



РЕФОРМА

НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА
НА ЛОКАЛНО НИВО



ПРИЛАГОДУВАЊЕ НА РЕФОРМАТА НА СПЕЦИФИЧНИТЕ ПОТРЕБИ НА ЕДИНИЦИТЕ
НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА ВО СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

РЕФОРМА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА НА ЛОКАЛНО НИВО

Прилагодување на реформата на специфичните потреби на единиците на локалната самоуправа во Северна Македонија

Издание: РЕФОРМА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА НА ЛОКАЛНО
НИВО – ПРИЛАГОДУВАЊЕ НА РЕФОРМАТА НА
СПЕЦИФИЧНИТЕ ПОТРЕБИ НА ЕДИНИЦИТЕ НА
ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА ВО СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Издавач: Мисија на ОБСЕ во Скопје

Уредник: Душко Тодороски – Национален програмски офицер при
Мисијата на ОБСЕ во Скопје

Тираж: 300 примероци

Печати: Полиестердеј, Скопје

Скопје, 2020 година



Оваа публикација е подготвена во соработка со ЗЕЛС – Здружение на единиците на локална самоуправа на Република Северна Македонија. Содржината на ова издание не секогаш ги одразува погледите или ставовите на Мисијата на ОБСЕ во Скопје.

ЛИСТА НА КРАТЕНКИ

ОБСЕ Организација за безбедност и соработка во Европа

ЕЛС Единици на локална самоуправа

РЈА Реформа на јавната администрација

ЗБ Западен Балкан

МИОА Министерство за информатичко општество и администрација

МЛСУ Министерство за локална самоуправа

МФ Министерство за финансии

АА Агенција за администрација

ОГО Организации на граѓанското општество

ЗЕЛС Здружение на единиците на локалната самоуправа

ЗВЈС Закон за вработените во јавниот сектор

ЗАС Закон за административните службеници

ЗОУП Закон за општа управна постапка

ЛсП Лица со попреченост

Содржина

Извршно резиме	5
Вовед	7
Контекст и цел на истражувањето	7
Методологија	9
1. Стратегијата за реформа на јавната администрација 2018-2022 и единиците на локалната самоуправа	11
1.1. Креирање на политики и координација	13
1.2. Јавни служби и управување со човечки ресурси	15
1.3. Отчетност, одговорност и транспарентност	18
1.4. Давање на услуги и ИКТ поддршка за администрацијата	20
2. Вклученост на локалната власт во стратегиите за РЈА во земјите од Западен Балкан	24
2.1. Црна Гора	24
2.2. Република Србија	25
2.3. Република Хрватска	27
3. Три предлог политики за соодветен пристап кон реформата на јавната администрација во Северна Македонија	29
3.1. Предлог политика 1: мерки, активности и индикатори за локално ниво во рамки на постојните поглавја на Акцискиот план за спроведување на СРЈА	29
3.2. Предлог политика 2: посебна област во СРЈА и Акцискиот план која ги таргетира спецификите на локалното ниво на власт	31
3.3. Предлог политика 3: посебен Акциски план посветен на реформата на јавната администрација на локално ниво	33
4. Заклучоци и препораки за најсоодветна политика за реформа на јавната администрација на локално ниво	36

Извршно резиме

Стратегијата за реформа на јавната администрација (СРЈА) 2018-2022 на Република Северна Македонија предвидува активности во областите: креирање политики и координација; јавна служба и управување со човечки ресурси; одговорност, отчетност и транспарентност; и давање услуги и ИКТ поддршка на администрацијата. Деталниот преглед на мерките, активностите и индикаторите на СРЈА води до заклучок дека СРЈА стриктно се однесува на институциите на централно ниво, вклучувајќи мерки каде единиците на локалната самоуправа (ЕЛС) се засегнати, притоа без да ги нагласи нивните специфични потреби. И покрај суштинската разлика меѓу институциите на централно и локално ниво, особено во давањето услуги на граѓаните, особеностите на општинската администрација не се соодветно застапени во рамките на СРЈА.

Локалното ниво на власт е од основно значење за секој процес на реформи, имајќи предвид дека ЕЛС најчесто се првата точка за контакт на граѓаните со државниот апарат. Имајќи ја предвид моменталната состојба и утврдените потреби на локално ниво, целта на овој труд е да понуди стратешки насоки на креаторите на политики за тоа како на сеопфатен и соодветен начин да ги вклучат спецификите на ЕЛС во Стратегијата за реформа на јавната администрација. Мисијата на ОБСЕ во Скопје, во соработка со ЗЕЛС - Здружението на единиците на локалната самоуправа, координираше процес преку кој главните чинители ги утврдија клучните предизвици и решенија поврзани со реформата на јавната администрација на локално ниво.

Пристапот на земјата кон реформата на јавната администрација, што се однесува на вклучувањето на локалното ниво, е многу поразличен од случаите со другите земји од Западниот Балкан (ЗБ). На пример, пристапот на Србија кон реформата на јавната администрација ги опфаќа спецификите на локалното ниво преку одделни мерки, активности и индикатори во рамките на поглавјата во СРЈА. Од друга страна, пак, пристапот на Црна Гора кон реформата на јавната администрација, јасно ги покажува особеностите на локалното ниво преку одделно поглавје во СРЈА, а пристапот на Хрватска кон реформата на јавната администрација е насочен кон проблемите со кои се соочува локалното ниво, како преку одделно поглавје во СРЈА, така и преку посебни мерки и активности во останатите приоритетни области.

Со цел да се приспособи текот на реформата на специфичните потреби на ЕЛС, беа развиени три предлог политики за „локализација“ на СРЈА во Северна Македонија, засновани врз анализа на потребите на ЕЛС и најдобрите практики во другите земји од ЗБ:

- » **Предлог политика 1:** мерки, активности и индикатори за локално ниво во рамки на постојните поглавја на Акцискиот план за спроведување на СРЈА;
- » **Предлог политика 2:** посебна област во СРЈА и Акцискиот план која ги третира спецификите на локалното ниво на власт;
- » **Предлог политика 3:** посебен Акциски план посветен на реформата на јавната администрација на локално ниво

Врз основа на сознанијата и заклучоците од процесот, втората предлог политика која предвидува воведување на посебна област (поглавје) во рамките на СРЈА и Акцискиот план, адресирајќи ги спецификите на локалното ниво, се смета за најпогодната опција во тековниот контекст. Оваа препорака беше дадена имајќи ја предвид потребата да се вклучат особеностите на ЕЛС во СРЈА на сеопфатен начин, прифатлив и на централно и на локално ниво, истовремено обезбедувајќи висок степен на спроводливост, очекувано влијание и финансиска одржливост.



Вовед

Контекст и цел на истражувањето

Стратегијата за реформа на јавната администрација (РЈА) 2018-2022¹ на Република Северна Македонија има за цел да ги зголеми продуктивноста, ефикасноста и отчетноста на јавната администрација, со тоа осигурувајќи дека на граѓаните и на фирмите ќе им бидат обезбедени квалитетни и лесно достапни јавни услуги. Министерството за информатичко општество и администрација (МИОА) ја предводеше подготовката на СРЈА, поддржано од SIGMA (Поддршка за подобрување на владеењето и управувањето)², други меѓународни партнери за развој, домашното граѓанско општество и академската заедница. Во Стратегијата се утврдија приоритети кои вообичаено се дел од стратегиите за РЈА во други земји низ Европа, особено во другите земји од Западен Балкан (ЗБ). Дефинирани се четири стратешки приоритетни области, имено: креирање на политики и координација; јавни служби и управување со човечки ресурси; отчетност, одговорност и транспарентност; и јавни услуги и ИКТ поддршка на администрацијата.

Сепак, за разлика од другите земји од ЗБ, СРЈА во Северна Македонија воглавно ги фокусира своите активности на институциите од централното ниво и со тоа не го препознава локалното ниво како клучен столб за успешен реформски процес. Ваквиот пристап беше избран врз основа на тогашната состојба, каде новата влада наследи „заробена држава“ во 2017 година, согласно извештајот на ЕУ³, деполитизацијата и градењето на капацитети за институциите од централното ниво се сметаа за главен приоритет. Од друга страна, во земјата се применува децентрализиран концепт на управување, каде локалното ниво е од суштинско значење за сите реформски процеси, а ЕЛС претставуваат прва точка на контакт на граѓаните со државата. Иако ЕЛС имаат функционална автономија од централното ниво на власта, дефинирањето на стратешките приоритети, како и законите со кои се регулира работењето на општинската администрација, вклучувајќи ги и нивните работените на локално ниво, се одговорност само на Владата.

Иако има суштинска разлика меѓу работењето на институциите на централно и локално ниво, особено во секторот на давање услуги на граѓаните, спецификите на општинската администрација не се соодветно застапени во рамки на СРЈА

1 Стратегијата за РЈА 2018-2022 е достапна на: http://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/strategies/srja_2018-2022_20022018_mk.pdf

2 SIGMA (Поддршка за подобрување на владеењето и управувањето) е заедничка иницијатива на ОЕЦД и Европската Унија. Нејзината главна цел е да ги зајакне темелите на подобро јавно управување.

3 2016, Извештај на ЕУ за Северна Македонија. Достапен на: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_the_former_yugoslav_republic_of_macedonia.pdf



и во законите со кои се регулира јавната администрација. ЕЛС, според Законот за локална самоуправа, се задолжени за обезбедување на широк опсег услуги на граѓаните во сферите на урбанизам, образование, даноци на имот, комунални услуги, односно децентрализирани надлежности кои се многу специфични и поради нивната природа, ЕЛС се првиот контакт на граѓаните со јавните институции. Од друга страна, пак, секое Министерство има јасен опсег на тематски надлежности, за разлика од ЕЛС кои ги покриваат речиси сите тематски аспекти на локално ниво.



Имајќи го предвид горенаведеното, целта на овој труд е да им обезбеди стратешки насоки на креаторите на политики за тоа како на сеопфатен и соодветен начин да ги вклучат специфичните потреби на единиците на локалната самоуправа во рамките на Стратегијата за реформа на јавната администрација.



Методологија

Мисијата на ОБСЕ во Скопје, во соработка со ЗЕЛС, координираше процес во кој главните чинители ги утврдија клучните предизвици и решенија во однос на спроведувањето на СРЈА 2018-2022 на локално ниво. Методологијата се состоеше во истражувања и анализи на квантитативните и квалитативните податоци добиени преку анкети со ЕЛС, регионални дискусии на тркалезна маса и работилници со претставници на ЕЛС, релевантните институции од централното ниво и граѓанското општество.

Фазата на истражување вклучуваше преглед на Стратегиите за РЈА на Северна Македонија, Србија, Црна Гора и Хрватска. Освен тоа, беа анализирани и релевантните домашни закони, вклучувајќи го и Законот за локална самоуправа, Законот за административни службеници, Законот за вработени во јавниот сектор, Законот за општата управна постапка и релевантните подзаконски акти.

Мисијата на ОБСЕ во Скопје и ЗЕЛС спроведоа испитување со ЕЛС во периодот од 11^{ти} до 20^{ти} септември. Вкупно 42 од 81 ЕЛС (52%) одговорија на прашалникот кој се состоеше од општи прашања во врска со РЈА на локално ниво и тематски прашања поделени според четирите области на СРЈА.

Севкупно, беа организирани три тркалезни маси во Скопје, Велес и Охрид, на 24^{ти} септември, 3^{ти} октомври и 9^{ти} октомври 2019 година. Околу 60 претставници на ЕЛС и граѓанското општество учествуваа на тркалезните маси и ги споделија своите мислења и препораки за текот на реформата, што се однесува на локалното ниво. Дополнително, беше организирана тридневна работилница од 6-ти до 8-ми ноември 2019-та година, на која претставници на ЕЛС, МИОА, Министерството за локална самоуправа (МЛС) и организации на граѓанското општество (ОГО) разговараа и развија модели за „локализација“ на СРЈА.

Што се однесува на методолошките ограничувања, недостигот на мотивација кај ЕЛС за учество во испитувањето ја намали „тежината“ на сознанијата. Освен тоа, многу ЕЛС кои првично одговорија на поканата за анкетирање, не дадоа одговори на голем број прашања од отворен тип за кои беше потребно детално дообјаснување. Како корективна мерка, регионалните тркалезни маси беа конципирани така што прво се презентираа почетните резултати од испитувањето, а потоа се дискутираше за нив и истите беа валидирани од учесниците.

Овој труд се осврнува на вклучувањето на локалното ниво во СРЈА 2018-2022, со детален преглед на секое поглавје од Стратегијата. Паралелно на тоа, трудот ги прикажува главните сознанија од испитувањето на ЕЛС и заклучоците од регионалните тркалезни маси и работилницата. Овие сознанија укажуваат на потребата за стратешка интервенција на локално ниво во областите на СРЈА коишто се посветени само на институциите од централното ниво, но кои се целосно применливи и во ЕЛС. Во одделен дел од трудот се опишани примери од Стратегиите за РЈА од неколку земји-членки на Европската Унија (ЕУ) и земји-кандидати за влез во ЕУ, кои послужија како основа за разработување на трите предлог политики за соодветен пристап кон реформата на јавната администрација на локално ниво во Северна Македонија. Анализирајќи ги предностите, слабостите, можностите и пречките за секој модел, трудот нуди препораки за најпогодниот модел за реформа на јавната администрација на локално ниво.

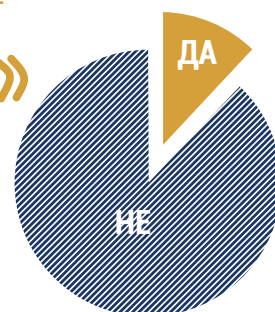
1 Стратегијата за реформа на јавната администрација 2018-2022 и единиците на локалната самоуправа

Во овој дел од трудот се опишува степенот на вклученост на ЕЛС во процесот на подготовка на СРЈА и се толкуваат погледите на ЕЛС во однос на соодветноста на пристапот на реформата кон локалните потреби.

Вклученост на ЕЛС во развојот на СРЈА 2018-2022

Според испитувањето, само 5 од 42 ЕЛС изјавиле дека биле консултирани во процесот на подготовката на СРЈА 2018-2022. Тие 5 ЕЛС биле информирани за процесот само по пат на е-пошта, додека ниту една ЕЛС не присуствувала на јавна дебата или работилница посветена на СРЈА.

**ДАЛИ БЕВТЕ
КОНСУЛТИРАНИ
ВО ПРОЦЕСОТ НА
ПОДГОТОВКА НА
СТРАТЕГИЈАТА ЗА
РЈА 2018-2022**



Сепак, ЗЕЛС истакна дека, како претставник на сите ЕЛС, Здружението беше вклучено во работните групи, но во фаза кога СРЈА веќе беше развиена и имаше само ограничена можност за суштинска интервенција во концептот. Освен тоа ЗЕЛС изјави дека ја споделиле нацрт-Стратегијата со ЕЛС, но само неколку од нив дале свои коментари и идеи. Ова укажува на недостиг на интерес за активно вклучување во оваа област од страна на ЕЛС, како и на недостиг на значајни консултации со ЕЛС од страна на централните институции на теми кои им се од интерес.

Во однос на улогата на МЛС, ЕЛС се согласија дека е неопходна понатамошна активна вклученост во проценувањето на потребите и застапување за промени што ќе го подобрат функционирањето на локалната самоуправа. МЛС беше вклучено во работните групи за подготовка на СРЈА, но ЕЛС изјавија дека не биле вклучени, ниту консултирани од страна на Министерството во текот на процесот.

Соодветност на пристапот на реформата кон локалните потреби

Во однос на соодветноста на пристапот на СРЈА кон локалното ниво, општинските претставници нетрпеливо чекаа да ги споделат своите погледи за постојните предизвици и проблеми со кои се соочуваат. Воглавно, претставниците на ЕЛС на тркалезните маси истакнаа дека поради уставниот автономен статус и специфичните надлежности утврдени во Законот за локална самоуправа, работењето на ЕЛС е целосно различно од другите државни административни тела на централно ниво.

„Локалната администрација има директен и постојан контакт со граѓаните, што ги прави нејзините секојдневни задачи поинакви од оние на институциите на централно ниво, а нејзината одговорност - поголема“⁴

Неколку претставници на ЕЛС нагласија дека поради еднаквиот третман во СРЈА, законите со кои се регулираат односите на вработените во јавниот сектор не прават разлика меѓу вработени на централно и локално ниво, иако надлежностите за некои позиции на локално ниво (на пр. локална инспекција, урбанизам итн.) бараат целосно различен пристап и третман.

„СРЈА целосно ги занемарува особеностите и начинот на функционирање на ЕЛС, ставајќи акцент само на приоритетите на институциите од централно ниво и наметнувајќи ги законските измени подеднакво и на локално ниво, како да нема разлика. Овој пристап е целосно несоодветен“⁵

Што се однесува на надлежностите на ЕЛС за исполнување на обврските кои произлегуваат од законите со кои се регулира јавниот сектор, неколку претставници укажаа дека има огромна разлика помеѓу поголемите и помалите ЕЛС. Имено, помалите ЕЛС имаат недостиг од човечки ресурси и не успеваат да ги исполнат своите задачи кои произлегуваат од повеќе закони, вклучувајќи го Законот за вработени во јавниот сектор и Законот за административни службеници.

„Покрај обврските што произлегуваат од Законите, ние, како општинска администрација, мора секојдневно да постапуваме во согласност со потребите и барањата на граѓаните, тој труд не се цени, иако ни одзема најголем дел од времето“⁶

Дополнително, претставниците на ЕЛС изјавија дека се соочуваат со проблеми кога треба да добијат дозвола или одобрение од соодветното Министерство, во смисла на времетраењето на постапката и недоволно јасните упатства за процедурата. Ова често се случува кога станува збор за обврски кои произлегуваат од законите и подзаконските акти за „јавна администрација“ (на пр. подготовка на акт за внатрешна организација и систематизација, годишен план за вработување итн.).

„Релевантните министерства мора да одржуваат постојана комуникација со ЕЛС, најпогодно би било ако тоа е во форма на повремени регионални консултации или посети на локалните администрации, за да можат и самите да се запознаат со спецификите на нашата работа и да ги оформат процесите соодветно“⁷

Покрај општите забелешки за вклученоста на локалното ниво во развојот на СРЈА и степенот на соодветност на пристапот на реформата, подолу се наведени и забелешки за тековната состојба и конкретните потреби и очекувања на ЕЛС за секое од четирите поглавја од СРЈА.

⁴ Цитат од добиениот прашалник од испитувањето спроведено во општина во Југоисточниот регион

⁵ Цитат од добиениот прашалник од испитувањето спроведено во општина во Вардарскиот регион

⁶ Цитат од машки претставник на работилницата од општина во Скопскиот регион

⁷ Цитат од женски претставник на регионална дебата од општина во Пелагонискиот регион

1.1. Креирање на политики и координација

Краток преглед на целите и мерките во оваа област од СРЈА 2018-2022

Општата цел на оваа област е да се обезбеди ефикасно, продуктивно и инклузивно креирање на политики. Утврдени се четири посебни цели:

- » Подобрено полугодишно стратешко и секторско планирање во поглед на остварување на стратешките приоритети на Владата;
- » Подобен квалитет на политиките и законите и зголемена транспарентност и учество на засегнатите страни;
- » Подобрена продуктивност на процесите, структурите и механизмите за контрола за хоризонтално усогласување и следење на политики, како и подобрена продуктивност на процесот за носење одлуки на Владата;
- » Подобен квалитет и достапност на статистички податоци за креирање на ефикасни политики.

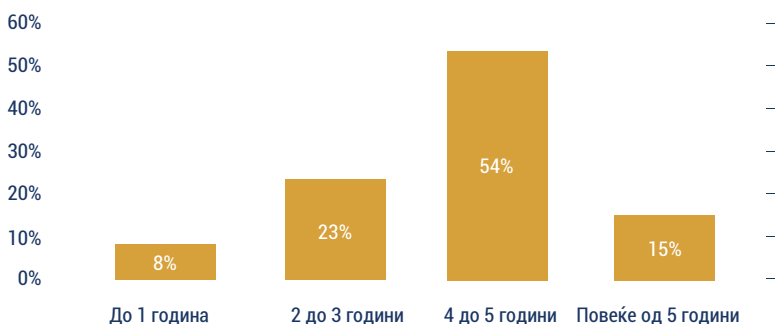
По детален преглед на мерките, активностите и индикаторите во рамки на првиот столб на Стратегијата, може да се заклучи дека секој аспект од оваа област е тесно поврзан со институциите на централно ниво. Имено, мерките за подобрување на секторското планирање, подобрувањето на транспарентноста и учеството на засегнатите страни во креирањето на политики, како и хоризонталната усогласеност се посветени на Владата, нејзините секретаријати и министерства.

Моментална состојба на локално ниво

ЕЛС се исклучени од овој дел на СРЈА и нема стратешка интервенција во аспектите вклучени во областа на креирање политики и координација. Сепак, според нивните надлежности, и тие спроведуваат стратешко и секторско планирање, создаваат локални политики, имаат обврска да ги вклучат засегнатите страни во транспарентен процес на креирање на локални политики и мораат да ги координираат своите политики во комплексниот систем на централна и локална власт, хоризонтално - со другите ЕЛС и вертикално - со централните институции.

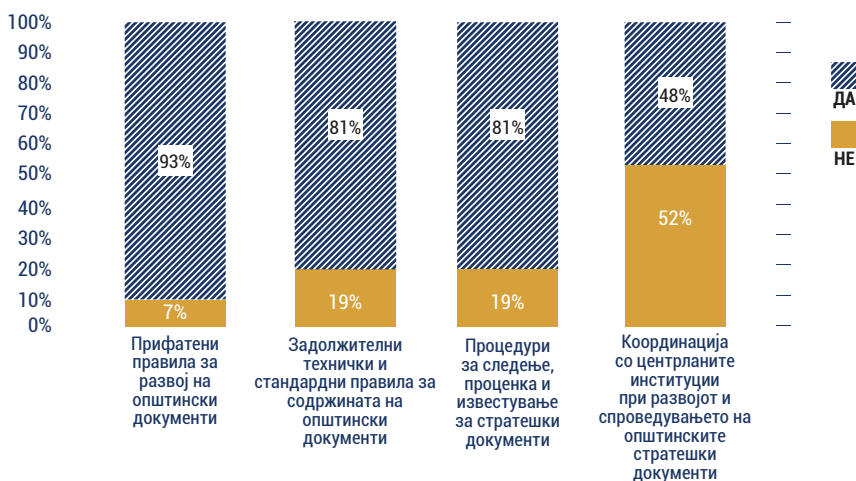
Според испитувањето, 28 од 42 ЕЛС подготвуваат општ стратешки план, кој најчесто е за период од 4 до 5 години. Само во ретки случаи стратешкиот план се однесува на подолг период, додека пак околу една четвртина од ЕЛС имаат стратешки планови кои покриваат период од 1 до 3 години.

ВРЕМЕНСКИ ПЕРИОД НА СТРАТЕШКИОТ ПЛАН НА ЕЛС



Иако најголемиот број од ЕЛС спроведуваат стратешко планирање на подолг рок, само 3 од 42 ЕЛС создале акт (насоки или правила) кој го утврдува развојниот процес на општински акти (одлуки, програми, стратегии, акциски планови и други правни документи и политики). Само осум ЕЛС вовеле задолжителни технички и стандардни правила за нацрт и содржина на општинските акти, а исто толку ЕЛС утврдиле процедури за следење, проценка и известување за спроведувањето на стратешките документи. Во однос на соработката со централните институции во развојот и спроведувањето на општинските стратешки документи, околу половина од ЕЛС одговорија позитивно. Свкупните резултати се претставени во графиконот подолу:

КАПАЦИТЕТИ ЗА СТРАТЕШКО ПЛАНРАЊЕ НА ЛОКАЛНО НИВО



Во однос на транспарентноста и учеството на засегнатите страни во креирањето на локални политики, ЕЛС не споменаа никаков иновативен механизам, освен задолжителните правни форми (граѓански иницијативи, јавни сослушувања и еднонасочно информирање преку веб-страници).

Заклучоци

Имајќи ја предвид тековната состојба, јасно е дека ЕЛС имаат потреба од стратешка интервенција насочена кон зајакнување на нивните капацитети за креирање политики и координација. Подолу се наведени главните забелешки во однос на оваа област:

- » Недостиг од унифициран пристап во развојот на општински акти со утврдени правила и процедури. Без разлика дали се работи за секторска стратегија (на пр. стратегија за локален економски развој) или за општ општински план за развој, со исклучок на неколку ЕЛС, нема правила кои го дефинираат целиот процес - од утврдување на потребата, начинот на кој би се вклучиле засегнатите страни, собирање и употреба на статистичките податоци, до техничките и стандардните правила за содржината и нацртот итн.

- » Недостиг на капацитети и јасни процедури за следење, проценка и известување за стратешките документи. Кога некој документ за општинска политика е усвоен, многу често локалните администрации не можат да го измерат она што го постигнале и да зборуваат за исходите и влијанието предизвикани од спроведувањето на документот, наместо да споменуваат само крајни резултати.
- » Недостиг на капацитети за вертикална и хоризонтална координација на политики. Во комплексен систем со две нивоа на власт (централна и локална), ЕЛС се соочуваат со сериозни предизвици при одржувањето на нивните политики во координација со националните тематски политики. Покрај координацијата со тематските политики со надлежните министерства, треба да се стави посебен акцент на улогата на МЛС при обезбедувањето на правилна вертикална координација. Освен тоа, потребни се дополнителни напори за да се обезбеди суштинска хоризонтална координација и соработка меѓу ЕЛС.

1.2. Јавни служби и управување со човечки ресурси

Краток преглед на целите и мерките во оваа област од СРЈА 2018-2022

Главната цел на оваа област е компетентна, професионална и деполитизирана јавна администрација. Утврдени се три посебни цели:

- » Деполитизација на администрацијата преку подобро спроведување на принципите на заслуга, еднакви можности и правична застапеност, како и професионализација на високата раководна служба;
- » Унифициран и кохерентен систем на плати за вработените во јавниот сектор;
- » Систем за професионален развој на административните службеници, спроведен од Академијата за професионален развој на административни службеници.

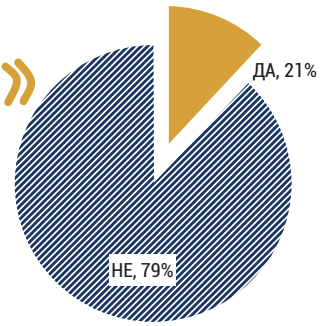
По детален преглед на предвидените мерки и активности, може да се заклучи дека овој дел на СРЈА индиректно цели кон ЕЛС. Клучните закони коишто ги регулираат човечките ресурси во јавната администрација, Законот за вработени во јавниот сектор (ЗВЈС) и Законот за административни службеници (ЗАС) директно им наметнуваат обврски на ЕЛС. Стратегијата предвидува измени на овие два закона, како и нов нацрт Закон за висока раководна служба, што исто така влијае врз ЕЛС. Дополнително, претставниците на ЕЛС се дел од Мрежата за управување со човечки ресурси, а исто така се обврзани да го спроведуваат принципот на правична застапеност на локално ниво. Во однос на професионалниот развој на административните службеници, Стратегијата предлага општи мерки без да ги препознае специфичните потреби на локалната администрација.

Моментална состојба на локално ниво

На прашањето дали биле консултирани во процесот на подготовка на нацрт законите со кои се регулира јавната администрација, 33 ЕЛС одговорија негативно, додека само девет одговорија позитивно. Тие девет беа консултирани во однос на

Законот за административни службеници (ЗАС) и новиот Закон за вработени во јавниот сектор (ЗВЈС) преку ЗЕЛС, но не се сигурни колку нивните предлози ќе бидат прифатени.

ДАЛИ БЕВТЕ КОНСУЛТИРАНИ ВО ПРОЦЕСОТ НА ПОДГОТОВКА НА ЗАС И ЗВЈС?



Во однос на ова, повеќе од половина ЕЛС кои учествуваа на регионалните тркалезни маси изјавија дека се соочуваат со проблеми при спроведувањето на процесите за управување со човечки ресурси кои произлегуваат од ЗАС и ЗВЈС. Неколку ЕЛС истакнаа дека се соочуваат со сериозни предизвици при подготовката на функционална анализа и акт за систематизација и организација. Изјавија дека процедурата за спроведување на функционална анализа е долга и комплицирана и дека немаат никаква поддршка од релевантните централни институции. Освен тоа, постојат случаи каде поради правни ограничувања за измени на актот за систематизација и организација, ЕЛС не успеале да го усогласат актот со барањата во други тематски закони.

Ако ЕЛС имаат независен буџет, зошто им треба одобрение од МИОА за актите за систематизација и за годишните планови за вработување?⁸

Иако ЕЛС имаат уставна автономија, во пракса сметаат дека им „недостасува независност“ од централните институции. Проблемот со процесите за кои треба да добијат одобрение од МИОА и Министерството за финансии (МФ) е дека Министерствата не се и не можат да бидат целосно свесни за работата, начинот на функционирање и потребите на ЕЛС кои се потполно различни од оние на централните институции. Затоа, ЕЛС спроведуваат процедури само за да ги исполнат законските барања, иако тие не придонесуваат за подобри остварувања на локално ниво, според комплексната правна рамка со која се регулира нивната работа.

Потребно е да се интервенира во Законот за локална самоуправа, Законот за вработените во јавниот сектор и Законот за административни службеници со цел да се постигне суштинска независност на единиците на локалната самоуправа⁹

Во однос на проценката на остварувањата на административните службеници, најголемиот број од ЕЛС коишто учествуваа на регионалните кружни маси сметаат дека процесот е неефикасен и изјавуваат дека го применуваат само за да ги исполнат законските барања.

Што се однесува на вработувањето, комплексноста на процедурата претставува проблем, особено за помалите ЕЛС. Постојат и случаи кога општинскиот Совет не го усвојува годишниот план за вработување, иако општинскиот буџет за нови вработувања веќе е усвоен. Ваквата ситуација на политички застој создава состојба

⁸ Цитат од добиениот прашалник од испитувањето спроведено во општина во Југоисточниот регион

⁹ Цитат од добиениот прашалник од испитувањето спроведено во општина во Североисточниот регион

каде што ЕЛС не можат да ги исполнат законските барања кои произлегуваат од ЗАС и ЗВЈС. Како што посочуваат некои ЕЛС, тие имаат значителни трошоци, имајќи предвид дека општинските претставници мора да патуваат барем три пати до Агенцијата за администрација (АА) во Скопје за да завршат една постапка за вработување.

Што се однесува на принципот на правична застапеност на локално ниво, резултатите од испитувањето покажаа дека 30 општини сметаат дека тековниот модел на обезбедување правична застапеност во јавниот сектор не го подобрува квалитетот на локалната администрација. Вкупно 11 ЕЛС сметаат дека квалитетот се зајакнува со спроведување на овој принцип, но не можеа да објаснат на кој начин, ниту пак да ни дадат конкретни примери.

Со примената на принципот на правична застапеност, го поткопуваме капацитетот на нашата локална администрација¹⁰

Во однос на годишните генерички обуки организирани од МИОА, ЕЛС изјавија дека системот не функционира правилно. Само 17 од 42 ЕЛС присуствувале на обуките и повеќе од половината од нив ги сметаат за несоодветни за задачите и надлежностите на локалната администрација.

Голем дел од општинските надлежности не се покриени со обуките или има обуки кои се организирани од приватни консалтинг фирми кои се многу скапи и не можеме да си ги дозволиме¹¹

Неколку ЕЛС изјавија дека достапните обуки од годишниот план на МИОА се исти секоја година и поради тоа административните службеници мораат да ги повторуваат истите обуки за да имаат завршено пет генерички обуки. Од друга страна, пак, 35 од 42 ЕЛС присуствуваат на специјализираните обуки организирани од ЗЕЛС и се воглавно задоволни со структурата и содржината на обуките.

Потребни се посебни, индивидуализирани обуки, приспособени на претставниците на ЕЛС, а не оние за централните институции, бидејќи локалната администрација има специфични надлежности¹²

Заклучоци

Имајќи ја предвид тековната состојба, очигледно е дека ЕЛС имаат потреба од стратешка интервенција насочена кон зајакнување на нивните капацитети за управување со човечки ресурси. Подолу се наведени главните забелешки во однос на оваа област:

- » Недостиг од консултации во процесот на изработка на нацрт на законите со кои се регулира јавната администрација на локално ниво. Дополнително, ЕЛС се сомневаат во нивото на прифатеност на нивните предлози за измени на тие закони.
- » Неусогласеност меѓу уставната и финансиската автономија на ЕЛС

¹⁰ Цитат од добиениот прашалник од испитувањето спроведено во општина во Источниот регион

¹¹ Цитат од добиениот прашалник од испитувањето спроведено во општина во Пелагонискиот регион

¹² Цитат од добиениот прашалник од испитувањето спроведено во општина во Југоисточниот регион

и потребата да се добие одобрение од централните институции (Министерствата) за вработувања. ЕЛС сметаат дека одобрувањето на годишниот план за вработување од Советот би требало да биде доволно, без дополнително одобрение од МИОА. Освен тоа, посебното одобрување на секое вработување од страна на МФ е показател за недостигот на независност во управувањето со човечки ресурси, иако ЕЛС работат со сопствен, независен буџет.

- » Несоодветни обуки за вршење на задачите и надлежностите на локалната администрација. ЕЛС истакнуваат дека системот на годишни генерички обуки организирани од МИОА не функционира правилно, но задоволни се со специјализираните обуки организирани од ЗЕЛС. За локалните администрации, неопходни се дополнителни обуки, приспособени на нивните специфични потреби и надлежности.

1.3. Отчетност, одговорност и транспарентност

Краток преглед на целите и мерките предвидени во оваа област од СРЈА 2018-2022

Општа цел на оваа област е да се обезбеди отчетно и транспарентно работење на институциите. Утврдени се пет посебни цели:

- » Изработка на кохерентна институционална рамка за институциите од централно ниво, со јасно дефинирана структура за отчетност;
- » Воспоставени ефикасни и продуктивни механизми за отчетност на институциите на централно ниво;
- » Подобен интегритет на институциите;
- » Подобрена транспарентност и комуникација на институциите со граѓаните и фирмите;
- » Подобрена продуктивност на административните процедури и соодветно спроведување на Законот за општа управна постапка (ЗОУП).

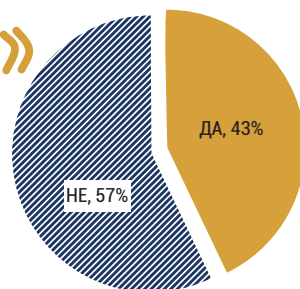
По детален преглед на предвидените мерки и активности, може да се заклучи дека во овој дел од Стратегијата целосно е направен превид на потребите на ЕЛС, додека само неколку аспекти се применливи на локално ниво. СРЈА предвидува мапирање на институциите, реорганизација и оптимизација на институциите од централно ниво (министерства, агенции, инспекторати итн.), спроведување на функционална анализа на централно ниво, усвојување на политики за интегритет од страна на институциите од централно ниво, како и соодветни обуки за спроведувањето на ваквите политики. Од друга страна, пак, активностите поврзани со слободен пристап до јавни информации, отворени податоци и административни процедури, исто така се однесуваат на ЕЛС, иако тие не се споменуваат како корисници на таквите активности.

Моментална состојба на локално ниво

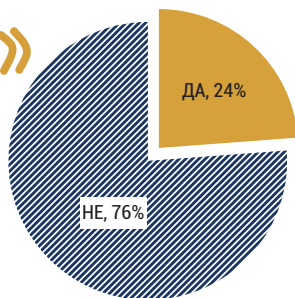
Кога станува збор за тековната состојба во ЕЛС во однос на отчетноста и транспарентноста, беа анализирани неколку аспекти, вклучувајќи ги спроведувањето на функционална анализа, политиките за интегритет, транспарентноста и административните процедури.

На прашањето дали спровеле функционална анализа во последните три години, само 18 ЕЛС одговорија позитивно, и покрај фактот дека тоа е законска обврска за секоја институција од јавниот сектор. Вкупно 24 ЕЛС рекоа дека не спровеле функционална анализа во последните три години.

СПРОВЕДЕНА ФУНКЦИОНАЛНА АНАЛИЗА ВО ПОСЛЕДНИТЕ 3 ГОДИНИ



УСВОЕНА ПОЛИТИКА ЗА ЕТИКА И ИНТЕГРИТЕТ

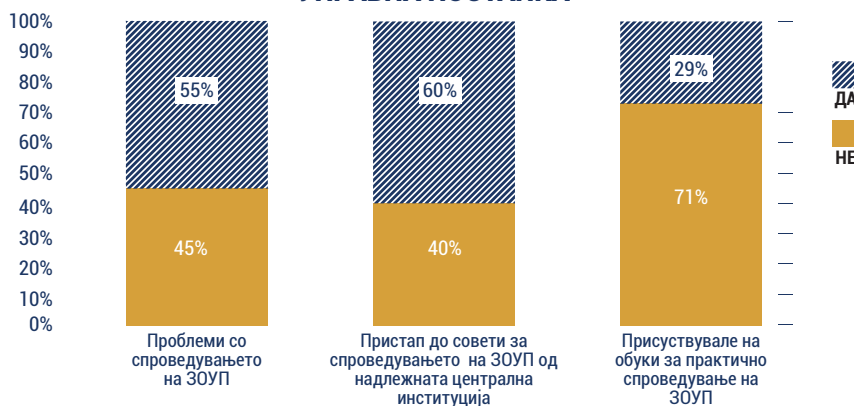


Во однос на мерките за зајакнување на интегритетот на локално ниво, само 10 од 42 ЕЛС усвоиле политика за етика и интегритет. Во повеќето случаи, тоа е кодекс за етика и интегритет за локални функционери и/или административни службеници.

Што се однесува на транспарентноста, 32 ЕЛС одговорија дека добиле официјални насоки за интернет транспарентност, односно насоки за тоа кои информации мора да ги објавуваат на своите интернет страници. Сепак, темелната анализа направена од ОГО¹³ покажува значајни разлики помеѓу интернет страниците на ЕЛС. Ова е јасен показател дека има недостиг на унифициран пристап кон интернет транспарентноста на локално ниво.

Во однос на спроведувањето на ЗОУП, 19 од 42 ЕЛС укажаа дека се соочуваат со проблеми поврзани со одредбите на овој Закон. Дополнително, 17 ЕЛС рекоа дека имаат пристап до совети во врска со вообичаеното спроведување на ЗОУП од страна на релевантните државни институции, а претставници на 30 ЕЛС беа дел од обуките посветени на практичното спроведување на ЗОУП.

СПРОВЕДУВАЊЕ НА ЗАКОНОТ ЗА ОПШТА УПРАВНА ПОСТАПКА



¹³ Центар за управување со промени, Центар за одржлив развој АЛКА. „Барометар за интернет транспарентност на општините“ 2016. Достапен на: http://www.cup.org.mk/publications/Barometar_MK.pdf

Заклучоци

Имајќи ја предвид тековната состојба, јасно е дека ЕЛС имаат потреба од стратешка интервенција за јакнење на отчетноста и транспарентноста. Подолу се наведени главните забелешки во однос на оваа област:

- » Недостиг на унифициран пристап до локалното ниво во однос на оптимизација на нивното работење. СРЈА предвидува активности за реорганизација и оптимизација за институциите од централно ниво (министерства, агенции, инспекторати итн.) и прави целосен превид на ЕЛС, иако тие ја нагласуваат потребата од мерки за подобрување на внатрешното функционирање и хоризонтална и вертикална координација.
- » Потребна е понатамошна поддршка при спроведувањето на функционална анализа. ЕЛС не се запознаени со придобивките од спроведувањето на овој процес и на него гледаат само како законска обврска. Сепак, загрижувачки е дека повеќе од половината ЕЛС кои одговорија на испитувањето, сè уште не спровеле функционална анализа во последните три години.
- » Неопходно е принципите за етика и интегритет да станат редовна практика на локално ниво. Имајќи предвид дека само мал број ЕЛС ги усвоиле политиките за етика и интегритет по сопствена иницијатива, потребен е унифициран, структуриран и сеопфатен пристап во развојот на ваквите политики за локални функционери и административни службеници.
- » Недостиг од унифициран пристап кон транспарентноста на локално ниво. Иако повеќето ЕЛС знаат за рамката според која се регулира задолжителната и проактивна транспарентност во нивната работа, постојат значајни разлики меѓу интернет страниците на ЕЛС.
- » Потребна е помош при спроведувањето на ЗОУП, со цел да се надминат постојаните проблеми. Иако повеќето ЕЛС беа дел од обуките посветени на практичното спроведување на ЗОУП, многу од нив и понатаму се соочуваат со проблеми во неговото спроведување и потребно им е редовно советување со релевантните државни институции.

1.4. Давање на услуги и ИКТ поддршка за администрацијата

Краток преглед на предвидените цели и мерки во оваа област од СРЈА 2018-2022 година

Општа цел во оваа област е да се обезбеди дека институциите навремено ќе даваат услуги и на лесно пристапен начин. Утврдени се три конкретни цели:

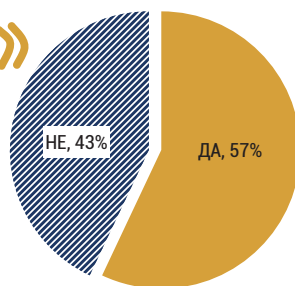
- » Рационално инвестирање во дигитален развој;
- » Подобрен квалитет и пристап до јавните услуги; и,
- » Дигитална средина која овозможува пристап до, и можности за користење на електронски услуги.

По извршениот детален преглед на предвидените мерки и активности, може да се заклучи дека овој дел од Стратегијата ги занемарува ЕЛС, освен во неколку аспекти во кои се индиректно опфатени. Што се однесува на институциите на централно ниво, Стратегијата предвидува дигитална трансформација на давањето услуги во институциите на централната власт, централно координирано управување со проекти во областите на е-влада, подобар пристап до институциите за граѓаните и дигитализација на јавните услуги од страна на државните органи. Во поглед на локалното ниво, Стратегијата вклучува индикатор кој посебно го мери степенот на спроведување на политиките за дигитализација на централно и локално ниво. Одредени активности индиректно се однесуваат на локалното ниво, на пример подобрувањето на каналите за електронска комуникација во администрацијата, поедноставувањето на процесите на давање услуги и изработка на каталог за јавни услуги.

Сегашната состојба на локално ниво

Во поглед на физичкиот пристап до јавните услуги, 24 ЕЛС сметаат дека имаат обезбедено соодветен пристап до нивните простории за лицата со попреченост (ЛсП), додека 18 сметаат дека се потребни дополнителни инвестиции со цел да се овозможи лесен пристап за секој граѓанин до просториите на ЕЛС и можност за добивање на потребните услуги.

**СООДВЕТЕН
ФИЗИЧКИ
ПРИСТАП ДО
ПРОСТОРИИТЕ
ЗА ЛИЦА СО
ПОПРЕЧЕНОСТ**

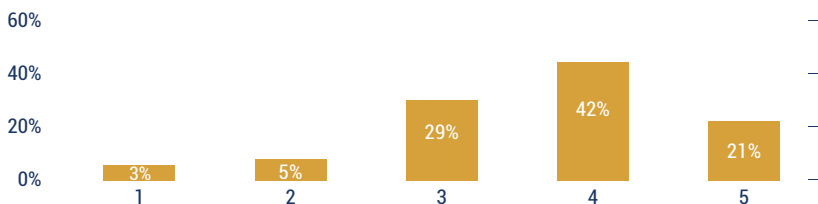


Во однос на е-услугите, 25 ЕЛС одговорија дека даваат електронски услуги. Најчест одговор беше е-одобрението за градба, што претставува е-алатка развиена од ЗЕЛС за сите ЕЛС. Беа наведени и други примери за е-услуги, како што се „Пријави проблем“ и „М-заедница“, чија цел е да ја олеснат комуникацијата помеѓу граѓаните и ЕЛС (или претпријатијата корисници), како и „Е-даноци“, алатка која функционира во само неколку ЕЛС и која им овозможува на граѓаните електронски да управуваат со нивните локални даноци.

Од друга страна пак, 25 ЕЛС сметаат дека им е потребна поддршка за понатамошна дигитализација на нивните услуги. ЕЛС наведоа неколку приоритетни области за е-услуги кои ги вклучуваат е-архива, е-даноци и издавање на локални одобренија (елаборат за заштита на животната средина, интегрирана еколошка дозвола, лиценци за вршење на такси превоз на патници, итн.).

Честопати, граѓаните се приморани да вадат документи од различни институции за да ги добијат потребните јавни услуги. Поради тоа, ЕЛС мора да соработуваат со државните институции, особено со подрачните одделенија (регионалните канцеларии на министерствата, агенциите, инспекторатите, итн.). Табелата подолу покажува дека повеќето од ЕЛС се многу задоволни (4) од соработката, оценети на скала од 1 до 5, каде 1 е најмалата, а 5 највисоката оценка.

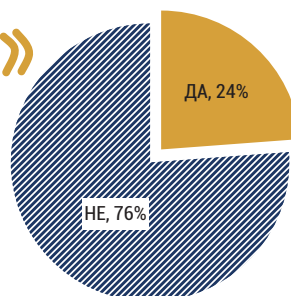
ЗАДОВОЛСТВО ОД СОРАБОТКАТА СО ПОДРАЧНИТЕ ОДДЕЛЕНИЈА НА ИНСТИТУЦИИТЕ НА ЦЕНТРАЛНО И ЛОКАЛНО НИВО



Воведувањето на реномирани стандарди е еден од предусловите за подобрување на процесите на давање услуги. Стандардот ISO 9001 за управување со квалитет на институциите им дава насоки и алатки за обезбедување на услуги кои конзистентно ќе ги задоволуваат потребите на граѓаните. Согласно новото испитување, само 10 од 42 ЕЛС одговориле дека го имаат воведено стандардот ISO 9001.

Заедничката рамка за проценка (ЦАФ) е општ Европски инструмент за управување со квалитет чија цел е да ги поддржи јавните институции во подобрување на нивниот перформанс. Иако беа спроведени промотивни активности за примена на ЦАФ инструментот ширум земјата, само две ЕЛС го применија, додека четири изјавија дека спроведуваат активности за негово применување, а 33 воопшто не го примениле.

УСВОЈУВАЊЕ НА СТАНДАРДОТ ISO 9001 ЗА УПРАВУВАЊЕ СО КВАЛИТЕТ



ПРИМЕНА НА ЦАФ МОДЕЛОТ (ЗАЕДНИЧКА РАМКА ЗА ПРОЦЕНКА)



Заклучоци

Имајќи ги во предвид сегашните состојби, јасно е дека ЕЛС имаат потреба од стратешка интервенција со цел да ги подобрат процесите на давање услуги, со посебен осврт на пристапот до услуги, како физички така и електронски. Подолу се наведени главните аспекти во оваа област:

- » Физичкиот пристап за лицата со попреченост и понатаму е проблем во поголемиот дел од ЕЛС. Потребни се дополнителни заложби за обезбедување на пристап до просториите на ЕЛС и на другите институции кои потпаѓаат под нивна надлежност (училишта, општински претпријатија, социјални и културни центри, итн.).
- » Успешна соработка на ЕЛС со подрачните одделенија на државните институции (регионални канцеларии на министерствата, агенциите, инспекторатите, итн.). Повеќето од ЕЛС позитивно ја оценуваат соработката со подрачните одделенија, но и покрај тоа, многу од присутните претставници на ЕЛС на регионалните дебати истакнаа дека координацијата со министерствата треба да се подобри, особено во поглед на носењето на правни акти и политики кои се однесуваат на локално ниво.
- » Давањето на е-услуги треба да се поттикне и интензивира. Иако постојат одредени случаи каде ЕЛС имаат изработено свои алатки за е-услуги, тоа е повеќе исклучок отколку правило. Потребни се сериозни заложби за да се обезбеди одржлива средина за давање на е-услуги на локално ниво.
- » Неопходни се понатамошни активности за подобрување на процесите на управување со квалитет на локално ниво. Со цел да се подобрат услугите и процесите на нивно давање во генерална смисла, секоја ЕЛС треба да воведи и да ги спроведе реномираните меѓународни стандарди и инструменти, како што е стандардот ISO 9001 за управување со квалитет и Заедничката рамка за проценка (ЦАФ).

2 Вклученост на локалната власт во стратегиите за РЈА во земјите од Западен Балкан

Овој дел од документот нуди приказ на стратегиите и акциските планови за РЈА во три земји од Западен Балкан, од кои две се земји кандидати (Црна Гора и Република Србија), а една е земја членка на ЕУ (Хрватска). Вреди да се спомене дека Црна Гора и Србија ги имаат истите две нивоа на власт како и Северна Македонија (локална и централна власт), додека Хрватска има три нивоа на власт, со регионалните власти кои се поставени помеѓу локалното и централното ниво. Целите на стратегиите и конкретните мерки кои се однесуваат на ЕЛС се во фокус на овој краток преглед.

2.1. Црна Гора

СРЈА за 2016–2020¹⁴ година и Акцискиот план за спроведување на Стратегијата имаат за цел да создадат ефикасна јавна администрација, ориентирана кон давање услуги, што ќе доведе до зголемена доверба на граѓаните во нејзиното функционирање. Министерството за јавна администрација врши координација на спроведувањето на Стратегијата, во која се дефинирани седум приоритетни области:

- » Организација и отчетност во рамки на системот на јавната администрација;
- » Давање услуги;
- » Систем на административни службеници и управување со човечки ресурси;
- » Развој и координација на јавни политики;
- » Управување со јавни финансии;
- » Специфични прашања кои се однесуваат на системот на локалната самоуправа;
- » Стратешко управување со процесот на реформите во јавната администрација и финансиска одржливост.

Преку воведување на посебна област посветена на прашањата на системот на локалната самоуправа, оваа Стратегија за РЈА на Црна Гора има за цел да го унапреди функционирањето на ЕЛС како и да ги зајакне нивните капацитети. Предвидените активности се поделени во четири под-категории:

- » Функционални аспекти на системот на локалната самоуправа;
- » Реформа на општинскиот систем (комунални услуги);
- » Територијални аспекти на системот на локалната самоуправа;
- » Финансиски аспекти на системот на локалната самоуправа.

¹⁴ Стратегијата е достапна на: <http://www.gsv.gov.me/biblioteka/strategije?alphabet=lat%3Fquery%3Dsajber+bezbjednost&sortDirection=Desc&pagerIndex=3>

Клучните предизвици се во поглед на потребата за унапредување на работењето на ЕЛС со цел да се обезбедат ефикасни перформанси и услуги. Преку предвидените измени на Законот за локална самоуправа, Стратегијата се стреми кон создавање на систем за управување со човечки ресурси на локално ниво. Преку планираните измени на Законот за комунални услуги, Стратегијата цели кон подобрување на функционирањето на општинскиот систем и кон обезбедување на финансиска одржливост на давањето услуги на граѓаните. Покрај тоа, постојат мерки посветени на јакнење на капацитетите за спроведување на тематски закони со кои се утврдуваат задачите и должностите на локалната власт, воведување на меѓу-општинска соработка, изработка на унифицирани е-алатки за управување со локалните даноци, оптимизација на бројот на вработени на локално ниво, како и зголемување на ефикасноста при користењето на фондовите на ЕУ на локално ниво.

Пристапот на Црна Гора кон реформата на јавната администрација јасно ги покажува спецификите на локалната власт преку посебно поглавје во СРЈА. Со ставањето акцент врз системот на локалната самоуправа, Владата ја признава потребата од воведување на посебни мерки кои ќе ги адресираат клучните предизвици со кои се соочуваат ЕЛС во поглед на нивното работење (управување со човечки ресурси, давање на услуги, финансиска одржливост, територијална организација, итн.).

2.2. Република Србија

СРЈА за 2015-2020 година на Република Србија и Акцискиот план¹⁵ имаат за цел да го унапредат работењето на јавната администрација во согласност со принципите на Европскиот административен простор. Ова подразбира високо квалитетни услуги за граѓаните и претпријатијата, како и создавање на администрација која ќе придонесе кон економската стабилност и зголемување на животниот стандард на граѓаните. Министерството за јавна администрација и локална самоуправа е задолжено за координација на спроведувањето на Стратегијата, во која се дефинирани шест приоритетни области:

- » Унапредување на организациските и функционалните системи на јавната администрација;
- » Воспоставување на систем на заслуги во јавната администрација и унапредување на управувањето со човечки ресурси;
- » Подобрување на управувањето со јавни финансии и јавни набавки;
- » Зголемување на правната сигурност, создавање на поволна бизнис средина и подобрување на квалитетот на јавните услуги;
- » Зголемување на транспарентноста, етичките стандарди и отчетноста во јавната администрација;
- » Јакнење на надзорните механизми во јавната администрација.

Иако нема посебна приоритетна област за локалното ниво на власт, првата област вклучува мерки за унапредување на функционирањето на системот на локална самоуправа, децентрализација и деконцентрација на државната администрација. Оваа мерка вклучува активности кои се однесуваат на:

¹⁵ Стратегијата и двата Акциски плана (за периодот 2015-2017 и 2018-2020) се достапни на: <http://mduls.gov.rs/reforma-javne-uprave/?script=lat>

- » Унапредување на улогата на ЕЛС во спроведување на јавните политики;
- » Јакнење на капацитетите на ЕЛС за ефикасно спроведување на нивните надлежности;
- » Воспоставување на меѓу-општинска соработка;
- » Примена на принципите на добро управување на локално ниво;
- » Спроведување на функционална анализа во ЕЛС;
- » Реформа и стандардизација на локалните административни процедури;
- » Оценка на сегашните состојби, со посебен осврт на е-влада на локално ниво.

Покрај ова, во повеќето од петте други области постојат активности и индикатори наменети конкретно за ЕЛС. Подолу се наведен неколку клучни активности:

- » Унапредување на процесите на управување со човечки ресурси на централно и локално ниво (посебни индикатори за јакнење на капацитетите на ЕЛС);
- » Изработка на каталог со називи на работни места и позиции во ЕЛС;
- » Изработка и спроведување на наставен план за обука за претставници на ЕЛС во областа на управување со јавни политики и усовршување на стручни знаења;
- » Градење на капацитетите на вработените во ЕЛС за спроведување на конкретни локални надлежности;
- » Јакнење на капацитетите на ЕЛС за спроведување на процесите за програмско буџетирање;
- » Унапредување на проактивната транспарентност (наменета и за централното и за локалното ниво на власт) со посебни обуки за проактивна транспарентност за вработените во ЕЛС.

Покрај активностите на локално ниво во СРЈА на Србија, вредно е да се спомене дека Министерството за јавна администрација и локална самоуправа спроведува посебна Стратегија и Акциски план за професионално унапредување на вработените во ЕЛС¹⁶. Оваа Стратегија има за цел да го зајакне перформансот на вработените во локалната власт во поглед на квалитетот и ефикасноста, преку генерички и специфични обуки во врска со надлежностите на ЕЛС.

Иако е индиректен, пристапот на Србија кон реформата на јавната администрација ги зема во предвид спецификите на локалното ниво на власт преку посебни мерки, активности и индикатори градени во поглавјата на СРЈА. Стратегијата покажува сериозен реформски пристап за системот на локална самоуправа, во поглед на управувањето со човечки ресурси, транспарентност, е-услуги, локално програмско буџетирање, итн. Дополнително, имајќи посебна Стратегија за стручно усовршување на вработените во ЕЛС, Владата особено се осврнува на развој на капацитетите на локалните административни службеници за ЕЛС да бидат оспособени за спроведување на децентрализираните надлежности на ефикасен начин.

¹⁶ Достапно на: <http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/strategija-strucnog-usavrsavanja-zaposlenih-u-jls-u-republici-srbiji.pdf?script=lat>

2.3. Република Хрватска

СРЈА за 2015-2020 година на Република Хрватска¹⁷ има за цел да овозможи давање на навремени и квалитетни услуги на граѓаните, што ќе допринесе за зголемување на животниот стандард и создавање на поволна бизнис околина. Министерството за јавна администрација е надлежно за координација на процесот на спроведување на Стратегијата, во која се дефинирани вкупно 17 приоритетни области:

- » Подобрени процеси во јавната администрација;
- » Комуникација меѓу корисниците на јавните услуги и јавните институции;
- » Подobar пристап до јавното информирање;
- » Рационално користење на информатичките ресурси;
- » Подобрување на квалитетот на јавните услуги;
- » Подобрени стручни познавања на вработените;
- » Развиен систем за професионално унапредување во јавната администрација;
- » Ефикасен и транспарентен систем на вработување во јавната администрација;
- » Систем за кариерно унапредување на вработените во јавната администрација;
- » Систем на плати во јавната администрација;
- » Оптимизација на бројот на вработени во јавниот сектор;
- » Етички принципи во јавната администрација;
- » Развивање на едукативен систем за јавната администрација;
- » Рационализирање на јавната администрација;
- » Вклучување на Хрватската јавна администрација во Европскиот административен простор;
- » Подобра координација на работењето на јавната администрација;
- » Рационализирање на системот на локална и регионална самоуправа.

Приоритетната област за рационализирање на локалната и регионалната самоуправа (бр.17) вклучува две мерки кои имаат за цел да овозможат функционална и фискална децентрализација и оптимална територијална (локална и регионална) организација во земјата. Покрај оваа област, постојат и конкретни активности кои ги таргетираат единиците на локалната и регионалната самоуправа во другите 16 приоритетни области. Подолу се наведени клучните активности:

- » Подобрена соработка и вклученост на единиците на локалната и регионалната самоуправа во креирањето на јавните политики и законските акти;
- » Изработка на упатства за стандардизација на административните процедури во единиците на локалната и регионалната самоуправа;
- » Спроведување на унифицирани ИКТ решенија за е-влада на локално, регионално и централно ниво;

17 Достапно на: <https://uprava.gov.hr/UserDocsImages/Istaknute%20teme/Strategija%20razvoja%20javne%20uprave%20za%20razdoblje%20od%202015%20%20do%202020%20%20godine.pdf>

- » Проценка на потребите за професионално унапредување на вработените во единиците на локалната и регионалната самоуправа;
- » Подобрување на системот за обука за вработените на локално и регионално ниво;
- » Изработка на систем на трансфер на надлежности помеѓу централните институции и единиците на локалната и регионалната самоуправа;
- » Креирање на механизми за надзор од страна на единиците на локалната и регионалната самоуправа.

Покрај активностите наведени во СРЈА на Хрватска, на сила се уште два закони за единиците на локалната и регионалната самоуправа. Законот за службеници и функционери во единиците на локалната и регионалната самоуправа го дефинира статусот на локалната и регионалната администрација, додека Законот за плати во единиците на локалната и регионалната самоуправа посебно ги утврдува платите за локалната и регионалната администрација и избраните функционери.

Пристапот на Хрватска кон реформата на јавната администрација јасно ги покажува спецификите на локалното ниво, како преку посебно поглавје во СРЈА, така и преку посебни мерки и активности вклучени во други приоритетни поглавја. Владата го препознава значењето од креирање на систем за локална и регионална самоуправа со цел да се подобри квалитетот на услугите, фискалната независност, капацитетите на службениците и вертикалната соработка. Дополнително, автономните правни акти кои го дефинираат статусот и платите на локалните и регионалните службеници и функционери го истакнуваат различниот пристап кон локалното (и регионалното) ниво, во согласност со нивните специфични надлежности.

3 Три предлог политики за соодветен пристап кон реформата на јавната администрација во Северна Македонија

За да се истакнат спецификите на локалното ниво на власт во рамки на СРЈА во Северна Македонија, потребно е и соодветно да се прилагоди текот на реформите. Сите четири приоритетни области кои се наведени во СРЈА содржат мерки и активности кои можат во потполност да се прилагодат и применат на локално ниво.

Потпирајќи се на анализите и консултациите за потребите на ЕЛС, како и прегледот на најдобрите практики во земјите од Западен Балкан, беа изработени три предлози за можни политики за „локализација“ на реформата на јавната администрација во земјата. Подолу се претставени три алтернативи, придружени со предлог опсег и примери на активности, а врз основа на заклучоците за секоја од четирите области на Стратегијата наведени погоре. Дополнително, и со цел да се процени остварливоста на секоја опција, беше изработена кратка SWOT анализа¹⁸ за секој од моделите.

3.1. Предлог политика 1: мерки, активности и индикатори за локално ниво во рамки на постојните поглавја на Акцискиот план за спроведување на СРЈА

Првиот модел ја следи логиката на сегашната Стратегија за РЈА и цели да го вклучи локалното ниво во предвидените мерки и активности, односно одново да ги прилагоди мерките и активностите да ги земат во предвид и ЕЛС, или пак да воведат посебни индикатори за мерење на степенот на спроведување на локално ниво.

Во рамки на првата област од СРЈА која се однесува на креирање политики и координација, потребно е да се прилагодат неколку активности за да се адресираат потребите на ЕЛС. Подолу се дадени неколку примери за „локализирани“ активности:

- » Изработка на стандардизирана методологија за стратешко планирање во ЕЛС;
- » Обуки за стратешко планирање за локалната администрација;
- » Воведување на стандарди и технички правила за подготовка на општинските акти;
- » Воведување на механизам за вклучување на граѓаните во локалните процеси на носење одлуки;
- » Воспоставување на механизам за координација помеѓу МЛС и ЕЛС.

¹⁸ Анализа на предностите, слабостите, можностите и пречките за секој од трите модели, изготвена за време на тридневната работилница со претставниците на ЕЛС, МЛС, МИОА и ОГОи.

Втората област – јавни служба и управување со човечки ресурси – индиректно ја вклучува локалната администрација, иако одредени активности можат да се изменат и/или прилагодат за да се адресираат конкретните прашања со кои се соочуваат ЕЛС:

- » Изработка на под-мрежа за управување со човечки ресурси на локално ниво во рамки на постојната мрежа за човечки ресурси на МИОА и градење синергија со постојната мрежа на ЗЕЛС за УЧР која се состои од општински раководители за ЧР;
- » Изработка на наставен план за обука за специјализирани обуки за конкретните надлежности на локалната администрација.

Третата област за отчетност, одговорност и транспарентност треба да подлежи на сериозна ревизија за да го насочи својот фокус кон ЕЛС. Подолу се дадени примери за активности кои можат да се вклучат:

- » Задолжително спроведување на функционална анализа во ЕЛС;
- » Развивање на политики за интегритет и етика за локалната администрација и избраните функционери во ЕЛС;
- » Обуки за интегритет и етика за локалната администрација и избраните функционери во ЕЛС;
- » Постојана поддршка при спроведувањето на локалниот Акциски план за родова еднаквост за ЕЛС од страна на институциите на централно ниво, заедно со МЛС како „олеснувач“ на комуникацијата.

Четвртата област која се однесува на јавните услуги и ИКТ поддршката за администрацијата треба да вклучи активности кои ќе им овозможат на ЕЛС да ги подобрат своите услуги кон граѓаните, вклучително и:

- » Подобрување на физичкиот пристап за лицата со попреченост до просториите на ЕЛС и до институциите со кои ЕЛС раководат (училишта, социјални и културни центри, итн.);
- » Подобрување на каналите за електронска комуникација помеѓу ЕЛС и институциите на централно ниво;
- » Развивање на стандарди за давање услуги на локално ниво.

Предложените активности произлегуваат од истражување на приоритетните области каде ЕЛС имаат потреба од стратегиска интервенција и служат како конкретни примери за „локализирани“ активности од СРЈА. Табелата подолу нуди приказ на клучните предности, слабости, можности и пречки за спроведување на оваа предлог политика:

SWOT АНАЛИЗА ЗА ПРЕДЛОГ ПОЛИТИКАТА 1

Предности	Слабости
<ul style="list-style-type: none"> • Задржување на постојната мрежа на СРЈА без големи измени; • Вклучување на локалното ниво на власт во (некои) активности кои веќе се спроведени на централно ниво – достапни се примери за научени лекции; • За воведување на овој модел потребна е само проста ревизија за која не е потребно многу време. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ниско ниво на признавање на специфичните потреби на ЕЛС; • Недостиг на финансиски ресурси за спроведување на активностите на локално ниво; • Недостиг на координација помеѓу ЕЛС за стратешко планирање и спроведување на заеднички активности.
Можности	Пречки
<ul style="list-style-type: none"> • Унифициран пристап кон реформата на јавната администрација што ќе донесе зголемено влијание врз јавниот сектор во целост; • Застапување за вклучување на локалното ниво во постојната рамка преку учество на Министерот за локална самоуправа во Советот за спроведување на СРЈА; • Поради неговата прилагодливост и остварливост, овој модел треба да се смета за најприфатлив за носителите на одлуки на национално ниво. 	<ul style="list-style-type: none"> • Недостиг на механизми за координација помеѓу ЕЛС и институциите на централно ниво при спроведувањето на активностите; • Недостиг на интерес кај меѓународната заедница за финансирање на еднократни активности на локално ниво; • Недостиг на капацитети во МИОА за координирање на активностите за РЈА и процесите на локално ниво.

3.2. Предлог политика 2: посебна област во СРЈА и Акцискиот план која ги таргетира спецификите на локалното ниво на власт

Вториот модел се однесува конкретно на локалното ниво на власт преку ревидирање на постојната Стратегија за РЈА и воведување на посебно поглавје на приоритетна област, но и понатаму во рамки на националната Стратегија за РЈА.

Посебната приоритетна област (провизорно број пет (5) во СРЈА) треба да ги адресира конкретните предизвици и отворени прашања за локалната администрација, со тематски фокус на неколку аспекти, вклучително и на стратешкото планирање, носење на одлуки на локално ниво, управување со човечки ресурси, транспарентност и надзор, давање услуги, итн. Покрај активностите споменати во Предлог политиката 1, кои исто така се применливи и за овој модел, подолу се дадени неколку примери за дополнителни мерки и активности кои можат да се вклучат во такво посебно поглавје во СРЈА:

Приоритетна област 5 во СРЈА: унапредување на капацитетите на јавната администрација на локално ниво

1. Мерка: *подобрување на стратешкото планирање и носењето одлуки на локално ниво*

- » Подобрување на меѓу-општинската стратешка координација на ниво на плански региони;
- » Воведување на процедури за вклучување на урбаните и руралните заедници во процесите на носење одлуки.

2. Мерка: *подобрување на управувањето со човечки ресурси во ЕЛС*

- » Анализа на спроведувањето на ЗЈС и ЗВЈС на локално ниво;
- » Проценка на потребите за посебно законодавство за регулирање на статусот на локалната администрација;
- » Унапредување на стручните познавања за професиите кои се карактеристични за локалното ниво.

3. Мерка: *зголемување на транспарентноста и јакнење на процедурите за надзор*

- » Унифицирање на интернет страниците на сите ЕЛС;
- » Воведување на стандарди за проактивна транспарентност во ЕЛС;
- » Унифицирање на работата на локалните инспектори во сите ЕЛС;
- » Подобрување на комуникацијата помеѓу ЕЛС и релевантните тела за надзор.

4. Мерка: *подобрување на услугите на локално ниво*

- » Изработка на унифицирани е-алатки и е-услуги за сите ЕЛС;
- » Зголемена надлежност на урбаните и руралните заедници за давање услуги.

Како што е наведено погоре, овие активности, за посебното поглавје посветено на локалното ниво, беа утврдени преку истражување, а воедно ги надополнуваат активностите споменати во првата предлог политика. Табелата подолу ги прикажува клучните предности, слабости, можности и пречки за спроведување на оваа предлог политика:

SWOT АНАЛИЗА ЗА ПРЕДЛОГ ПОЛИТИКАТА 2

Предности	Слабости
<ul style="list-style-type: none">• Индивидуален пристап кон потребите на ЕЛС во рамки на националната Стратегија за РЈА;• Зголемувано ниво на важност и препознавање на специфичните потреби на ЕЛС;• Поголемо влијание врз ЕЛС од спроведувањето на активностите.	<ul style="list-style-type: none">• Повеќестрани измени на СРЈА кои можат да одземат повеќе време и напори за да се финализираат;• Фокусот на реформите и понатаму се однесува на централно ниво на власт.
Можности	Пречки
<ul style="list-style-type: none">• Задржување на унифицираниот пристап кон реформата на јавната администрација и потребата за координација со активностите на централно ниво;• Полесен пристап до фондови – препознавање на заложбите за реформа на јавната администрација на локално ниво од страна на граѓанското општество и меѓународната заедница (донаторите)• Трансфер на знаења и најдобри практики – постојните позитивни примери од другите земји од ЗБ кои примениле сличен пристап.	<ul style="list-style-type: none">• Недостиг на капацитети за координација помеѓу централното и локалното ниво на власт што може да ја попречи изработката на содржините на поглавјето, како и нивното спроведување;• Подготвеноста на ЕЛС да преземат мерки за реформи е под прашање, без притоа да се директно одговорни за спроведување на целата Стратегија за РЈА.

3.3. Предлог политика 3: посебен Акциски план посветен на реформата на јавната администрација на локално ниво

Третиот модел предвидува изработка на посебен Акциски план кој ќе се занимава со спецификите на локалното ниво посебно и независно од сегашниот Акциски план кој ги вклучува само централните институции. Интервенции во СРЈА исто така се потребни за да се создаде „основа“ за посебен Акциски план за ЕЛС.

Согласно утврдените потреби на ЕЛС, посебниот Акциски план именуван како „Реформа на јавната администрација на локално ниво“ треба да содржи неколку приоритетни области од важност за ЕЛС, вклучително и стратешко планирање, координација на политики, транспарентност, управување со човечки ресурси, давање на услуги, фискална децентрализација, управување со јавни финансии, итн. Областите и активностите наведени подолу ги дополнуваат областите и активностите споменати во предлог политиките 1 и 2, односно активностите вклучени во претходните два модели исто така би биле дел од соодветните области во овој посебен Акциски план.

Акциски план за спроведување на реформата на јавната администрација на локално ниво

1. **Област:** *стратешко планирање и координација на локално ниво*
 - » Формирање на Совет за анализа на законодавството кое се однесува на ЕЛС и нивните надлежности;
 - » Усогласување на законодавството кое се однесува на ЕЛС и нивните надлежности;
 - » Развивање на механизми за координација помеѓу ЕЛС и локалните институции воспоставени од ЕЛС (училишта, социјални и културни центри, итн.);
 - » Ревидирање и зголемување на улогата на осумте плански региони.
2. **Област:** *управување со човечки ресурси на локално ниво*
 - » Анализа на законодавството и изнаоѓање на можности за унапредување на статусот на локалната администрација;
 - » Унапредување на специјализираните обуки во соработка со ЗЕЛС и МИОА;
3. **Област:** *давање на услуги на локално ниво*
 - » Воспоставување на систем на внатрешна контрола и координација за давање услуги на локално ниво;
 - » Ревидирање и унапредување на системот за комунални услуги;
 - » Поедноставување на локалните услуги преку анализа на административните пречки со кои се соочуваат граѓаните;
 - » Централизиран пристап кон е-услугите (координирани процеси на дигитализација на услугите на локално ниво преку ЗЕЛС);
4. **Област:** *транспарентност и граѓанско учество во работата на ЕЛС*
 - » Изработка на методологија за проактивна транспарентност на ЕЛС (задолжителна за сите ЕЛС);
 - » Преглед и воведување на мерки за зголемување на граѓанското учество во процесите на носење одлуки на локално ниво;
5. **Област:** *фискална децентрализација и управување со јавни финансии на локално ниво*
 - » Преглед и унапредување на процесите на фискална децентрализација;
 - » Носење на граѓански буџет / партиципативно буџетско планирање на локално ниво;
 - » Преглед и унапредување на рамката на локални даноци.

Овие активности кои би се вклучите во посебен Акциски план посветен на локалното ниво на власт, беа утврдени преку истражување и ги надополнуваат активностите наведени во правата и втората предлог политика. Покрај тоа, улогата на МЛС, МИОА, ЗЕЛС и на ЕЛС треба да се дефинира во случај да се носи посебен Акциски план, и тоа во поглед на координација, следење и оценка на неговото спроведување.

Табелата подолу ги прикажува клучните предности, слабости, можности и пречки за спроведување на оваа предлог политика:

SWOT АНАЛИЗА ЗА ПРЕДЛОГ ПОЛИТИКАТА 3	
Предности	Слабости
<ul style="list-style-type: none"> • Посебен индивидуален пристап кон потребите на ЕЛС во согласност со нивната функционална независност и конститутивна автономија; • Зголемена мотивација на локалната администрација за сеопфатна реформа на нивното функционирање; • Најголемо можно влијание врз ЕЛС од спроведувањето на Акцискиот план поради сопственост на процесот. 	<ul style="list-style-type: none"> • Многу сложен процес на изработка на Акцискиот план што ќе бара многу време и напори за да се финализира; • Сложен процес на координација на спроведувањето поради потребата за вклучување на различни институции на централно и локално ниво; • Неприменливост на некои активности во помалку развиените ЕЛС.
Можности	Пречки
<ul style="list-style-type: none"> • Подобрена вертикална координација: зголемена улога и поддршка на МЛС за ЕЛС во спроведувањето на Акцискиот план; • Стратешки пристап што ќе генерира и ќе ја одржи донаторската поддршка на долг рок; • Голема видливост на напорите за суштинска реформа на локално ниво и поддршка од граѓаните и локалните заедници. 	<ul style="list-style-type: none"> • Недостиг на поддршка од релевантните централни институции поради воспоставениот унифициран пристап во реформата на јавната администрација; • Масивна и радикална промена во функционирањето на локалната администрација која може и да не е подготвена за таков сеопфатен пристап.

4 ■ Заклучоци и препораки за најсоодветна политика за реформа на јавната администрација на локално ниво

Имајќи ги предвид резултатите од истражувањето, главните заклучоци од регионалните консултации и анализираните примери од странски земји, може да се заклучи дека постои сериозна потреба за пренасочување на фокусот на СРЈА кон потребите на ЕЛС. Иако различни по формата и методите, суштината и целта на сите три презентирани предлог политики за „локализација“ на СРЈА е иста – да се пренасочи текот на реформите на начин што ќе се опфатат и спецификите на локалното ниво на власт.

Кога станува збор за трите предлог политики, секоја од нив има свои негативни и позитивни страни и не постои совршен модел кој може да ги опфати потребите и очекувањата на сите страни. Кратката SWOT анализа не доведе до заклучоци во поглед на можностите за спроведување на секој од предлозите, како и во поглед на нивната релевантност, ефикасност, ефективност, очекувано влијание и одржливост:

- » Првата предлог политика претставува најмек начин за интервенирање и потребно е најмалку време и напори за да се воведо во СРЈА, но исто така и го намалува степенот на очекуваното влијание и носи ризик специфичните потреби на ЕЛС и натаму да останат несоодветно застапени. Развивањето на мерки, активности и индикатори кои се однесуваат на локалното ниво во сегашните поглавја на СРЈА и Акцискиот план се сметаат за најприфатлива опција за релевантните институции на централно ниво, додека истовремено се сметаат за најмалку прифатлива опција за ЕЛС.
- » Втората предлог политика изискува сериозна временска рамка и напори за да се воведо во СРЈА, но гарантира дека специфичните потреби на ЕЛС ќе бидат застапени на соодветно ниво, воедно зголемувајќи ги можностите за остварување на суштинско влијание врз работата на локалната администрација. Воведувањето на посебна приоритетна област (поглавје) во СРЈА и Акцискиот план кои ќе ги адресираат спецификите на локалното ниво се смета за не толку лесно прифатлива опција за релевантните централни институции, но од друга страна се смета за соодветна можност за ЕЛС.
- » Третата предлог политика налага потполно различен пристап, екстензивна вертикална координација и долга временска рамка за да се изготви и воведо, но таа во целост ги опфаќа специфичните потреби на ЕЛС на најсеопфатен можен начин. Изработката на посебен Акциски план наменет за реформата на јавната администрација на локално ниво се смета за најмалку прифатлива опција за релевантните централни институции, додека пак, од друга страна, се смета за најсоодветна опција за ЕЛС.

Изборот на најсоодветно решение ги зема предвид потребата да се вклучат специфичните потреби на ЕЛС во СРЈА на сеопфатен, но и на прифатлив начин, истовремено обезбедувајќи солиден степен на изводливост, очекувано влијание и финансиска одржливост. Со оглед на тоа, втората предлог политика која налага воведување на посебна област (поглавје) во рамки на СРЈА и Акцискиот план, и која ги опфаќа спецификите на локалното ниво, се смета за најсоодветна опција во сегашниот контекст.

Мисија на ОБСЕ во Скопје
булевар 8-мк Септември бр.16
1000 Скопје

Телефонски број: +389 2 323 4000
Факс: + 389 2 323 4234
info-MK@osce.org