



30.06.2017 година

Скопје

До: Дамјан Манчевски, Министер за информатичко општество и администрација

Министерство за информатичко општество и администрација

бул. „Св.Кирил и Методиј“ бр.54

1000 Скопје, Република Македонија

Предмет: Мислење за Нацрт-стратегијата за реформа на јавната администрација 2017-2022 година

Почитуван г. Манчевски,

Најпрвин би сакале да го поздравиме повикот за мислења за Нацрт-стратегијата за реформа на јавната администрација 2017-2022 година. Меѓутоа, го изразуваме и нашето разочарување што отворивте расправа за документ што е целосно преземен од претходната Влада и се повикува на нејзината програма. Во оваа верзија на Стратегијата не се вградени ни основните определби на новата Влада содржани во нејзината Програма 2017-2020 (“Одговорна власт и контрола над власта”, “Јавната администрација како сервис на граѓаните”, итн). Овој чекор загрижува бидејќи реформата на јавната администрација е прашање застапено и во Итните реформски приоритети, кои Владата повеќепати ги декларираше како нејзин приоритет.

Очекуваме дека Владата ќе го преиспита таквиот пристап кон реформата на јавната администрација, ќе го повлече овој документ и ќе понуди нов пристап и методологија за изработка на стратегија за реформа на јавната администрација, кои ќе доведат кон квалитетно нов документ.

Цениме дека основен недостаток на Нацрт-стратегијата е немањето соодветна оценка за состојбите во јавната администрација, а оттаму и несоодветно поставување на основните цели и резултати на Стратегијата. Оттаму, сметаме дека е нецелисходно да дадеме детално мислење за целиот документ. Сепак, со цел да бидеме конструктивни, ќе укажеме на принципите за изработка, основните поставки, како и одделни елементи на содржината на Стратегијата, кои сметаме дека ќе бидат корисни при конципирањето и изработката на Стратегијата.

Во однос на **пристапот кон подготовката на Стратегијата:**

- На изработката на Стратегијата треба да ѝ претходи сериозна критичка анализа и евалуација на состојбите и досегашните практики во јавната администрација, што ќе доведе до реално согледување и проценка на проблемите. Врз основа на таквата оценка, треба да се определат клучните цели и главните области на

интервенција на Стратегијата, а дури потоа - конкретните резултати и мерки/активности.

- Како основа за изработка на Стратегијата, недостасуваат економски и финансиски параметри за јавниот сектор, за што треба да се вклучат и други надлежни министерства (Министерството за финансии). Следствено, недостасуваат и клучните проекции, како и проценка за економските и финансиските импликации од Стратегијата.
- Неопходните измени во Стратегијата ќе влијаат и на програмирањето на средствата за поддршка на реформата на јавната администрација од ИПА, како и од другите донатори. Владата треба да обезбеди, во дијалог со ЕК, соодветно (ре)програмирање на средствата од ИПА, согласно редефинираните цели на Стратегијата.
- Во Нацрт-стратегијата се наведува дека се земени предвид Оценскиот извештај од Стратегијата за реформи на јавната администрација 2010 - 2015 г. и Анализата на ефектите од спроведувањето на Стратегијата за РЈА 2010 - 2015 г. Меѓутоа, овие документи не се објавени, ниту пак нивните наоди се препознатливи во документот.
- Во анализата треба да се користат повеќе постојните истражувања и извештаи, како од владиниот, така и од граѓанскиот сектор.
- Неопходно е да се воспостави нова владина инфраструктура за концептуализација и изработка на Стратегијата, а учеството на граѓанскиот сектор да биде структурирано, во секоја значајна фаза од подготовката на Стратегијата.
- Треба да се зајакне улогата на Владата и да се унапреди меѓуинституционалниот пристап во поставувањето на стратешката рамка на јавната администрација.
- Имајќи предвид дека голем број мерки во Нацрт-документите се анализи кои што требало да бидат спроведени пред изработката на Стратегијата, Владата би можела да ја разгледа опцијата да **донесе акциски документ за пократок период со мерки од пократкорочен и итен карактер (и оние кои произлегуваат од Итните реформски приоритети)**, како и за изработка на потребните анализи, а во меѓувреме да пристапи кон изработка на нова Стратегија.

Во поглед на **основните поставки и цели на Стратегијата**, потсетуваме на нашите клучни оценки за состојбите во јавната администрација:

“Реформите во Македонија кои траат повеќе од две децении не доведоа до јавна администрација заснована на принципот на вредности и заслуги и насочена кон услуги за граѓаните. Напротив, јавната администрација беше силно политизирана и користена како еден од главните столбови на партискиот клиентелизам. Процесот на еродирање на институциите ги загрози принципите на еднаквост и недискриминација. Дополнително, честите промени на законската рамка, заедно со нејзиното селективно спроведување и недостатокот на транспарентност, создадоа несигурност внатре во администрацијата, но и во однос на

обезбедувањето услуги на граѓаните. Десетгодишниот процес на необјективно вработување и унапредување придонесе кон заробување на институциите.”¹

Оттаму цениме дека една од основните цели на Стратегијата треба да биде департизација на јавната администрација, а мерките да се однесуваат како на откривање и санкционирање на практиките на партизација на администрацијата, така и на превенцијата. Сметаме дека целта “Одговорност и интегритет” треба да биде застапена во Стратегијата, но со значително видоизменети резултати, како и носители. Неопходно е позасилено воспоставување антикорупциски механизми внатре во Владата и јавната администрација, наместо ослонување исклучително на ДКСК, која има улога на надворешен “watchdog”. При тоа, треба да се предвидат реално разработени мерки за примената на новиот Закон за укажувачи.

Друг клучен проблем кој не е согледан и за чие решавање нема соодветни цели и резултати во предложениот текст е *селективноста и дискриминацијата* внатре во јавната администрација и кон граѓаните односно деловните субјекти. Овде, како пример, посочуваме на селективната примена на дисциплински постапки, како и во оценувањето на резултатите на вработените во јавната администрација. Покрај тоа, посочуваме и на воочените селективни притисоци врз деловни субјекти преку инспекциски надзори, прекршочни постапки, итн. Покрај овие појави, пролиферацијата на законски и подзаконски акти, во брзи постапки, честопати неконзистентни решенија, доведоа до *правна несигурност*. Искоренувањето на овие практики и нивната превенција треба да бидат еден од клучните резултати на Стратегијата.

Во оваа насока, *управната постапка* е несоодветно и површно третирана во Нацрт стратегијата и Акцискиот план и тоа повеќе од аспект на заштитата на правата во управните судови, а не и водењето на управните постапки во управата, каде што всушност лежи и најголемиот дел од проблемите. Забележуваме тенденција прашањето на подобрување на пружањето на услуги на граѓаните да се решава единствено преку ИКТ решенија, што не е соодветно, зашто тие треба да бидат само еден од механизмите кој ќе обезбеди подобрување на услугите, но мерките треба да бидат насочени пред сè кон еднаквост пред законот и недискриминација.

Нацрт-Стратегијата ги избегнува системските прашања на јавната служба, додека во Акцискиот план како резултат се “введени елементи на систем на кариера”, што создава дилеми во однос на натамошниот развој на системот на јавна служба.

Во однос на *системот за реформа на јавна администрација, креирање и координација на политиките, како и законодавната рамка*, цениме дека насоката во која се развиваат мерките во нацрт документот не може да даде одговор за постојните состојби и разрешување на проблемите. Предложените мерки во Стратегијата и акцискиот план се главно технички, содржат развивање на упатства, прирачници, итн., кои сами по себе не можат да ги зајакнат институциите. Клучни проблеми во овие области досега беа непочитувањето на законската и процедуралната рамка, при што политичките односно политизирани одлуки, мотивирани од политички клиентелизам, надвладуваа над системскиот институционален пристап. Паралелно

¹ Од документот “Предлог за итни демократски реформи”, јули 2016 г.

слабееја капацитетите на јавната администрација преку промовирање на партиските послушници и систематско демотивирање на професионализмот. Тоа доведе до состојба во којашто постојните законски и процедурални решенија повеќе се “мртво слово на хартија” или “празна лушпа”, без содржина и квалитет. Еден од примерите за ваквата состојба се проценката на влијанието на регулативата и консултацијата на законите преку ЕНЕР. Оттаму, цениме дека сите цели, резултати и мерки во оваа област треба да се преиспитаат. Дополнително, во контекст на засновање на креирањето на политиките за докази потребно е да се зајакне спроведување на евалуации на политиките кое во моментот е исклучително слабо.²

Стратегијата треба да го опфати *целиот систем на јавна администрација*: органите на државната и локалната власт и другите државни органи основани согласно со Уставот и со закон; сите државни органи и тела кои вршат работи од јавен интерес или доверени јавни овластувања, установи, фондови, агенции како и јавни претпријатија, основани од Република Македонија.

Цениме дека документот со право го поставува прашањето на *функционална организациска поставеност на органите на управата*, меѓутоа сметаме дека целите и резултатите треба дополнително да се разработат.

Би сакале да обрнеме внимание и на спроведувањето на принципот на *соодветна и правична застапеност*. И покрај тоа што постои посебна стратегија, цениме дека Стратегијата за реформа на јавната администрација мора да се осврне на остварувањето на овој уставен принцип. Истражувањето спроведено од нашиот Институт покажа на специфична форма на сегрегација во јавната администрација, што нужно бара мерки за управување со диверзитетот и интеграција на работното место, за што имаме изработено конкретни препораки.³ Покрај тоа, укажуваме на потребата да се земат предвид препораките од Анализата на Охридскиот Рамковен договор за социјална кохезија.

Покрај тоа, посочуваме дека Нацрт-стратегијата, а особено предложениот Акциски план е конфузен во однос на повеќе предложени проекти, продолжувајќи ја практиката на преклопување на поединечни проекти, без јасна стратешка рамка. Како пример го наведуваме јавниот регистер на услуги, при што не е ни споменат порталот uslugi.gov.mk. Покрај тоа, напоменуваме дека во изминатите години се развиени голем број на бази на податоци и дека е неопходно да се процени нивната функционалност, искористеност и можно преклопување меѓу институциите.⁴

Во однос на прашањето на *транспарентност и слободен пристап до информациите од јавен карактер*, Владата треба да има проактивен однос и да ја испита можноста да ги користи постојните механизми (деловодници) за систематско определување кои информации можат да бидат достапни до јавноста, наместо паралелно воспоставување нови регистри или механизми.

² Види Резиме на политика "Унапредување на успешноста на јавната администрација на Западен Балкан: достигнува цел", достапно на: http://epi.org.mk/docs/brief_mkd_final.pdf

³ "Живот и бројки" – Соодветна и правична застапеност и интеграција на работно место, Институт за европска политика, март 2016 г., достапно на: http://www.epi.org.mk/docs/Life%20and%20Numbers_MK_Final%20version.pdf

⁴ Како индикатор за ваквите состојби може да послужи состојбата со базите на податоци на различни органи при проверката на избирачките списоци.

Натаму, не ја гледаме потребата во овој документ да бидат вклучени активности кои се однесуваат на пописот, ниту на усогласувањето на статистиките со законодавството на ЕУ.

Што се однесува пак до активноста од предложениот Акциски план која што се однесува на Националната програма за усвојување на законодавството на ЕУ “А 2.4 *Воспоставување ефикасен систем во НПАА, за анализа на *acquis*, превод, планирање и квалитетна транспозиција во националното законодавство, и степенот на усогласеност*”, сакаме да напоменеме дека таков систем постоеше и функционираше, што доведе и до оценката Република Македонија да биде на највисоко ниво на усогласеност со *acquis* во регионот. Меѓутоа, поради недостатокот на политичка волја, како и систематското разградување на човечките ресурси за овие процеси, веројатно во моментот постои проблемот на функционалност. На овој пример укажуваме за да посочиме на реалниот ризик од погрешни проценки, а со тоа и погрешно планирање цели и активности во стратешките документи.

Дополнително, ви укажуваме на забелешките кои група на граѓански организации ги доставија на усвојувањето на Одлуката за формирање на Совет за соработка помеѓу Владата на Република Македонија со граѓанскиот сектор (Службен весник бр. 99/2016).⁵ Предлагаме Владата да ја преиспита оваа одлука.

Подготвени сме да дадеме прилог во натамошната концептуализација и изработка на стратешките документи за реформа на јавната администрација. Напоменуваме дека како еден од партнерите на проектот ВЕБЕР,⁶ чии асоцијативни партнери се сите министерства надлежни за управата во регионот, ќе Ве информираме за сите резултати и активности на овој Проект.

Со почит,

Институт за европска политика, Скопје

⁵http://www.balkancred.net/novo/wp-content/uploads/2016/05/94-1-40-31-Reakcija-na-Odluka-za-Sovet_final.pdf

⁶ Western Balkans Enabling Project for Civil Society Monitoring of Public Administration Reform – WeBER, www.par-monitor.org