

Нацрт-стратегијата за реформа на јавната администрација за периодот 2017-2022 и Акцискиот план: Пропуштена можност или чекор кон ослободување на заробената држава?

Коментар на верзијата објавена јуни 2017

Вовед

Целта на овој документ е да придонесе кон унапредување на квалитетот на реформата на јавната администрација преку конструктивна критика на Нацрт-стратегијата за реформа на јавната администрација 2017-2022 (понатаму во текстот НСРЈА), - која како документ треба да го дефинира стратешкиот развој на „целокупната машинерија (политики, правила, процедури, системи, организациска структура, вработени лица итн.)

финансирана од државата“.¹ За да се разбере важноста на оваа стратегија, неопходно е да се посочи дека истата доаѓа по период на пролонгирана политичка криза, која беше обележана со спорен институционален легитимитет, евидентно еродирање на правната држава и назадување по сите демократски параметри.² Оттаму, цениме дека Стратегијата и Акцискиот

1 Министерство за информатичко општество и администрација, Нацрт-стратегија за реформа на јавната администрација за периодот 2017-2022 и Акциски план. Достапно на: <http://mioa.gov.mk/?q=node/4399> [Пристапено на 3 октомври 2017].

2 UNDP. Democratic Governance Reader: A Reference for UNDP Practitioners, стр. 111.



план треба да понудат решенија за проблемите, како што се: партизацијата на администрацијата; појавата на клиентелизам во јавната администрација; користењето на јавните ресурси за партиски цели; недостигот од транспарентност, отчетност и одговорност; непочитувањето на принципот за вработување и унапредување врз основа на заслугите, како и недоволниот квалитет и достапноста на услугите за граѓаните, т.е. решенија кои, меѓу другото, би придонеле за исполнување на Итните реформски приоритети.³

Изработката на НСРЈА 2017-2022 започна на 1 јули 2016 година со формирање работни групи во кои учествуваа и претставници на граѓанскиот сектор.⁴ Сепак, и покрај почетниот отворен пристап кон подготовката на Стратегијата од страна на надлежното Министерство за информатичко општество и администрација (понатаму во текстот МИОА), процесот остана затворен за

3 Група експерти, Република Македонија: Препораки на Групата на искусни експерти за системските прашања за владеење на правото поврзани со следењето на комуникациите, откриени во пролетта 2015 (јуни, 2015). Достапно на: <http://www.sobranie.mk/downloaddocument.aspx?id=90ab4ae4-f7c7-4fd4-a60d-4f3294bd5d77&t=doc> [Пристапено на 3 октомври 2017].

4 Европска комисија. Итни реформски приоритети (јуни, 2015). Достапно на: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/urgent_reform_priorities_en.pdf [Пристапено на 27 јуни 2017].
За концептот на темелни вредности (Fundamentals First) види: Европска комисија, Enlargement Strategy Paper (ноември, 2016). Достапно на: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_strategy_paper_en.pdf [Пристапено на 3 октомври 2017].

граѓанските организации кои не се дел од овие работни групи. Текстот на Нацрт-стратегијата за првпат беше јавно споделен на 15 јуни 2017 година, заедно со повикот за доставување коментари на истата и објавениот Акциски план.⁵ Имајќи предвид дека Нацрт-стратегијата беше изработена за време на мандатот на претходната Влада и дека како документ не ги рефлектира приоритетите на новиот владин состав, како и повиците на граѓанскиот сектор и на експертската јавност за комплетна ревизија на содржината на Нацрт-стратегијата, МИОА објави повик за номинирање членови во работните групи за финализирање на Нацрт-стратегијата и на Акцискиот план.⁶

Фондацијата Отворено општество – Македонија, Евротинк - Центарот за европски стратегии, Руралната коалиција - Куманово и Здружението за одржлив развој ГЕНЕРА - Скопје доставија свои коментари на Нацрт-стратегијата и на Акцискиот план до надлежното министерство. Во прилог е даден систематизиран преглед на клучните предизвици според овие организации.

5 Марта Арсовска Томовска, министер за информатичко општество и јавна администрација, Одлука за формирање работна група бр. 12/1-2881/1 (30 јуни 2016).

6 Министерство за информатичко општество и администрација, Повик за доставување коментари во однос на Нацрт-стратегијата за РЈА и Акцискиот план (15 јуни 2017). Достапно на: <http://mioa.gov.mk/?q=node/4399> [Пристапено на 18 август 2017].



Структурни предизвици

- Проблемите адресирани во Нацрт-стратегијата треба да се ревидираат за да одговараат на реалните потреби и приоритети, и истите треба да бидат поткрепени со факти, докази и статистички показатели.
- Формулацијата на целите, резултатите и индикаторите треба да биде во согласност со методолошките стандарди.
- Потребно е да се развие систем на индикатори кои ги мерат ефектите, а не само фактичката реализација на активностите (со вклучени почетни вредности, јасни таргети и средства за верификација).
- Активностите треба да се ревидираат со цел да одговараат на природата и на спецификите на проблемите кои треба да ги надминат.
- Потребно е да се подобри конзистентноста и комплементарноста на текстот и на мерките помеѓу Стратегијата и Акцискиот план.
- Акциските планови треба да се изработуваат за помали временски интервали.

- Потребно е да се унапреди моделот за координација на имплементацијата на Стратегијата, вклучително и прецизно дефинирање на институцијата што ќе биде одговорна за имплементација на секоја активност и мерка.
- Потребно е да се развие систем за мониторинг и евалуација кој има интерна и екстерна компонента.
- Потребно е да се развие реална буџетска проекција, со утврдени извори за финансирање.
- Неопходно е овозможување навремено и конзистентно програмирање на ИПА-средствата.

Суштински предизвици

- Ниското ниво на исполнување на обврската за спроведување **проценка на влијанието на регулативата** не се должи на неинформираноста на јавните служби, туку на непостоењето волја предлог-политиките и законските решенија да бидат предмет на критичка анализа. Следствено, решението на овој проблем не може да биде донесување практично упатство (веќе постојат неколку прирачници и



подзаконски акт) или реafirмирање на обврските во Акцискиот план, туку активности кои се насочени кон зголемување на примената на ПВР, на пример преку промена на нивото на задолжителност на ПВР или преку предвидување одговорност за неисполнување на обврската.

- Потребно е зајакнување на **организациските единици за стратешко планирање, креирање и следење на политиките** во рамките на министерствата.
- Потребно е зајакнување на **нормативно-правните одделенија во рамките на министерствата, Секретаријатот за законодавство при Владата и законодавно-правниот сектор во Собранието на РМ.** Притоа, треба да се осигура стручност и компетентност на кадрите во чија надлежност спаѓа подготовката на законските решенија.
- Продолжувањето на рокот за поднесување коментари преку **ЕНЕР** е добредојдено,⁷ меѓутоа тоа не го решава проблемот со непридржување на ин-

ституциите до обврската да го користат ЕНЕР во процесот на подготовка на законските текстови, ниту пак тоа ги решава нивната нереспонзивност и нискиот квалитет на повратните одговори на коментарите дадени од заинтересираните страни и, најважно, не ја решава нивната неволност за интегрирање на препораките на засегнатите страни дадени преку ЕНЕР во предложените законски решенија.

- **Консултативните механизми треба да се применуваат и во раните фази на подготовката на ПВР** (дефинирање проблем, алтернативни решенија, конечно решение) наспроти досегашната практика консултативните механизми да се применуваат кога постои предлог-текст на законското решение.
- Во делот **Креирање дополнителни механизми за поефикасен дијалог и навремено вклучување на засегнатите страни**, Нацрт-стратегијата не ја зема предвид потребата од ревизија на Советот за соработка со граѓанскиот сектор (во насока на препораките дадени од граѓанскиот сектор), можноста за формализирање на ИПА 2 механизмот, унапредување на степенот на примена на членот 22 од Законот за Владата и членот 58 од Деловникот на Владата, кои предвиду-

7 Министерство за информатичко општество и администрација, Повик за номинирање членови во тематските подгрупи за финализирање на Стратегијата за реформа на јавната администрација за периодот 2017-2022 и Акцискиот план за СРЈА 2017-2022 бр. 09/2-1047/2 (30 јуни 2017). Достапно на: http://mioa.gov.mk/files/pdf/dokumenti/Povik_nominacii_SRJA-nevladini.pdf [Пристапено на 3 октомври 2017].



ваат можност за присуство и учество на засегнатите страни, вклучително и граѓанските организации, во работата на Владата.

- Не е доволно само унапредување на политиките за создавање и дисеминација на статистички податоци во надлежност на Државниот завод за статистика, туку постои потреба за продукција на **податоци од областа на административното управување** кои треба да ги продуцира самата управа.
- Нацрт-стратегијата одбива да го препознае и јасно да го дефинира клучниот проблем, а тоа е **партизацијата** на јавната администрација, како и **злоупотребата на државните ресурси** за партиски цели и интереси. Воедно, Нацрт-стратегијата не се осврнува на веќе настанатата злоупотреба и партизација на администрацијата и не предлага начини како да се пристапи кон санација на веќе настанатата штета.
- Посебно внимание треба да се посвети на појавата на мобинг врз административните службеници, кој не е секогаш од партиска природа. Неопходно е да се воведат мерки за негово навремено откривање и санкционирање.
- Потребно е да се предвидат активности со кои ќе се унапреди примената на Етичкиот кодекс за јавните службеници, на пример со мерење на перцепциите на граѓаните за примената на Кодексот во јавните институции. Особено внимание треба да се посвети на односот на административните службеници кон корисниците, особено кон маргинализираните групи и неуките странки.
- Регистарот на вработени во јавниот сектор претставува значителен напредок кон конечно утврдување на бројот на вработените, меѓутоа неопходна е ревизија на методологијата и начинот на прибирање податоци.
- Потребно е да се разгледа можноста за **рационализација на бројот на органите, телата и институциите** на државната управа, но и да се адресира **проблемот со неефикасната или нејасната поставеност на одговорноста**. Последиците од ревизијата на овие прашања претпоставуваат измена на законите, како на пример Законот за организација и работа на органите на државната управа и другите материјални закони.
- Имајќи предвид дека анализите можат да укажат на потребата за оптимизација на бројот на управните тела, органи и институции, од една страна,



и на нереалната систематизација во рамките на самите институции, од друга страна, потребно е да се предвидат активности чијашто цел ќе биде олеснување на транзицијата на оние вработени кои би биле засегнати.

- Не постои систематизиран приод за мониторинг и евалуација базирани на докази, со кој се мерат **перформансите на органите на државната управа како целина**, наспроти мерењето на индивидуалните перформанси.
- Потребно е да се предвидат механизми со кои би се унапредил **проактивниот прод на институциите** во однос на објавување информации од јавен карактер, **декласификација на информациите** и доследна примена на **тестот на штетност**.
- Потребно е да се **намали рокот** во рамките на кој институцијата е должна да овозможи одговор на доставеното барање за пристап до информации од јавен карактер. При намалување на рокот, неопходно е да се антиципираат ризиците кои на друг начин би ја отежнале примената на законот.
- При дефинирањето активности за зголемување на **достапноста на услугите**, предвид треба да се земат факторите, како што се: различните степени на образование, искуство

и можности на граѓаните, како и географските и инфраструктурните ограничувања.

- Особено внимание треба да се посвети на зголемување на достапноста на услугите за **ранливите групи граѓани**, при што треба да се прави разлика меѓу специфичните потреби на лицата со телесна (моторичка и сензорна) и интелектуална попреченост.
- **Дигитализацијата на услугите** не треба да се третира сама по себе како индикатор со кој се мери зголемувањето на достапноста и на квалитетот на услугите.
- Стратегијата се фокусира на услугите за бизнис заедницата, наместо на **услугите за граѓаните**. Иако тие не се исклучуваат едни со други, сепак тесното дефинирање на услугите, пред сè како услуги од интерес за бизнис заедницата, ризикува Стратегијата да не одговори на потребите на граѓаните кои не се од економска природа, туку се поврзани со остварување на некое нивно право.
- Нацрт-стратегијата експлицитно не ги препознава клучните проблеми, како што се: појавата на **партизација на јавната администрација**, вклучително и партиските вработувања; **потребата за воведување интероперабилност**; недостигот од точни



информации за **обемот на јавната администрација**; и анализата на примената на **Законот за општа управна постапка**.



Интегралните коментари на индивидуалните организации се достапни на следниве линкови:

Фондација Отворено општество – Македонија

<http://fosm.mk/mk/Home/NewsAndActivity?newsID=9384&catID=7&pageIndex=2&month=0&year=0&additionalID=0>

Евротинк – Центар за европски стратегии

<http://eurothink.mk/gridfs/data/id/ce7323aa19a18f7bb8630dfe>

Рурална коалиција – Куманово

<http://rural.mk/wp-content/uploads/2017/09/Komentari-Strategija-Ruralna-Koalicija-MIOA-06.07.2017.doc>

Здружение за одржлив развој ГЕНЕРА Скопје

<https://m.facebook.com/generaskopje/photos/a.1648020905265757.1073741828.1175604819174037/1654535041281010/?type=3&source=54>

Проектот „Граѓанска алијанса за транспарентност – Набљудување на процесот на реформи на јавната администрација од страна на граѓанските организации“ има за цел да придонесе кон јакнење на влијанието на граѓанското општество во процесите на креирање јавни политики. Се очекува проектот да придонесе за унапредување на капацитетите на граѓанските организации за спроведување мониторинг базиран на докази за процесот на реформа на јавната администрација и да овозможи простор за соработка на граѓанските организации во нивните застапувачки активности за подобрување на политиките поврзани со реформата на јавната администрација.

