изменуван и дополнуван во 2002, 2004, 2008 и 2009 година. Покрај полицијата, законот им доделува **истражни овластувања и на Финансиската полиција и Царинската управа**. Можноста за користење на посебни истражни мерки се вовеле со измените во 2004 година и опсегот на примена дополнително се прошири. Во моментот **во тек се активности** за ревизија на кривичната постапка со цел зголемување на ефикасноста на постапките.

Исто така во 2004 година е донесен **Закон за јавното обвинителство**. Набрзо потоа, во 2007 година⁵⁸ е донесен нов Закон за јавното обвинителство и **Закон за Советот на јавните обвинители на Република Македонија**. Во април 2002 година, Собранието го донесе **Законот за спречување на корупцијата**.⁵⁹ Овој закон ги уредува мерките за спречување на корупција во извршувањето на овластувањата и јавните функции, мерките за спречување судир на интереси, како и мерките за спречување корупција во остварувањето на надлежности од јавен интерес. За спроведување на мерките, Собранието ги избра членовите на **првиот состав на Државната комисија за спречување на корупција**. Надлежностите на Комисијата се засновани на Законот за спречување на корупцијата и истата претставува единствен орган надлежен за спроведување на законот. Законот е изменуван и дополнуван во 2004,⁶⁰ 2006⁶¹ и 2008 година.⁶²

Во областа на јавните набавки постигнат е напредок во однос на **опитите начела** (Извештај за напредокот на Република Македонија, 2009 год., стр. 36). Законот за јавните набавки беше изменет во 2009 година. Законот е во **голема мера усогласен со европските стандарди**. Покрај тоа, донесени се 15 подзаконски акти што произлегуваат од Законот за јавните набавки со цел успешно спроведување на истиот.⁶³ **Основана е Државна комисија за жалби по јавни набавки (ДКЖ)** чијшто претседател и четворица членови се назначени од

⁵⁵ Извештај од Евалуацијата на ПЈ Република Македонија, Инкриминации (ETS 173 and 191, GPC 2) усвоен на 25.3.2010 год.

⁵⁶ „Службен весник на Република Македонија“ бр. 37/96, во сила од 1.11.1996 год.

⁵⁷ „Службен весник на Република Македонија“ бр. 15/97.

⁵⁸ „Службен весник на Република Македонија“ бр. 150/07 и изменуван и доолнуван во 2007 год.

⁵⁹ „Службен весник на Република Македонија“ бр. 28/02.

⁶⁰ „Службен весник на Република Македонија“ бр. 46/04.

⁶¹ „Службен весник на Република Македонија“ бр. 126/06.

⁶² „Службен весник на Република Македонија“ бр. 10/08 и 161/08.

⁶³ Национална програма за усвојување на правото на Европската унија, 3.23.2 Политика за спречување корупција.

Собранието. Имајќи предвид дека во постапките за јавните набавки учествуваат и други субјекти со кои се создава облигациски однос, а кои не ги почитуваат правилата за лојална конкуренција при добивање и реализирање на договорите, со измените на Кривичниот законик на Република Македонија од март 2010 година се вовеле и **нова инкриминација: злоупотреба на постапката** за јавен повик, доделување на договор за јавна набавка или јавно-приватно партнерство" (член 274-б). Примената на оваа одредба треба да се обезбеди преку соодветна обука на учесниците во кривичната постапка. Исто така потребна е обука и за другите субјекти кои учествуваат во постапките за јавни набавки, контрола и ревизија. **Ова ќе придонесе за зајакнување на проактивноста во делувањето на сите субјекти.**

Се оценува дека **Законот за концесии и други видови на јавно приватно партнерство**⁶⁴ не е усогласен со *acquis* и дека не е во сообразност со добрите меѓународни практики (Извештај за напредокот на Република Македонија за 2009 год., стр. 36). Меѓутоа, Законот беше соодветно изменет во 2010 година.⁶⁵

Во Република Македонија, прашањето за **судир на интереси** за првпат беше уредено со **Законот за спречување на корупцијата**.⁶⁶ Притоа, воведени се прописи за судир на интереси во **Законот за избор на членови на Собранието на Република Македонија** во 2002 година,⁶⁷ Законот за државните службеници,⁶⁸ Етичкиот кодекс за државните службеници⁶⁹ и Кривичниот законик на Република Македонија.

Првиот посебен **Закон за спречување на судир на интереси** е донесен во 2007 година⁷⁰ чишто измени се донесени во 2009 година.⁷¹ Законот дефинира што претставува судир на интереси, активности преземени во врска со судир на интереси, мерки за спречување судир на интереси во остварувањето на надлежностите и доверените јавни овластувања на службениците. Надлежен орган за спроведување на законот е **ДКСК**. Законот придонесува за подобро утврдување на судир на интереси и манифестациите на истиот. Законот точно дефинира што претставува службено лице и во таа насока ги опфаќа и јавните службеници (на пример, вработените во областа на здравствената заштита, образованието, социјалните услуги и сл.). Покрај тоа, како законски надлежен орган за спроведување на законот, ДКСК изготви и објави **Водич** за управување со судир на интереси.⁷²

Член 353, став 5 од Кривичниот законик на Република Македонија пропишува **казни за злоупотреба на службената положба и овластување при вршење на јавни набавки или на штета на буџетот, јавните фондови и други средства на државата.**

⁶⁴ „Службен весник на Република Македонија“ бр. 7/2008.

⁶⁵ „Службен весник на Република Македонија“ бр. 52/10.

⁶⁶ Закон за спречување на корупција, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 28/ 02.

⁶⁷ „Службен весник на Република Македонија“ бр. 42/ 02.

⁶⁸ „Службен весник на Република Македонија“ бр. 59/ 2002, 112/ 90, 34/ 2001 и 103/ 01.

⁶⁹ „Службен весник на Република Македонија“ бр. 96/ 01.

⁷⁰ „Службен весник на Република Македонија“ бр. 70/07.

⁷¹ „Службен весник на Република Македонија“ бр. 114/09.

⁷² www.dksk.gov.mk

Ѓ.2. Програма за реформи (резултати и недостатоци)

Имајќи ја предвид сложеноста на концептите на „добро управување“ и „владеење на правото“ потребно е да се создаде подобро разбирање на активностите за спречување на корупција засновано на начелата на транспарентност, отчетност и одговорност. За постигнување на овие цели потребно е *насочување кон различните групи* на општеството преку *добро планирана стратегија и организирани активности*. Во правењето напори за спречување на корупцијата неизбежно мора да биде вклучена и Владата, како и локалните власти, граѓанскиот сектор и меѓународната заедница.

Досегашните активности во оваа област резултираа со *успех во областа на креирање законодавство и институционална рамка* за борба против корупцијата. Сепак, со цел да се обезбеди ефикасност на системот, што ќе биде видлива преку мерливи показатели и параметри, *потребно е да се организира натамошно заедничко дејствување* во сите сфери на општеството: *политика* – преку изразување на политичка волја за донесување нови закони и изменување на постојните; *извршување на законите* – преку ефикасно и проактивно дејствување за спроведување на законот; *граѓанското општество и медиумите* – преку едуцирање и подигање на јавната свест за новите стандарди за јакнење на интегритетот на институциите, како и со *меѓународната заедница*. Важно е да се разбере дека ниту една активност сама по себе, без разлика колку е ефективна, нема да може да ги запре незаконското однесување и корупцијата на долг рок. Само заеднички и добро планирани активности може да создадат позитивна клима за спречување на корупцијата.

Со оглед на тоа што акциските планови на *Државната програма за превенција и репресија на корупцијата* и на *Државната програма за спречување и намалување на судирот на интереси* се во последна година на имплементација, *ДКСК во септември 2010 година започна со активности* за изработка на нови државни програми за спречување на корупцијата и судир на интереси со акциски планови што ќе се однесуваат на периодот 2011-2015 година. *Во нив посебен дел ќе се однесува на јавната администрација*.

Општи активности за зајакнување на политиката за спречување на корупција се следниве:

- спроведувањето на постојното законодавство ќе се зајакне;
- зајакнувањето на меѓуинституционалната соработка е од најголема важност; и
- иако законодавството е во голема мера усогласено, потребни се дополнителни измени на постојното законодавство во согласност со меѓународните стандарди.

Ѓ.3. Градење капацитети и спроведување

Следниве клучни активности се предвидени до крајот на 2011 година:

- *Развој на нова Државна програма за превенција и репресија на корупцијата и Државна програма за спречување и намалување на судир на интереси* со акциски планови; и
- *Донесување измени и дополнувања на постојниот Закон за спречување на корупција*.

○

Законот за спречување на корупцијата е донесен во 2002 година и истиот а изменет неколку пати со цел да се овозможи поефикасна примена. Со примената на законот согледани се одредени слабости во делот на постапката и соработката со другите органи, што остава простор за различни толкувања и предизвикува тешкотии во спроведувањето на законските одредби. Покрај тоа, со донесување на Законот за спречување на судир на интереси се проширија надлежностите на ДКСК, при што дел од одредбите во оваа сфера содржани во Законот за спречување на корупцијата останаа во сила. Со цел да се усогласат овие постапки и соодветно да се одговори на новите барања во **Конвенцијата на ОН за борба против корупцијата**, како и да се опфати и сферата на корупција во приватниот сектор и да се зајакнат и дополнително да се уредат надлежностите и овластувањата на ДКСК, **неопходно е** да се пристапи кон **подготвување на измени на Законот за спречување на корупцијата**. Исто така Законот за судир на интереси треба да се **измени** во однос на неговиот делокруг и ефективноста на контролниот механизам.

- **Изменување и дополнување на Кривичниот законик;**

Кривичниот законик на Република Македонија **дополнително ќе се измени** со цел да се вградат стандардите од Казнената конвенција за корупција на Советот на Европа и протоколите на истата. Покрај ова, ќе се преземат и други активности со цел **усогласување со препораките од ГРЕКО** од третиот круг на евалуација – инкриминации, кои се поврзани со корупцијата во јавниот сектор.

- **Дополнително подобрување на системот за јавни набавки со воведување на практики за спречување на судир на интереси.**

Иако законодавството од сферата на јавните набавки е **добро поставено** и обезбедува добра основа за остварување на начелата на конкуренција, неопходно е **дополнително подобрување на системот за јавни набавки со воведување на практиките за спречување на судир на интереси**.

- **Зајакнување на обуките за вработените во државната и јавната администрација, особено онаму каде што постои висок ризик од корупција**

Дури ниту најдобрите правни прописи не можат да дадат резултати без професионална администрација и силен систем на проактивни механизми за спречување на корупција. Јавната администрација во Република Македонија е сè уште ориентирана одозгора надолу. Од таа гледна точка најмногу трпи квалитетот на работата, развојот на креативни идеи и пред сè – процесите на реформа и владеењето на правото.

Позитивните модели, како општинските информативни центри, веб-страниците и јавните панели и понатаму ќе се поттикнуваат и поддржуваат преку финансирање и обука, во насока на зајакнување на независноста и можностите за одлучување на пониските нивоа на администрацијата.

Следниве клучни активности се предвидени до крајот на 2013 година:

- **Вклучување на системска и институционализирана заштита на лицата кои сакаат да пријават случаи на корупција во Законот за спречување на корупцијата**

Сè уште постои *доста ниска свест* за важноста на *одредбите за пријавување на корупција*. Соодветните законски одредби за *заштита на лицата кои сакаат да пријават случаи на корупција* содржани во Законот за спречување на корупцијата *треба дополнително да се прецизираат и понатаму да се елаборираат и уредат со посебен подзаконски акт*. Исто така, неопходно е да се *обезбеди обука* за овие прашања и за ризиците од корупција, како превентивни мерки за подигање на свеста кај јавноста.

- **Зајакнување на интегритетот на институциите преку соодветни законски решенија**

Интегритетот на институциите е од исклучително значење за спречување на евентуални ризици од коруптивно однесување. Воведувањето на методологија за самостојна процена на ризикот и развивање на планови за управување со ризикот во насока на зајакнување на мерките против корупцијата е прифатено како стандард на Европската унија кој може да се имплементира преку соодветно законодавно уредување. Некои земји-членки на Европската унија веќе донесоа *посебни закони за интегритет*. Овие мерки и обуката за примена на методологијата за т.н. планови за интегритет во Република Словенија ги спроведува Комисијата за борба против корупцијата во рамки на превентивните активности. Од ноември 2008 година овој модел за спроведување на процена на ризикот е регистриран како најдобра практика во каталогот на Европската унија.

Во Законот за спречување на корупцијата е потребно да се уреди прашањето за интегритетот.

- **Ратификување на Конвенцијата на ОЕЦД за поткуп на странски јавни службеници**

Потребно е да се ратификува *Конвенцијата на ОЕЦД за поткуп на странски јавни службеници* во меѓународните деловни трансакции. Конвенцијата содржи одредби со кои се уредува однесувањето на т.н. *"страна на снабдувачи"* во коруптивните трансакции. Конвенцијата влезе во сила во февруари 1999 година и досега ја ратификувале 32 земји-членки на ОЕЦД и 6 земји кои не се членки. Основна цел на конвенцијата е да се инкриминира поткупот на странските јавни службеници во меѓународните деловни трансакции и да се обезбеди конкурентност и еднакви услови во меѓународното деловно окружување.

Преземени се активности во насока на ратификација на Конвенцијата на ОЕЦД за спречување на поткуп на странски јавни службеници. Постапувајќи по заклучок на Владата, Министерството за правда формираше работна група составена од претставници од Министерството за внатрешни работи, Министерството за надворешни работи, Министерството за финансии, *Управата за спречување на перење пари и финансирање на тероризам* и Државниот завод за ревизија, која изготви и достави до Министерството за надворешни работи *Анализа за усогласеноста на домашното законодавство со одредбите на Конвенцијата на ОЕЦД со цел да се утврди дали Република Македонија ги исполнува условите*

за пристапување кон оваа Конвенција. Со оглед на фактот дека ратификацијата на Конвенцијата е возможна само за членките на Работната група за поткуп на странски јавни службеници во меѓународните деловни трансакции на ОЕЦД, Република Македонија достави барање за членство во истата. Се очекува позитивен одговор од работната група, што е услов за отпочнување на постапката за ратификација на Конвенцијата.

7. УПРАВУВАЊЕ, СЛЕДЕЊЕ И ОЦЕНУВАЊЕ НА ПРОЦЕСОТ НА РЈА

7.1. Административни структури надлежни за управување, координирање и спроведување на Стратегијата за РЈА

Додека РЈА секогаш се споменува како врвен приоритет на секоја влада, во *институционална смисла* се потребни дополнителни размислувања со цел развој на соодветни институционални механизми што ќе го поддржуваат процесот на спроведување на РЈА на соодветен начин. Надлежно тело за координирање на процесот на РЈА во Република Македонија е *Одделението за реформа на јавната администрација во Секторот за анализа на политиките и координација во рамките на Генералниот секретаријат при Владата. Како и некои други земји во регионот (на пример, Словенија), Република Македонија исто така се определи за основање на нова институција што ќе претставува главен административен механизам за спроведување на Стратегијата за РЈА и за понатамошен развој во оваа област.* Повисоката положба во хиерархијата со себе носи поголемо значење и поголеми ресурси за РЈА со што ќе се овозможи постигнување на поголем напредок и побрзи резултати.

Како што веќе беше истакнато, Стратегијата за РЈА обезбедува конкретни насоки за формирање на *покохерентни управни структури* во рамките и помеѓу различните нивоа во системот на јавната администрација и другите органи на државната управа, како и за *управување со промените* за постигнување на посакуваните цели во секоја област.

Од таа гледна точка, Владата ќе пристапи кон понатамошен развој на постојните институции и ќе формира нови институции (на пример за обука). Од друга страна мора да се зголеми нивото на капацитетите за управување во рамките на административните и судските системи до степен на ефикасност и ефективност во согласност со стандардите на Европската унија во поглед на ефикасно спроведување на домашното законодавство, како и европското *acquis*. На генерално ниво, ова наложува постоење на *стабилна јавна администрација што функционира добро* и е заснована на ефикасна и непристрасна државна служба, како и независен и ефикасен судски систем.

Претходна институционална поставеност

Институционалната структура за раководење и имплементирање на Стратегијата за РЈА од 1999 година е формирана во 1998 година. За време на таа година, Владата формирала *Комисија за реформа на јавната администрација* одговорна за стратешко управување со процесот на РЈА. Со Комисијата раководел *министерот за правда* и била составена од осум министри надлежни за внатрешни работи, финансии, урбанизам и градежништво, труд и социјална

политика, образование, здравство, економија и локална самоуправа. Во оваа група бил номиниран и еден министер без ресор, како и секретарот на Секретаријатот за законодавство. Во надлежност на Комисијата било стратешкото управување со процесот на реформи, управувањето и раководењето со целиот процес и одговорноста за дефинирање на целите на РЈА.

Нова институционална поставеност

Во 2002 година стана јасно дека Комисијата за реформа на јавната администрација со која раководел министерот за правда *не може да го обезбеди потребното политичко водство за спроведување на реформите*. На тој начин се потврди дека политичките одлуки во врска со Стратегијата за РЈА од 1999 година не можат да се носат на министерско ниво со што ова е *пренесено на ниво на Владата на Република Македонија*. Оттука, механизмот за политичко одлучување во врска со РЈА сега го има следниов редослед:

а) Влада и Претседател на Владата

Владата е одговорна да одржува дискусии најмалку два пати годишно за имплементација на Стратегијата за РЈА на тематски седници. Со цел решавање на политички прашања, Претседателот на Владата може да побара консултации со одговорните министерства пред почетокот на тематските седници;

б) Генерален колегиум (Колегиум на државни секретари)

Генералниот колегиум е одговорен за дискутирање на различни релевантни прашања од областа на РЈА *на вонредни и тематските седници* пред одржување на тематските седници на Владата;

в) Генерален секретар на Владата и Генерален секретаријат

Генералниот секретар до сега беше одговорен за координирање на целокупниот процес на РЈА, како и за подготовка на седниците на Владата и на Генералниот колегиум. По формирањето на нова институција надлежна за јавна администрација, Генералниот секретар ќе биде одговорен за стратешко планирање и координација за Владата и повеќе нема да биде одговорен за оперативен развој на РЈА. Генералниот секретаријат при Владата ја задржува надлежноста за развој на стратешко планирање на политиките што ги утврдува Владата;

г) Министерство за информатичко општество и администрација

Министерството за информатичко општество и администрација ќе има клучна улога во областа на реформата и развојот на јавната администрација во претстојниот период. Постои јасна поделба на надлежностите помеѓу Генералниот секретаријат и новата институција *на полето на РЈА*. Министерството за информатичко општество и администрација ќе ја преземе и одржува *реформата и развојот на јавната администрација, координацијата на странски донатори во оваа област* и тоа сè со цел да обезбеди задоволително темпо на реформите во различните институции. Министерството за информатичко општество и администрација ќе преземе некои други *општи, односно „хоризонтални“ управни функции* кои во моментот се распределени во системот на јавната администрација *(на пример, следниве функции: актуелната функција за РЈА од Генералниот секретаријат, функцијата на развој и УЧР која до сега ја извршуваше Агенцијата за државни службеници, контролната функција во одлучувањето во управни постапки која до сега ја извршуваше Државниот управен*

инспекторат во рамките на Министерството за правда, како и други хоризонтални управни функции). Креирањето политики и подготовката на стратешки документи во врска со РЈА ќе биде под директна надлежност на Министерството за информатичко општество и администрација.

Една од главните функции на Министерството за информатичко општество и администрација ќе претставува *обезбедувањето континуитет во процесот на РЈА*. Со оглед на тоа што РЈА во Република Македонија не претставува проект што ќе заврши за време на мандатот на една влада, од клучно значење ќе биде да се обезбеди континуитет. *РЈА се смета за приоритет од страна на најрелевантните политички сили во Република Македонија*.

Во процесот на РЈА се вклучени и поголемиот дел од министерствата. Со оглед на тоа што РЈА е хоризонтален процес, *мора да бидат вклучени сите сектори на јавната администрација со цел да се постигне одржлив напредок*. Иако Министерството за информатичко општество и администрација ги координира реформите, *секое министерство и другите органи на државната управа се одговорни за спроведување на реформите* во сопствениот сектор и за информирање и координирање на активностите со Министерството за информатичко општество и администрација.

Постоенето на механизми за координација е од суштинско значење за непречено спроведување на процесот на РЈА.

Подготовка на Стратегијата за РЈА (2010 год.) и идно спроведување

Реформата генерално зависи од *силната заложба за промени во рамките* на институциите што спроведуваат реформи. На оперативно ниво, *формирани се работни групи од страна на Владата со цел подготовка на Стратегијата за РЈА*. Покрај тоа, наскоро треба да се формираат посебни работни групи со претставници од различни надлежни институции за *спроведување на Стратегијата за РЈА и Акцискиот план кон истата* со цел да се состануваат колку што е потребно заради дискусија поврзани со процесот на спроведување и формулирање на посебни предлози за понатамошен развој во оваа област. Надлежните организациски единици во рамките на Министерството за информатичко општество и администрација ќе треба дополнително да покренат создавање и приспособување на структурата на работните групи и да ја обезбедуваат потребната поддршка за работење.

Притоа ќе се формира и посебен фонд *за РЈА* и тоа преку заедничка соработка на повеќе билатерални донатори, Делегацијата на ЕУ и Владата. Фондот за РЈА се очекува да има *важна улога* во поддршката за спроведување на Стратегијата за РЈА. Помошта од Фондот за РЈА ќе ги надополни расположливите средства од буџетот на Владата за финансирање на напорите за РЈА. Надлежната организациска единица за РЈА во рамките на Министерството за информатичко општество и администрација ќе утврдува проекти и ќе развива предлог проекти врз основа на Стратегијата за РЈА и Акцискиот план во блиска соработка со односните институции во Република Македонија и донаторската заедница. Приоритетите недвосмислено ќе се дефинираат во согласност со спречивачката помош за реформите и во координација со главната цел на реформите.

Ќе се формира координативно тело/совет составен од високи претставници од институциите кои ќе бидат директно надлежни за спроведување на Стратегијата за РЈА, со кое ќе претседава Министерството за информатичко општество и администрација со цел следење на спроведувањето на Стратегијата за РЈА. Заклучоците и препораките на координативното тело/советот ќе се доставуваат до Комитетот за РЈА со кој претседава Претседателот на Владата.

Податоците и анализата од следењето и оценувањето ќе обезбедат поддршка за носителите на одлуки со цел подобрување на спроведувањето на политиките, оптимална распределба на ресурсите и по потреба подобрување на планираните активности.

Системот за следење ќе биде составен од два модули за генерирање информации и модул за известување. Модулите за генерирање информации го вклучуваат следново:

- **Систем за следење на специфични резултати:** со кој се следи *спроведување на Акцискиот план* кон Стратегијата за РЈА и го покажува степенот на спроведување во согласност со предвиденото. Исто така открива можни тешкотии и разлики во спроведувањето на различни нивоа на владата;
- **Систем за следење на крајниот резултат:** кој генерира информации во врска со тоа дали спроведувањето на активностите ефикасно го поддржува остварувањето на стратешките цели на Стратегијата за РЈА. Исто така го следи напредокот кон остварувањето на визијата на Стратегијата за РЈА и обезбедува информации за степенот до кој спроведените активности придонесуваат за успешност.

Соодветната организациска единица во новата институција надлежна за јавна администрација ќе треба да изготви конзистентен и *едноставен образец за известување* за редовните извештаи. Изготвувањето на редовни извештаи ќе се врши во согласност со методологија утврдена од **Владата**.

Имајќи ги предвид гореспоменатите аспекти, различни надлежни управни органи ќе работат *во добра координација*. Оперативните задачи се распределуваат во согласност со нивото на сложеност на конкретната задача (стратешка, оперативна). Клучните чинители во спроведувањето на Стратегијата за РЈА работат како стратешки партнети имајќи ја предвид *Годишната програмата за работа на Владата која се приспособува во согласност со Стратегијата за РЈА. Притоа ќе се обезбеди и редовно следење на овој процес*. Следниве институции се носители на понатамошниот развој на РЈА во Република Македонија:

- Министерството за информатичко општество и администрација (и Агенцијата за државни службеници во рамките на истата);
- Генералниот секретаријат при Владата;
- Министерството за финансии;
- други важни државни органи (на пример, надлежни за областите спречување на корупција, надворешна финансиска ревизија, итн.).

Горенаведените органи работат на координиран начин и *со присуство на високи функционери, односно државни службеници и политичари*. Ова овозможува соодветно

спроведување. Покрај тоа, во рамките на спроведувањето на Стратегијата за РЈА се обезбедува **учество на некои релевантни надворешни фактори**, како што се претставници на:

- **приватниот сектор** (на пример, претставници од Стопанската комора);
- **државни службеници во процесот на социјален дијалог** (од репрезентативните синдикати);
- претставници од **невладините организации и граѓански организации**;
- други корисници на јавните услуги.

Други (поврзани) прашања

Најновата институционална структура за управување со целокупниот процес на реформи на ниво на влада е посебен орган за управување и координација кој ќе биде назначен. Владата формираше **Комитет за реформи во државната администрација** во јули 2009 година. Комитетот е составен од следниве членови:

- **Претседалот на Владата на Република Македонија** како претседател на комитетот;
- **Заменикот на Претседалот на Владата задолжен за европски прашања** (потпретседател);
- **Заменикот на Претседалот на Владата задолжен за спроведување на Рамковниот договор** (потпретседател);
- **Заменикот на Претседалот на Владата и министер за финансии** (потпретседател);
- **Министерот за правда** (член);
- **Генералниот секретар на Владата на Република Македонија** (член);
- **Директорот на Царинската управа** (член); и
- **Директорот на Агенцијата за државни службеници** (работен член). Ова секако ќе се промени со преземањето на главната одговорноста за работата во оваа област од страна на првиот човек на Министерството за информатичко општество и администрација и со интегрирањето на Агенцијата за државни службеници во структурите на Министерството за информатичко општество и администрација.

Комитет се свикува еднаш месечно и е надлежен за управување со процесот на РЈА и надледување на процесот на спроведување. **Како највисоко политичко ниво за координирање на процесот на реформи, Комитетот ќе биде надлежен и за политичка поддршка и политичко координирање во спроведувањето на новата Стратегијата за РЈА (2010 год.).**

7.2. Други институции што даваат придонес во процесот на РЈА

Покрај горенаведените институционални структури за управување, координација и спроведување на агендата за РЈА, постојат и бројни **други релевантни институции и структури** кои треба да обезбедат поддршка во формулирање на Стратегијата за РЈА, редовно реструктурирање и особено соодветно и ефикасно **спроведување**. Се работи за следниве структури, односно институции:

1. Национален совет за евроинтеграции (на ниво на Собрание);

2. Комисија за европски прашања (на ниво на Собрание);
3. Заменик на Претседателот на Владата одговорен за европски прашања (на ниво на Влада); и
4. Секретаријат за европски прашања (на ниво на Влада);

7.3. Финансирање на реформата на јавната администрација

Спроведувањето на мерките и активностите за реформи во Република Македонија наложува значителни финансиски средства. Со цел постигнување на успешни резултати во реформата, ќе се креира механизам за обезбедување финансиски средства.

Притоа, ќе се изработи детална *евалуација на трошоците за реформите* за секоја поединечна активност во Акцискиот план што ќе резултира со среднорочен финансиски план за петте години на реформата. Како резултат на тоа, ќе се подготвува акциски план за планираните мерки за реформи секоја година врз основа на одредување приоритети помеѓу активностите, што ќе овозможи вклучување на потребните средства во процесот на подготовка на буџетот. Тоа значи дека главниот координатор на реформите (новата институција надлежна за јавна администрација) ќе врши пресметување и координирање на потребните буџетски средства со Министерството за финансии со цел финансиска поддршка на предвидените реформи за следната буџетска година.

АНЕКС 1 АКЦИСКИ ПЛАН

(Во согласност со приоритетите утврдени од страна на Владата)

Конкретната операционализација на Стратегијата за РЈА во дејствување е многу важна фаза на процесот на РЈА. Тука се утврдуваат деталите и конкретните мерки, временските рамки и одговорните институции за спроведување на договорената содржина на новата Стратегија за РЈА. Акцискиот план има за цел развивање на **ефективни и кохерентни капацитети за креирање политики и координација** со цел остварување на зацртаните цели во рамки на процесот на РЈА. Притоа, целта е градење, јакнење, консолидирање и усогласување на општите системи на: **креирање политики и координација, меѓуинституционална комуникација, управување со човечки ресурси на ниво на системот на јавна администрација, јавни финансии и финансиски контроли, управни постапки, приспособување на деловните процеси, е-влада, односно развој на информатичката технологија, итн.** Имплементацијата на Акцискиот план е предмет на **редовно следење и евалуација**. **Врз основа на фактичките наоди редовно ќе се ажурираат и приспособуваат активностите, земајќи ги предвид сите релевантни случувања.**

Спроведувањето на Стратегијата за РЈА е поделено во следниве **три фази**:

- **прва фаза – до крајот на 2011 година:** краткорочната цел е да се **започне или консолидира и дополнително да се развие** реформата на клучните хоризонтални системи и структури за управување, како и да се завршат соодветните **законодавни приспособувања** (каде што ќе има потреба за тоа). За таа цел, **веднаш ќе започне** спроведувањето на голем број мерки од Акцискиот план – да се одржи динамиката и да се добијат рани резултати од реформата за сите институции, на сите административни нивоа;
- **втора фаза – до крајот на 2013 година:** целите за следниот период до 2013 година се воспоставување на основните хоризонтални системи, јакнење и усогласување, како и реструктурирање на секторските и вертикални функции: остварување на очекувањата на граѓаните за поефективни и ефикасни институции, како и **постигнување на општа и секторска способност за еднообразно усвојување и спроведување на *acquis* во Република Македонија;**
- **трета фаза – до крајот на 2015 година:** **спроведување на среднорочните цели:** во оваа фаза, процесот на европска интеграција ќе наложува **значително повисоки стандарди на јавната администрација**. Целта е да се достигне нивото на квалитет на **Европскиот административен простор до крајот на 2015 година**, придржување до заедничките стандарди на земјите-членки на ЕУ и спроведување на ***acquis***. За постигнување на овие цели, редовниот систем за следење и процена на имплементацијата од изминатиот период ќе се извршат во втората половина на 2013 година. Ќе бидат планирани нови активности за клучните области на РЈА, **вклучително и за областите каде што не е постигнат доволен напредок.**

Новата **Стратегија за РЈА ги утврдува приоритетите во новиот процес на РЈА**. Новиот процес ќе ги интегрира сите позитивни достигнувања од периодот на спроведување на „старата“ Стратегија за РЈА (1999-2010 год.) и ќе се преземат понатамошни чекори во насока на **утврдување нови цели и целни групи, при што ќе се посвети особено внимание на фазата**

на спроведување на новата Стратегија за РЈА. Конкретните приоритети за новата Стратегија за РЈА се утврдени и разработени во новата Стратегија за РЈА.

Целта на утврдените приоритети е справување со постојните недостатоци и слабости на јавната администрација, како и градење врз постојните предности и можности на јавната администрација во Република Македонија. Во оваа смисла, во рамките на новата Стратегија за РЈА ќе се утврдат достижни цели и јасни мерки кои ќе вклучуваат понатамошни законодавни измени (кога и каде што ќе биде потребно), нова и реструктурирана организациска и институционална поставеност, како и јасна поделба на надлежностите за практично спроведување на Стратегијата за РЈА.

Клучни показатели за успех

Оценувањето на понатамошниот развој на системот на јавна администрација е важно прашање. Овој развој мора **континуирано да се следи и мери** поради тоа што мерењето на различни јавни политики претставува инструмент за постојан административен развој во една модерна демократска и правна држава. За да се има **објективна слика** логично е да се користи **унифицирана методологија** за анализирање на тековната состојба. Ќе биде развиен соодветен модел што ќе го има предвид функционирањето на јавната администрација во текот на неколку години, при што овој модел е **европскиот модел наречен ЗРП** (Заедничка рамка за процена) за јавните институции. Овој модел овозможува постојано оценување на тековната состојба и перспективите на понатамошниот развој на ова поле. Тој дава одговор на прашањето како се исполнети зацртаните цели. Во поглед на показателите и резултатите, нагласени се следниве аспекти на користење на овој модел за оценување: задоволството на корисниците, задоволството на вработените, економично и рационално користење на буџетските средства, како и влијанието на јавната администрација врз целокупниот општествен систем во Република Македонија. Поради тоа што системот на јавна администрација не е цел сама по себе, потребно е да се врши континуирано стратешко оценување на постигнатите цели и да се презентираат заклучоците од оценувањето пред пошироката јавност (граѓани и приватни правни организации). Од оваа гледна точка постои потреба за поттикнување на „корисниците“ и „потрошувачите“ на јавните услуги за земање активно учество во процесот на РЈА, како и во оценувањето на успехите или неуспехите од функционирањето на овој административен механизам.

Со цел достигнување на споменатите посебни цели, ќе се преземат следниве чекори во различните области на јавната администрација:

а) во поглед на ефективност и ефикасност, квалитет и респонзивност:

- обезбедување подобро, односно порационално трошење на буџетските средства;
- подигнување на стандардите на административните услуги, како и нивото на задоволство на корисниците;
- обезбедување повисоко ниво на респонзивност на органите на јавната управа во однос на граѓаните и приватните правни организации;
- олеснување и подигнување на нивото на квалитетно управување во рамките на јавната администрација во согласност со различните светски признаени модели за квалитет (на пример, ИСО стандарди, Заедничка рамка за процена, Европска фондација за управување со квалитетот, итн.);
- олеснување и ширење на најдобрите практики и понатамошен развој на истите;

- подобрување на квалитетот на законодавството и управната правна рамка (правни акти донесени од страна на Собранието, Владата, министерствата, вклучително и повисоко ниво на предвидливост на одлуките донесени од страна на органи на јавната управа, како и преку користење на модели како РИА, итн.);
- постигнување на највисокото можно ниво на достапност на јавните информации за граѓаните и приватните правни организации;
- поттикнување на развојот на партнерски односи во рамките на јавната администрација, како и помеѓу органи на јавната управа и надворешни субјекти (граѓани и приватни правни организации);
- подигнување на нивото на вклученост на граѓанските организации во процесот на донесување одлуки.

б) во поглед на системот на државна служба и воведување на модерен систем за УЧР:

- развој на систем на државна служба заснован на *заслуги* и кој *поддржува поквалитетно работење*;
- развој и спроведување на модерен систем за УЧР во јавната администрација;
- воведување на стратешко планирање на кадарот, оценување на работењето, модел на компетенции, како и флексибилна политика на вработување;
- овозможување на повисоко ниво на мобилност на вработените во системот на јавна администрација;
- воведување на подобар систем на плати според квалитетот на остварените резултати во работењето;
- спречување на автоматизам во унапредувањето и развивање врска меѓу унапредувањето и работната ефективност на вработените како резултат на извршено оценување на работата;
- подигнување на нивото на мотивираност и раководни одговорности на сите нивоа на системот на јавна администрација;
- воведување на систем на постојани обуки за личен развој на државните службеници со посебен акцент на развојот на раководни способности во рамките на системот на јавна администрација;
- развој на соодветна организациска култура вклучително и „доживотно учење“ и слични приоди;
- развој и спроведување на механизмите за мотивација и подготвеност на раководните државни службеници на највисоко ниво и вработените кои постигнуваат високи резултати за работење во јавната администрација;

в) во поглед на оптимализирање на деловните процеси и модернизација на организациските структури:

- воведување на флексибилна јавна администрација која ќе биде ориентирана кон проекти со јасни и рационални деловни процеси;
- стандардизирање и оптимализирање на деловните процеси во рамки на органите на јавната управа, вклучително и стандардизирање и оптимализирање на управните постапки;
- интензивно поттикнување, олеснување и развој на електронските деловни процеси („е-влада“) на различни полиња (таканаречениот „G2C, C2G, G2B, B2G и G2G“ модел); и
- развој на модерен систем за јавни набавки кој ќе овозможи рационализација на работењето на органите на јавната управа.