



ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
ENTI SHTETËROR I REVIZIONIT
STATE AUDIT OFFICE

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ

ЗА ИЗВРШЕНА РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ „РЕФОРМА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА“

02 2022 00 176



Скопје, февруари 2023 година

СОДРЖИНА

КРАТЕНКИ	0
ПОИМНИК НА ТЕРМИНИ	1
РЕЗИМЕ	2
1. ВОВЕД	7
1.1. Правен основ и причини за спроведување на ревизијата	7
1.2. Предмет на ревизија	8
1.3. Законска регулатива и стратешки документи	10
1.4. Институционална рамка за ревизијата	11
1.5. Финансиски средства за Стратегијата за РЈА	12
2. ЦЕЛИ, ОПФАТ И МЕТОДОЛОГИЈА НА РЕВИЗИЈАТА	13
2.1. Цели на ревизијата	13
2.2. Ревизорски прашања	13
2.3. Опфат на ревизија	14
2.4. Критериуми за ревизија	14
2.5. Методологија на ревизија	14
3. РЕВИЗОРСКИ НАОДИ	16
3.1. Нормативни услови за непречена реализација на надлежностите на јавната администрација	16
3.2. Институционални капацитети за исполнување на целите од Стратегијата за реформа на јавната администрација 2018-2022	23
3.3. Систем за следење, оценување и известување за Стратегијата за реформа на јавната администрација 2018-2022	35
4. ЗАКЛУЧОЦИ	42
5. ПРЕПОРАКИ	43
ПРИЛОЗИ	47

Прилог 1 - Критериуми и индикатори за оценка

Прилог 2 - Степен на реализација на активностите по институции

Прилог 3 - Забелешки на Нацрт извештај на овластениот државен ревизор

Прилог 4 - Одговор на забелешки на Нацрт извештај на овластениот државен ревизор

КРАТЕНКИ

ГС	Генерален Секретаријат
ДЗС	Државен завод за статистика
ДКСК	Државна комисија за спречување на корупција
ЕНЕР	Единствениот национален електронски регистар на прописи во РСМ
ЕТУ	Една точка за услуги
ЕУ	Европска унија
ЗАС	Закон за административни службеници
ЗВЈС	Закон за вработени во јавен сектор
ЗВРС	Законот за високата раководна служба
ИКТ	Информациско- комуникациска технологија
ИПА	Инструмент за претпристапна помош на Европската унија
КПВРСМ	Канцеларијата на Претседателот на Владата на РСМ
МВР	Министерство за внатрешни работи
МИОА	Министерство за информатичко општество и администрација
МТСП	Министерство за труд и социјална политика
НПАА	Националната програма за усвојување на правото на Европската унија
РЈА	Реформа на јавната администрација
РСМ	Република Северна Македонија
СЕП	Секретаријат за европски прашања
УВМК	Управа за водење на матичните книги
ЦРРСМ	Централен регистар на РСМ

ПОИМНИК НА ТЕРМИНИ

Единствениот национален електронски регистар на прописи во Република Северна Македонија	Електронски систем кој покрај постојните прописи во РСМ ги содржи и Известувања за почетокот за подготовка на предлог закон, предлог Извештаите за Проценка на влијанието на регулативата, предлог законите на министерствата во фаза на подготовка, пречистени текстови на закони, Годишни планови за спроведување на Проценка на влијанието на регулативата по министерства, релевантни документи произлезени од анализите спроведени од страна на министерствата како и коментарите, ставовите и мислењата од засегнатите стани по конкретни предлог законски решенија.
Скрининг процес на пристапување кон Европска унија	Скринингот е формална и техничка операција што ја врши Европската комисија, со цел да се подготват преговорите за членство и претставува аналитичка презентација на правото на Европската Унија и состојбата во земјата кандидат во однос на него.
СИГМА	Поддршка за подобрување во управувањето и менаџирањето е заедничка иницијатива на Организација за економска соработка и развој (ОЕЦД) и Европската Унија. Неговата клучна цел е да ги зајакне основите за подобро јавно управување и оттаму да го поддржи социо-економскиот развој преку градење на капацитетите на јавниот сектор, подобрување на хоризонталното владеење и подобрување на дизајнот и спроведувањето на реформите во јавната администрација, вклучително и соодветно одредување приоритети, секвенционирање и буџетирање.
Национален портал за е-услуги	Електронска платформа, достапна на https://uslugi.gov.mk , преку која на граѓаните на РСМ им се овозможува да добијат информации за јавните услуги и да користат е-услуги од надлежни органи и други субјекти кои даваат е-услуги преку Порталот.
Една точка за услуги	Административна канцеларија која овозможува пристап до услуги на повеќе надлежни органи и во која може да се подигнат акти донесени од надлежните органи за кои е наменета административната канцеларија, а за кои услуги претходно е поднесено барање од страна на корисник на конкретна услуга којашто ја обезбедува надлежен орган во согласност со закон. Единствената точка за услуги обезбедува и информативни сервиси за различни видови на услуги кои ги обезбедуваат надлежните органи за населението во РСМ.



ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
ENTI SHËTETËROR I REVIZIONIT
STATE AUDIT OFFICE

Број:11-137/2

Дата: 15.02.2023

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОБЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

РЕЗИМЕ

Извршивме ревизија на успешност на тема “Реформа на јавната администрација“ за да одговориме на прашањето „Дали преземените активности од надлежните институции обезбедуваат ефикасно спроведување на Стратегијата за реформа на јавната администрација 2018-2022?“

Ревизијата на успешност е извршена согласно Годишната програма за работа на Државниот завод за ревизија за 2022 година, спроведена како пилот ревизија во рамки на твининг проектот Подобрување на надворешната ревизија и парламентарниот надзор.

Со ревизијата на успешност го опфативме периодот од февруари 2018 година заклучно со јули 2022 година, иако одредени области, прашања и настани се опфатени последователно до денот на известување за извршената ревизија.

Опфатот и доказите кои се обезбедени по пат на спроведување на ревизорски техники и ревизорска методологија ни даваат разумно уверување да го изразиме следниот заклучок:

Респектирајќи ги реализираните активности од надлежните институции за создавање функционална јавна администрација која ќе обезбедува квалитетни услуги и еднаквост во пристапот за сите граѓани и деловни субјекти, констатиравме дека отстапувањето од предвидената динамика на подготвување и донесување на законската рамка неопходна за непречена реализација на надлежностите на јавната администрација, пролонгирањето на процесот на реорганизација и оптимизација на бројот на органите на државната управа и создавање ефикасна институционалната рамка во државата, процесот на креирање на стратешките документи, институционалните капацитети, честите структурни промени, недоволната кадровска екипираност како и нецелосна реализација на надлежностите на телата одговорни за насочување, спроведување и координирање на активностите од стратегијата, невоспоставен интегриран систем на ниво на држава со податоци на евиденција за планирани и реализирани финансиски средства, како и следењето, оценувањето и известувањето за ефикасноста на реализацијата на мерките и активностите од

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор

2

стратегијата се области каде е потребно да се преземат дополнителни мерки и активности од надлежните институции за воспоставување на систем кој ќе обезбеди ефикасно спроведување на реформските активности, со цел градење на силна национална јавна администрација.

Ревизорските активности беа насочени кон следните области:

Нормативни услови за непречена реализација на надлежностите на јавната администрација

Усогласувањето на законите од областа на јавната администрација со европското право за ефикасно управување со човечките ресурси, како основ за професионализација на администрацијата, подобар интегритет, заштита од корупција, непотизам и нејзина деполитизација, оди со побавно темпо од планираното.

Исто така пролонгирање на процесот на реорганизација и оптимизација на органите на државната управа со цел воспоставување на кохерентна институционална структура, нова типологија на органите на државната управа, заради утврдување на јасни линии на отчетност, ја намалува можноста од испорака на квалитетни јавни услуги и зајакнување на етиката, интегритетот, транспарентноста и отчетноста на јавната администрација.

Во однос на процесот на планирање на целите и мерките во националната стратегија, дефинирање на активности што треба да се преземат за нивно остварување и носители на активностите, алокација на расположливите ресурси за остварување на истите, како и индикатори со кои ќе се следи успешноста од реализација на истите, констатиравме дека не е воспоставена посебна евиденција со документација, со која ќе се потврди адекватноста на планираните мерки и активности во истата.

Измените во акцискиот план со дефинирање на нови активности, промени во рокот на нивното спроведување, како и промени на индикаторите за мерење на успешност и проценети финансиски средства, без спроведена евалуација од независен експерт на среден рок создава ризик планираните идни мерки и активности да не овозможат ефикасна реализација на очекуваните резултати и поставените цели на стратегијата.

Институционални капацитети за исполнување на целите од Стратегијата за реформа на јавната администрација 2018-2022

Поради комплексноста на активностите во спроведувањето на реформата на јавната администрација, предуслов за ефикасно спроведување на активностите од националната стратегија е воспоставување на вертикалната и хоризонталната координација и комуникација на работните тела од политичко, стручно и оперативно ниво, вклучени во управувањето со процесот на реформа на јавна администрација. Нередовната динамика на одржување на состаноци на работните тела од политичко и стручно ниво, без целосно извршување на утврдените надлежности и задачи со чести структурни промени, недоволната кадровска екипираност на организационата единица во МИОА и честа промена на капацитетите задолжени за спроведување на

активностите од РЈА, не овозможува воспоставување на стабилен механизам за ефикасна координација и комуникација на сите чинители во процесот.

Во услови на не воспоставен интегриран систем на евиденција со податоци за планирани финансиски средства, изворот на средствата, степен на нивната искористеност или неискористеност, со наведување на причините за состојбата, како основ за давање препораки за нивно надминување, отежнато е вршењето на проценка на ефикасноста на реализацијата на финансиските средства во насока на исполнување на целите на стратегијата.

За поголема транспарентност, отчетност и непречено следење на финансиските средства, како и имплементација на ефикасни контролни механизми, Владата на РСМ во 2019 година ги задолжила институциите кои се вклучени во спроведување на стратегијата, да отворат потпрограма К6 – Реформа на јавната администрација, каде од своите буџети ќе издвојуваат средства за реализација на активностите од стратегијата. Констатиравме дека МИОА е единствена државна институција која во својот буџет има предвидено средства во оваа потпрограма, што не создава услови за ефикасно следење на управувањето со буџетските средства.

Систем за следење, оценување и известување за Стратегијата за реформа на јавната администрација 2018-2022

За систематското прибирање и обработка на информациите и податоците неопходни за проценка на степенот на спроведувањето и ефикасноста на мерките и активностите предвидени со стратегијата, констатиравме дека од страна на МИОА не се изготвувани годишни оперативни планови како основа за квалитетно следење и континуирано оценување на резултатите и управување со ризиците преку систем за рано предупредување, поради што не се врши навремено идентификување на значајни ризици при реализацијата на мерките и активностите, со давање на препораки за нивно надминување, кои состојби може да имаат негативно влијание на ефикасноста на исполнувањето на активностите од стратегијата.

Не се врши анализа за реалноста, адекватноста и конкретност на индикаторите за успешност, податоците од нивното мерење се нецелосни, поради што е отежнато следење на напредокот на остварените резултати и исполнување на целите на стратегијата.

Одговорните лица во МИОА не извршиле анализа и истражување на пазарот со цел да обезбедат податоци за висината на потребните финансиски средства за дизајнирање, воспоставување и одржување на информациски менаџмент систем за следење и известување за Стратегијата за РЈА односно проценка на можноста за негова изработка и имплементација, поради што не се создадени услови за систематското прибирање и обработка на информациите и податоците неопходни за ефикасно следење и оценување на степенот на спроведување на мерките и активностите од сите нивоа на управување на процесот на реформа на јавната администрација.

За надминување на погоре наведените состојби, до надлежните институции да доведе препораки кои се темелат на резултатите од извршената ревизија и се во функција на подобрување на реализацијата на надлежностите на институции во државата, со цел да се обезбеди додадена вредност во насока на зајакнување и создавање на ефикасен системот на планирање, спроведување, следење, оценување и известување за реализацијата на активностите на Стратегијата за реформа на јавната администрација 2023-2030, со цел успешно остварување на утврдени стратешки цели и приоритети на државата за реформа на јавната администрација.

На Нацрт извештајот на Овластениот државен ревизор добиени се забелешки од одговорното лице на Министерството за информатичко општество и администрација. Истите се разгледани и констатирано е дека најголем дел од нив претставуваат образложение и дообјаснување на утврдените состојби, четири не се прифатени и две се однесуваат на дополнително доставена документација и истите се прифатени.

**Конечен извештај од ревизија на успешност
“Реформа на јавната администрација”**

1. ВОВЕД

1.1. Правен основа и причини за спроведување на ревизијата

Согласно Годишната програма за работа на Државниот завод за ревизија за 2022 година планирана е ревизија на успешност на тема “Реформа на јавната администрација”.

Ревизијата е планирана како пилот ревизија на успешност со цел реализирање на активностите утврдени со твининг проектот Подобрување на надворешната ревизија и парламентарниот надзор помеѓу Државниот завод за ревизија и Врховните ревизорски институции на Република Бугарија и Република Хрватска, финансирани со средства на Европската Унија.

Функционална јавна администрација е предуслов за транспарентно и ефективно демократско владеење. Како основа на функционирањето на државата, таа ја одредува способноста на Владата на РСМ да обезбедува квалитетни услуги и еднаквост во пристапот за сите граѓани и деловни субјекти. Јавната администрација има значајна улога во евроинтеграцискиот процес, овозможувајќи спроведување на клучните реформи и ефикасен пристапен дијалог со ЕУ. Оттука, критериумите за проширување на ЕУ препознаваат и нагласуваат потреба од градење на силни национални јавни администрации со капацитети за следење на принципите на добра јавна администрација и ефикасно транспонирање и имплементирање на правото на ЕУ.

Реформата на јавната администрација претставува континуиран процес на реорганизација на институциите во јавниот сектор и унапредување на нивниот административен капацитет. Во секое демократско општество, институциите од јавниот сектор имаат одговорност да работат кон остварувањето на подобра вредност за граѓаните и деловните субјекти, за да обезбедат социјален и економски развој и просперитет на државата во целина.

За спроведување на реформата на јавна администрација, Владата на РСМ има донесено стратешка рамка составена од два национални стратешки документи и тоа:

- Стратегијата за реформа на јавната администрација 2018-2022 година и
- Програмата за реформа на управувањето со јавните финансии 2018- 2021 година.

Во јуни 2022 година, Владата на РСМ донесе нова Програма за реформа на управувањето со јавните финансии за периодот 2022 – 2025 година.

Со ревизијата на успешност го опфативме функционирањето на системот за спроведување, следење и известување на целите и активностите утврдени со Стратегијата за реформа на јавната администрација 2018 – 2022 година.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 7

**Конечен извештај од ревизија на успешност
“Реформа на јавната администрација“**

Обединетите нации во соработка со Владата на РСМ и други значајни партнери ја имаат изработено Рамката за соработка за одржлив развој 2021-2025 која е усогласена со националните развојни приоритети, меѓународните човекови права, обврските за родова еднаквост и Агендата 2030. Утврдени се 17 цели и 169 специфични точки за тие цели што треба да се постигнат до 2030 година. Областа реформа на јавната администрација е поврзана со целта 16 – Мир, правда и силни институции, со која е дефинирано до 2030 година да се изготват и да се спроведат политики за промоција на мирољубиви и инклузивни општества за одржлив развој, пристап до правда за сите и изградба на ефикасни, одговорни и инклузивни институции на сите нивоа.

1.2. Предмет на ревизија

За остварување на една од стратешките приоритети на Владата од 2018 година, „Создавање стручна, ефикасна, отчетна и транспарентна јавна администрација“ донесена е „Стратегија за реформа на јавната администрација 2018-2022“ со Акциски план за нејзино спроведување¹. Нејзината изработка, начинот на структурирање и дефинирање на клучните реформски области се спроведени согласно насоките добивани од СИГМА, во инклузивен дијалог со претставници од државните органи, граѓански организации, стопански комори, синдикати, номинирани од министерот на МИОА.

Во Стратегијата за РЈА 2018-2022 се утврдени мерките што треба да бидат преземени во наредните пет години за остварување на општите и посебните цели во секоја од приоритетните **области**:

- Креирање на политики и координација;
- Јавна служба и управување со човечки ресурси;
- Одговорност, отчетност и транспарентност и
- Давање услуги и ИКТ поддршка на администрацијата.

Следствено, Стратегијата за РЈА 2018-2022 има четири **општи цели**:

- ОЦ1: Ефективно, ефикасно и инклузивно креирани политики;
- ОЦ2: Стручна, професионална и департизирана администрација;
- ОЦ3: Одговорно, отчетно и транспарентно работење на институциите и
- ОЦ4: Обезбедување на услуги на брз, едноставен и лесно достапен начин.

За постигнување на дефинираните цели во приоритетната област **Креирање на политики и координација** потребно е да се преземат мерки за **зајакнување на среднорочното и секторското планирање**, преку јакнење на институционалните и човечките капацитети за координација на процесот за среднорочно планирање и поврзување со секторските стратегии, буџетирањето и годишното планирање.

¹ 55 седница на Владата, одржана на ден 20.02.2018 година, усвоена е Стратегија за РЈА 2018-2022 и прифатен е Акцискиот план за нејзино спроведување

**Конечен извештај од ревизија на успешност
“Реформа на јавната администрација“**

Планирано е посебно внимание да се посвети на зајакнување на механизмите за усогласеност помеѓу планските документи на Владата со секторските стратегии и нивно доследно спроведување, следење и оценување на постигнатите резултати. Со тоа се смета дека ќе се подигне квалитетот на политиките и законите, нивната ефективност и транспарентност, како клучни за економскиот развој и општествената благосостојба.

Приоритетните мерки во областа **Јавна служба и управување со човечки ресурси**, се планира да бидат насочени кон **деполитизација на администрацијата**. Се посочува дека особено внимание ќе се посвети на професионализација на високите позиции во власта, преку јасно разграничување помеѓу политичкото и професионалното ниво, како и преку воведување на категорија високи државни службеници за кои ќе се дефинира и транспарентно регулира назначувањето во конкурентни процедури засновани на заслуги.

За постигнување на дефинираните цели во приоритетна област **Одговорност, отчетност и транспарентност** се планира да бидат преземени мерки за реорганизација и оптимизација на органите на државната управа, агенциите и инспекциските служби на централната власт, со цел да се обезбедат структури со јасна отчетност и без преклопување на надлежности, што ќе придонесе кон ефикасност во работењето, јасно распределени надлежности, координација, управување, како и квалитетно давање услуги.

За постигнување на дефинираната цел во приоритетната област **Давање услуги и ИКТ поддршка на администрацијата**, е нотирано дека за обезбедувањето на услуги на брз, едноставен и лесно достапен начин, ќе бидат преземени мерки и активности со кои рационално ќе се инвестира во развој на дигитална средина, ќе се зголеми квалитетот и достапноста на јавните услуги, а дигиталната средина ќе дава пристап и можност за користење на е-услуги. За оваа цел се планира да се развијат стратегии, програми и методологии, да се спроведат анализи и проекти базирани на наодите и препораките од анализите, истражувања за воведување иновативни решенија, поедноставување и олеснување процесите.

Акцискиот план на Стратегијата РЈА 2018-2022 е составен дел на истата со која се дефинирани: **мерките и активностите** кои ќе придонесат кон постигнување на соодветната посебна цел; **водечките органи** надлежни за спроведување на активностите и другите органи кои ќе бидат вклучени во спроведувањето; почетниот и крајниот квартал во соодветната година што претставува **временска рамка за спроведување** на активностите; **проценка за потребните средства и изворот на финансирање и индикаторите за мерење на успешноста** кои се дефинирани на ниво на општа цел, на посебни цели и на мерки. Временската рамка на Акцискиот план е 5 години, односно кореспондира со временската рамка на Стратегијата за РЈА 2018 – 2022.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 9

Конечен извештај од ревизија на успешност “Реформа на јавната администрација“

Во текот на 2022 година започнати се активности и објавен е јавен повик за учество во тематски работни групи за подготовка на новата Стратегија за реформа на јавната администрација 2023-2030, со цел обезбедување на квалитетна и навремена координација и комуникација со граѓанскиот сектор и со останатите засегнати страни.

1.3. Законска регулатива и стратешки документи

Стратешки документи, законски прописи и правни акти, значајни за ревизијата на успешност се:

- Стратегија за реформа во јавната администрација 2018-2022;
- Основен Акциски план за на Стратегијата за реформа на јавната администрација 2018-2022;
- Акциски план (ревизија 2019) на Стратегијата за реформа на јавната администрација 2018-2022;
- Националната програма за усвојување на правото на ЕУ;
- Документ Агенда „Европа дома“
- Закон за административни службеници²;
- Закон за вработени во јавен сектор³;
- Закон за организација и работа на органите на државната управа⁴;
- Законот за јавна внатрешна финансиска контрола⁵;
- Закон за буџетите⁶;
- Закон за централен регистар на население⁷;
- Законот за електронско управување и електронски услуги⁸;
- Процедура - Систем за следење, оценување и известување на Стратегијата за реформа на јавната администрација и Акцискиот план 2018-2022;
- Насоки за следење и известување за спроведувањето на Стратегијата за реформа на јавната администрација и Акцискиот план 2018-2022.
- Упатството за начинот, содржината и формата на подготвување на стратешките планови на министерствата и другите органи на државната управа и
- други подзаконски и интерни акти.

²„Службен весник на Република Македонија“ број 27/14, 199/14, 48/15, 154/15, 5/16, 142/16 и 11/18 и

„Службен весник на Република Северна Македонија“ број 275/2019, 14/20 и 215/21

³„Службен весник на Република Македонија“ број 27/14, 199/14, 27/16, 35/18 и 198/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 143/2019 и 14/20

⁴„Службен весник на Република Македонија“ број 58/00,44/02,82/08,167/10 и 51/11 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 96/19 и 110/19

⁵„Службен весник на Република Македонија“ број 90/09, 12/11, 188/13 и 192/15

⁶„Службен весник на Република Македонија“ број 64/05, 4/08, 103/08, 156/09,95/10, 180/11, 171/12, 192/15, 167/16 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 151/21

⁷„Службен весник на Република Северна Македонија“ број 98/19

⁸„Службен весник на Република Северна Македонија“ број 98/19 и 244/19

1.4. Институционална рамка за ревизијата

За успешно спроведување на Стратегијата за РЈА воспоставена е соодветна структура на политичко, структурно и оперативно ниво, со јасно утврдени улоги и одговорности. За следење на целите поставени во Акцискиот план и Стратегијата за РЈА 2018-2022 и координација на целокупниот процес на спроведувањето на истите, во декември 2017 година, на **политичко ниво формиран е Совет за реформа на јавната администрација**⁹ со кој претседава претседателот на Владата.

Во Советот за РЈА членува заменикот на претседателот на Владата задолжен за европски прашања, заменикот на претседателот на Владата задолжен за координација на политички прашања за ресорите, министерот за информатичко општество и администрација, министерот за надворешни работи; министерот за финансии, министерот за правда; министерот за труд и социјална политика, министер за локална самоуправа, генералниот секретар на Владата, секретарот на Секретаријатот за законодавство, директорот на Агенција за администрација и претставник од Заедницата на единицата локална самоуправа.

Главна улога на Советот за РЈА е на политичко ниво да обезбеди: координација на процесот на РЈА; взаемна поврзаност и усогласеност на стратешките документи (стратегии, програми, планови, политики) од областа на реформата на јавната администрација; кохерентно планирање на РЈА, буџетот и процесот на евро-интеграција на РСМ; следење на спроведувањето на Акцискиот план и давање препораки до Владата за преземање на соодветни мерки за намалување на ризиците во случај на неспроведување или потешкотии при спроведување на планираните цели и мерки; разгледување на ефектите од спроведените реформски активности во различните сектори од јавниот сектор, кои се одразуваат врз јавната администрација; насочување на понатамошните циклуси на планирање на РЈА.

Владата на РСМ на прелог на Советот за РЈА, го насочува процесот на реформата на јавната администрација со донесување на заклучоци.

Стручна и техничка помош на Советот за РЈА обезбедува **Секретаријатот за реформа на јавната администрација**, раководен од заменик министерот за информатичко општество и администрација, а составен од административни службеници од институциите-носители и учесници на активностите утврдени во Акцискиот план на Стратегија за РЈА.

Главни активности на Секретаријатот за РЈА се: дава мислење за взаемната поврзаност и усогласеност на стратешките документи релевантни за процесот на РЈА; дава препораки за приоритетите во процесот на РЈА; од стручен аспект, обезбедува координација и усогласеност на планирањето и спроведувањето на РЈА и на процесот за евро-интеграција на државата; разгледува извештаи од следењето на спроведувањето на Акцискиот план и дава препораки до Советот за РЈА во однос на оценките за напредокот во спроведувањето; иницира и дава препораки за

⁹ „Службен весник на Република Македонија“ број 192/2017

**Конечен извештај од ревизија на успешност
“Реформа на јавната администрација“**

преземање мерки во случај на утврдени ризици од неспроведување или потешкотии при спроведување на планираните цели, мерки и активности; ги разгледува ефектите од спроведените реформски активности во различните сектори од јавниот сектор, кои се одразуваат врз јавната администрација и дава препораки до Советот за РЈА за преземање соодветни чекори и обезбедување на нивна усогласеност.

Министерството за информатичко општество и администрација (МИОА) е надлежно за вршење на работите поврзани со реформата на јавната администрација. Таа е клучна институција одговорна за управување и следење на спроведувањето на процесот на РЈА во државата. Во исто време, сите други институции вклучени како носители или учесници во активности имаат одговорност да ги спроведат. Следење и известување за процесот на РЈА го врши МИОА. На секои шест месеци до Советот на РЈА, а еднаш годишно до Владата на РСМ, доставува Извештај за спроведувањето на Стратегијата за РЈА и Акцискиот план. Извештаите се објавуваат на веб-страницата на МИОА. Во рамките на министерството формиран е Сектор за администрација, кој ги вклучува Одделението за креирање и анализа на политики во областа РЈА и Одделението за координација на Стратегијата за РЈА.

Извршувањето на задачите на МИОА во процесот на следење, оценување и известување се потпира на координацијата и соработката со **контакт лицата** за РЈА во институциите кои имаат водечка улога или пак учествуваат во спроведувањето на мерките и активностите од Акцискиот план. Улогата на контакт лицата во водечките институции е да го координираат процесот на прибирање податоци од следењето и од мерењето на индикаторите.

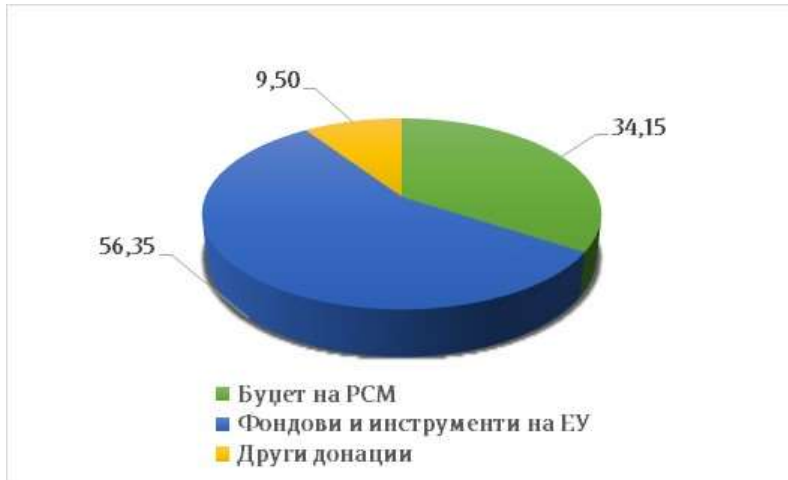
1.5. Финансиски средства за Стратегијата за РЈА

Вкупно планирани потребни средства за спроведување и реализација на мерките предвидени во Стратегијата за РЈА 2018-2022 изнесуваат 2.364.684 илјади денари и тоа поделени по области:

- 791.253 илјади денари за Креирање на политики и координација;
- 24.319 илјади денари за Јавна служба и управување со човечките ресурси;
- 384.327 илјади денари за Одговорност, отчетност и транспарентност и
- 1.164.785 илјади денари за Давање услуги и ИКТ поддршка на администрацијата.

Од вкупно планираните средства за реализација на активностите во периодот 2018 - 2022 година, 807.590 илјади денари се финансираат од Буџетот на РСМ, 1.332.750 илјади денари преку фондови и инструменти на ЕУ и 224.644 илјади денари од други донации, прикажани во График број 1.

Конечен извештај од ревизија на успешност
“Реформа на јавната администрација“



Графикон број 1: Планирани средства по извори за Стратегијата за РЈА 2018-2022

Најголем број на активности од Стратегијата за РЈА 2018-2022, над 56%, се финансирани преку фондови и инструменти на ЕУ.

2. ЦЕЛИ, ОПФАТ И МЕТОДОЛОГИЈА НА РЕВИЗИЈАТА

2.1. Цели на ревизијата

Целта на ревизијата е да се проценат политиките и мерките преземени од надлежните органи за спроведување, следење, известување и оценување на активностите утврдени во стратешките документи за реформа на јавната администрација и да се даде одговор на прашањето: „Дали преземените активности од надлежните институции обезбедуваат ефикасно спроведување на Стратегијата за реформа на јавната администрација 2018-2022“?

2.2. Ревизорски прашања

Во фазата на извршување се вклучени областите поврзани со:

- Нормативни услови за непречена реализација на надлежностите на јавната администрација;
- Институционални капацитети за исполнување на целите од Стратегијата за РЈА 2018-2022 и
- Систем за следење, оценување и известување за Стратегијата за РЈА 2018-2022.

За секоја од наведените области, потребно е да се даде одговор на следниве специфични прашања:

- Дали нормативните услови обезбедуваат непречена реализација на надлежностите на јавната администрација?
- Дали институционалните капацитети овозможуваат исполнување на целите на Стратегијата за РЈА 2018-2022?
- Дали системот за следење, оценување и известување за Стратегијата за РЈА 2018-2022 е ефикасен?

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 13

2.3. Опфат на ревизија

Со ревизијата на успешност го опфативме периодот од февруари 2018 заклучно со јули 2022 година, а дадени се и состојби кои се случиле и претходно и последователно.

Со ревизијата беа опфатени: Министерството за информатичко општество и администрација и Влада на РСМ - Генерален секретаријат, додека Министерството за труд и социјална политика,; Секретаријатот за европски прашања и Агенција за администрација, со доставување на прашалници.

2.4. Критериуми за ревизија

За оценка на ефикасноста на надлежните институции за спроведување на активностите од стратешките документи за реформата на јавната администрација, во однос на создадените нормативни услови, институционалната поставеност и капацитети, воспоставениот систем за следење, оценување и известување, користени се критериумите и индикаторите за оценка наведени во **Прилог 1**.

2.5. Методологија на ревизија

- 2.5.1. Ревизијата на успешност е извршена во согласност со Ревизорските стандарди на Врховните ревизорски институции (ISSAI) и Кодексот на етика на INTOSSAI.
- 2.5.2. За постигнување на целта на ревизијата, при извршување на ревизијата, применивме системски – ориентиран пристап и пристап ориентиран кон проблемите, поединечно или во комбинација, во зависност од спецификата на соодветниот критериум.
- 2.5.3. Со цел добивање на релевантни и доволни ревизорски докази кои водат кон ревизорските наоди, заклучоци и препораки ги користевме следниве техники на ревизија на успешност: увид во поткрепувачката документација, интервјуа и разговори, подготвени прашалници до надлежните институции, анализи и пресметки, споредување на состојбите со поставените критериуми и други постапки кои имаат за цел да ги откријат причините за евентуалните разлики меѓу поставените критериуми и реалната состојба, за да дадеме објективен одговор на поставената ревизорска цел.
- 2.5.4. Ревизијата на успешност е извршена во периодот од 14.03.2022 до 30.09.2022 година од тим на Државниот завод за ревизија.
- 2.5.5. Резултатите од спроведената ревизија на успешност беа презентирани на завршен состанок на ден 26.10.2022 година пред одговорните лица и надлежните органи на субјектите предмет на ревизија.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 14

**Конечен извештај од ревизија на успешност
“Реформа на јавната администрација“**

2.5.6. На ден 26.01.2023 година од раководното лице на Министерството за информатичко општество и администрација добиени се забелешки на Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор. кои се однесуваат на точките 3.1.,3.1.1, 3.1.3.,3.2.2., 3.2.7.,3.3.3 и точка 4 која се однесува на Заклучокот. Истите се разгледани и констатирано е дека најголем дел од нив претставуваат образложение и дообјаснување на утврдените состојби, четири не се прифатени и две се однесуваат на дополнително доставена документација и истите се прифатени. Известувањето и забелешките како и содржината на одговорот на истите се прилог на Конечниот извештај.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 15

3. РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

3.1. Нормативни услови за непречена реализација на надлежностите на јавната администрација

Еден од условите за ефикасно управување со човечките ресурси е усогласување на законите кои го регулираат статусот, правата и обврските на јавната администрација со европското право. Законските решенија треба да овозможат професионализација на администрацијата, подобар интегритет, заштита од корупција, непотизам и нејзина деполитизација.

Донесувањето, измените и дополнувањата на трите клучни закони за јавната администрација се дел од програмите за работа на Владата на РСМ, почнувајќи од 2019 година.

НПАА е клучен стратешки документ за процесот на интеграција на РСМ во ЕУ, кој ја одразува динамиката на усогласувањето на националното законодавство со правото на ЕУ и јакнењето на административните капацитети односно прилагодувањето на националните институции кон европските административни структури. Во рамките на НПАА, се утврдува матрица на цели и активности со јасно планирани временски рокови, надлежни институции и потребни буџетски средства за усогласувањето на националното законодавство со европското право.

По извршената анализа на матриците за статусот на реализација на целите и активностите поврзани со усогласување на основните закони за период од 2018 до 2021 година, утврдивме отстапување од првично зададените рокови и предвидената динамика за усвојување на истите, со перманентно одложување на утврдените рокови за реализација на активностите.

3.1.1. Закон за вработените во јавниот сектор и Закон за административни службеници

Во Акцискиот план на Стратегијата за РЈА, планирано е носење на измени и дополнувања на ЗАС и ЗВЈС до 2019 година, кои закони се во примена од 2015 година, заради доуредување и подобрување на постоечките законски одредби и надминување на утврдените проблемите кои ја отежнуваат нивната доследна примена и имплементација.

Констатиравме дека првично предвидениот рок за нивно донесување е перманентно пролонгиран од следните причини:

- на ЕНЕР, во септември 2019 година, МИОА ги објавило Предлог-текстовите на законите за измена и дополнување на ЗАС и ЗВЈС, но со појавата на пандемијата на почетокот на 2020 година и специфичните политички услови во државата (распуштање на Собранието на РСМ, избор на преодна

**Конечен извештај од ревизија на успешност
“Реформа на јавната администрација“**

- влада, одржување на Предвремени парламентарни избори и формирање на нова Влада на РСМ), процесот на нивно донесување бил ставен во мирување;
- во септември 2020 година, со назначување на нов министер на МИОА, донесено е решение Предлог измените и дополнувањата на законите да се повлечат, преработат и предложат во форма на нови законски решенија, од причина што е утврдено дека повеќе од 1/3 од постојните членови се менуваат и
 - Предлог Закон за административните службеници и Предлог Законот за вработените во јавниот сектор се поставен на ЕНЕР во септември 2021 година, по што истите и по една година, не се доставени до Владата на РСМ заради продолжување на законската постапка на нивно донесување.

Наведените состојби имаат влијание на динамиката на донесувањето на законите, а со тоа и можност за непречена реализација на идни активностите планирани во Стратегијата за РЈА, а кои се во корелација односно зависат од нивното донесување.

3.1.2. Закон за високо раководна служба

Целта на носење на Закон за високо раководна служба е разграничување на политичкото од професионалното ниво и утврдување на линии на отчетност на високите раководители. Носењето на овој закон оди со темпо побавно од планираното. Иако на крајот на 2019 година од страна на Владата на РСМ до Собранието на РСМ доставен е предлог-текст на законот за негово усвојување (претходно поставен и на ЕНЕР), во ноември 2020 година Владата на РСМ го повлекла од собраниска процедура. Во мај 2022 година од страна на МИОА на владиниот портал за прописи, поставено е известување за почеток на подготовка на нов предлог закон, со утврдена временска рамка до 10.05.2022 година, кој до денот на вршење на ревизијата сеуште не е поставен на ЕНЕР.

Во законодавството на РСМ не постои единствен закон во кој се уредени правилата за висока раководна служба. Општите услови за именување и разрешување на раководните лица се регулирани со посебни материјални закони за конкретни области од јавниот сектор. Дел од законите најчесто содржат само одредби за објавување на јавен оглас и општи услови, а не и одредби за критериумите, постапката за селекција и избор на кандидатите за раководни позиции, не постојат јасни правила за именување и разрешување, ниту пак можност за конкуренција за најголемиот број раководни позиции.

Констатиравме дека постои често именување на вршители на должност в.д директори, која функција треба да се користи исклучиво за надминување на непредвидена состојба до избор на директор, без објавување на јавен оглас и продолжување на нивниот мандат.

Со извршената анализа на бројот на именувани в.д директор во однос на избор на директор, во периодот од 2018 до 2021 година, утврдивме дека 52% од

**Конечен извештај од ревизија на успешност
“Реформа на јавната администрација”**

вкупниот број на именувани раководни лица од страна на Владата на РСМ се в.д. директори/заменици, прикажано во Табела број 1.

Година	Именување на в.д. директор/заменик в.д.	Именување на директор/заменик
	директор	директор
2018	52	82
2019	22	20
2020	48	24
2021	42	27
Вкупно	164	153

Табела број 1: Број на именувани в.д директори и директори

Отсуство на закон кој ќе придонесе за професионализацијата на високата раководна служба, за унапредување на организациските капацитети и зајакнување на доброто управување во институциите на јавниот сектор ја намалува отчетноста на постапката на избор на раководни лица на институциите.

Европската комисија во „Извештај за Северна Македонија за 2021 година“ посочува дека државата е умерено подготвена во однос на реформата на јавната администрација, со препораки за донесување и имплементирање на ЗАС, ЗВЈС и ЗВРС.

Истакнуваме дека Европската Унија сè повеќе внимание посветува на примената на „Системот на заслуги“ како дел од концептот на „Добро управување“, со цел да се подобри управувањето со човечките ресурси во администрацијата, да се обезбеди вработувања, унапредувања и отпуштања врз основа на заслуги, вклучително и на раководно ниво.

Законската рамка треба да овозможи имплементација на „Системот на заслуги“ во јавната администрација, заснован на вредности кои ќе гарантираат објективност при вработувањето и кариерен развој на администрација според постигнатите резултати.

Една од целите во Нацрт Стратегијата за РЈА 2023-2030 е воспоставување на *унифициран и кохерентен систем на плати во јавната администрација заснован врз принципот на “еднаква плата - за еднаква работа”*, вклучувајќи и компоненти за пресметување на надоместоци и додатоци на платите за постигнатите резултати, степенот на сложеност и обемот на работа, додатоци на плати за одредени профили на вработени во областите каде е забележан дефицит на квалитетен кадар или одлив на веќе постоечкиот кадар.

Ревизијата ја истакнува потребата од преземање на сет меѓусебно поврзани мерки за јакнење на професионалниот развој на јавните службеници, воведување на „систем на заслуги“ при нивното вработување, унапредување и утврдување одговорност, со издвојување на статусот, правата и одговорностите на раководните лица во јавната администрација и воведување на систем на плати заснован на принципот “еднаква плата - за еднаква работа“ со

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 18

**Конечен извештај од ревизија на успешност
“Реформа на јавната администрација“**

компоненти за пресметување на надоместоци и додатоци на платите за постигнатите резултати согласно степенот на сложеност и обемот на работата на јавната администрација.

3.1.3. Закон за организација и работа на органите на државната управа

Една од целите на процесот на реформа на јавната администрација во РСМ е воспоставување на кохерентна институционална структура, нова типологија на органите на државната управа, агенциите и инспекциските служби од централната власт, заради утврдување на јасни линии на отчетност.

Во ноември 2019 година, со финансиска помош од ЕУ, во МИОА започната е реализација на проект „Поддршка на државната реорганизација“ со времетраење од 24 месеци.

Општата цел на проектот е оптимизирање на институционалната рамка, подобрување на испораката на јавните услуги и зајакнување на етиката, интегритетот, транспарентноста и отчетноста на јавната администрација.

Во рамките на проектот од страна на експертите изготвен е Интегриран извештај за државна реорганизација, при што се користени податоци од 144 органи на државната управа и јавни институции кој содржи предлог за реорганизација на органите на државната управа и јавните институции на извршната власт и ги опфаќа следните аспекти:

- помал број на институции односно нивно спојување и/или укинување;
- јасна хиерархија за поднесување извештаи во областа на политиката;
- поделба на функции: облик, реализација, контрола и
- поврзаност со процесот на буџетира

Посочено е дека постои потреба од раздвојување на надлежностите на институциите во однос на планирање политики, нивно спроведување и надзор. Интегрираниот извештај предлага концентрирање на органите на државната управа и јавните институции во 16 „министерски системи“ со административна и функционална подреденост, со што би се обезбедило 32% намалување на бројот на институциите, со дадена предлог хиерархија на институциите државата како и детална организација на секој министерски систем, прикажано на Органограм број 1.

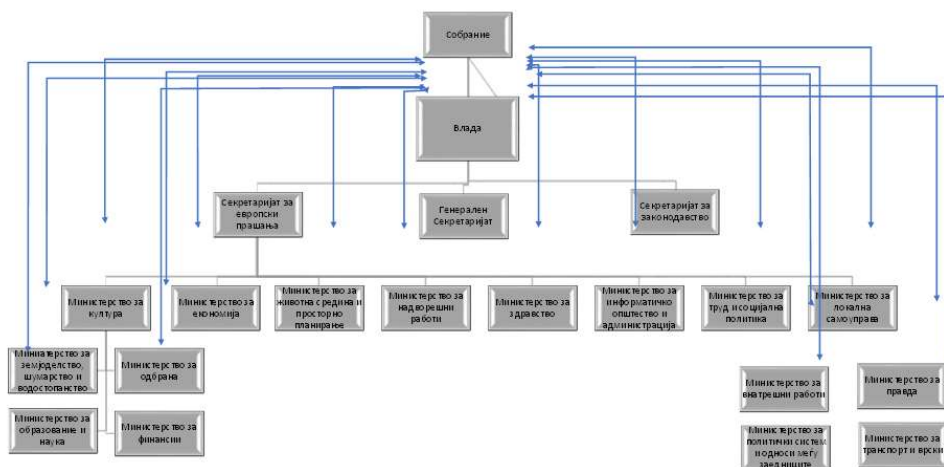
Интегрираниот Извештај е доставен до Влада на РСМ во јуни 2021 година, истиот е усвоен во март 2022 година, девет месеци по неговото доставување, што предизвикало пролонгирање на процесот на реорганизација и негово спроведување со забавено темпо и намалување на ефикасноста во управувањето на процесот на реформа на јавната администрација.

Со цел да се увиди начинот на функционирање, можни слабости или недостатоци, да се дадат препораки за измени или дополни на предложената институционална рамка, Владата на РСМ ги задолжила МИОА, Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство и Министерството за економија

Конечен извештај од ревизија на успешност “Реформа на јавната администрација“

да започнат со спроведување на пилот проектите согласно препораките од Интегрираниот извештај, додека МИОА го задолжила да подготви и најдоцна до јуни 2022 да достави Предлог Закон за организација и работа на органите на државната управа.

Утврдивме дека пилот проектите во трите министерства се во тек, додека од страна на МИОА до Владата на РСМ сеуште не е доставен Предлог Закон за организација и работа на органите на државната управа.



Органограм број 1: Предлог хиерархиска поставеност на органи на државна управа

Наведените состојби имаат директно влијание врз напредокот на процесот на усогласување на законодавството на РСМ со европското право како и врз ефикасноста на процесот на рационализирање и оптимизирање на институционалната рамка во државата, елиминирање на преклопувачките надлежности на институциите, обезбедување ефективни линии на одговорност и отчетност, со цел создавање ефикасна институционална рамка во државата.

Истакнуваме дека барањето до Владата на РСМ да ги спроведе предлозите за реорганизација произлезени од ИПА проектот „Поддршка на државната реорганизација“, е содржано и во „Мониторинг извештајот за принципите на јавната администрација“ на СИГМА од октомври 2021 година, каде е констатирано дека целокупната организација на органите на централната власт не е рационална и не обезбедува соодветна отчетност, значителен недостаток на јасност во однос на типологијата на органите на централната власт, механизмите за одговорност меѓу подредените тела и нивните матични министерства се неефикасни кога станува збор за стратешко планирање, поставување приоритети, известување и евалуација.

Конечен извештај од ревизија на успешност
“Реформа на јавната администрација“

Динамиката на подготвување и донесување на законите кои ги регулираат статусот, правата и обврските на јавната администрација, го забавува процесот на градење цврста и професионална јавна администрација и создавање силен институционален систем на државата заснован на начелото на владеење на правото и влијае на навременоста, целосноста и ефикасноста на реализацијата на голем дел од активностите утврдени во Стратегијата за РЈА.

Истакнуваме дека, Владата на РСМ во март 2021 година, го усвоила документот Агенда „Европа дома“ како план со активности кои треба да ги преземат институциите на патот на „европеизација на државата“, меѓу кои и усвојување и донесување на Законот за вработените во јавниот сектор, Закон за административни службеници, Законот за високо раководна служба, како и спроведување на процесот на реорганизација на органите на државната управа, агенциите и инспекциските служби. Со Агендата утврдено е СЕП до Владата на РСМ да доставува на усвојување сеопфатен годишен извештај, изработен од поединечните извештаи од институциите надлежни за спроведување на активностите дефинирани во истиот. Усвоениот извештај треба да се објави на веб страните на Владата на РСМ и СЕП заради известување на јавноста за степенот на реализација на активностите од Агендата. И покрај тоа што на ревизијата и беше презентираан наведениот извештај за 2021 година изработен од СЕП, истиот не е доставен до Владата на РСМ за негово усвојување и не е јавно достапен, што ја намалува транспарентноста и отчетноста на надлежните органи како принципи на добро владеење.

Истакнуваме дека во текот на вршење на ревизијата, согласно новата Методологија за пристапување кон ЕУ, скринингот за РСМ започнува со Кластерот Фундаментални вредности, кој прв се отвара, а последен се затвора и кој всушност ја диктира динамиката на целиот преговарачки процес. Овој Кластер опфаќа пет поглавја, во кој за прв пат се вклучени и новите области кои се дел од преговарачкиот процес – функционирање на демократските институции, реформата на јавната администрација и економските критериуми, што укажува на потребата од забрзување на темпото на активностите кои ќе придонесат за ефикасна реформа на јавната администрација.

- 3.1.4. **Стратешкото планирање** треба да го даде основот за остварување на клучните реформи во државата и вклучува развој на специфични стратегии, акциски и оперативни планови, кои подетално ги дефинираат активностите, роковите, индикаторите за мерење на успешноста во реализацијата, потребните ресурси и институционална рамка за нивно спроведување со цел да се постигнат дефинираните цели.

Како земја кандидат за членство во ЕУ, државата има усвоено три Стратегии за РЈА. Со првиот стратешки документ, донесен во 1999 години, иако временски не

**Конечен извештај од ревизија на успешност
“Реформа на јавната администрација“**

е детерминиран, биле поставени темелите на законската и институционалната рамка неопходна за отпочнување на процесот на реформа на јавната администрација. Во 2010 година е донесена втората Стратегија за РЈА 2010-2015, со Акциски план за нејзино спроведување и по три години „временски јаз“ во 2018 година донесена е третата Стратегија за РЈА, што влијаело врз континуитетот и динамиката на спроведување на реформата на јавната администрација.

Во Стратегија за РЈА 2018-2022 се утврдени мерките што треба да бидат преземени во наредните пет години за остварување на општите и посебните цели во секоја од приоритетните области.

Согласно упатството за стратешко планирање на министерствата и другите органи на државната управа¹⁰ од 2005 година, како и упатството¹¹ од 2018 година, процесот на подготвување на стратешките планови се одвива во повеќе фази односно прибирање на податоци преку спроведување на анализи, формулирање на заклучоци и предлози со цел поставување на цели, идентификување на постојните и идните функции, носење на одлуки, кои активности потребно е да се документираат и за истите да се води посебна евиденција.

На ревизијата не и беше доставена документацијата од процесот на креирање на Стратегијата за РЈА 2018-2022, од причина што истата не е дел од архивата на МИОА, а лицата кои управувале со наведениот процес не се повеќе вработени во МИОА.

Отсуството на документација за начинот на планирање и изработка на Стратегијата за РЈА, која претставува извор на податоци и информации од сите вклучени страни, државните органи, меѓународните институции, надворешни засегнати страни, не создава институционална меморија за процесот на креирање на стратешките документи, ја отежнува изработката на новата Стратегија за РЈА 2023-2030 и потврдувањето на адекватноста на планираните мерки и активности и создава ризик од ефикасна реализација на утврдените цели во истата.

Истакнуваме дека во текот на вршење на ревизијата преземени се активности и отворена е папка, со што е започнато приложување на целокупната документација поврзана со креирањето на новата Стратегија за РЈА 2023-2030.

3.1.5. Евалуацијата на Стратегијата за РЈА 2018-2022 е важна алатка со која се оценува спроведувањето на активностите утврдени со истата како и квалитетот на нивната реализација. Во стратегијата е предвидено по две години од нејзиното усвојување, независен експерт да изврши оценување, евалуација на

¹⁰ Упатството за начинот, содржината и формата на подготвување на стратешките планови на министерствата и другите органи на државната управа, број 19-1857/1 од 19.05.2005 година

¹¹ Упатство за начинот, содржината и формата на подготвување на стратешките планови на министерствата и другите органи на државната („Службен весник на Република Македонија” број 131/18)

**Конечен извештај од ревизија на успешност
“Реформа на јавната администрација“**

приоритетните области и да го оцени нивниот напредок или назадување. Наодите од оценувањето од независниот експерт и Годишните извештаи за степенот на имплементација на Стратегијата за РЈА, изработени од МИОА, треба да се основ за изработка на ревидиран Акциски план за 2020-2022 година.

Со извршената анализа на податоците од Акциски план за 2020-2022, насловен Акциски план (ревизија 2019), усвоен од Владата на РСМ во јануари 2020 година, ги констатиравме следниве состојби:

- извршени се промени кај 68 (шеесет и осум) активности од вкупно 205 (двесте и пет) планирани, што претставува 33% промена на активностите и тоа во однос на дефинирање на нови активности, промени во рокот на нивното спроведување, индикаторите за мерење на успешност, проценети финансиски средства;
- акцискиот план за период 2020-2022 е подготвен на крајот на 2019 година и е усвоен пред донесување на Годишниот извештај за степенот на имплементација на Стратегијата за РЈА за 2019 година и без спроведена евалуација од независен експерт на среден рок. Среднорочното оценување на успешноста на Стратегијата за РЈА од независен експерт е извршено во текот на 2022 година, со задоцнување од две години и
- во Акцискиот План (ревизија 2019) е наведено дека истиот е подготвен под координација на МИОА, во соработка со претставници од институциите кои учествуваат во спроведувањето на истиот. Имајќи го предвид високиот процент на измена на активности, временска рамка, промена на индикаторите за мерење на успешноста како и измени во планираниот износ на финансиски средства, на ревизијата не и беше презентирана документација за инклузивноста на сите засегнати страни.

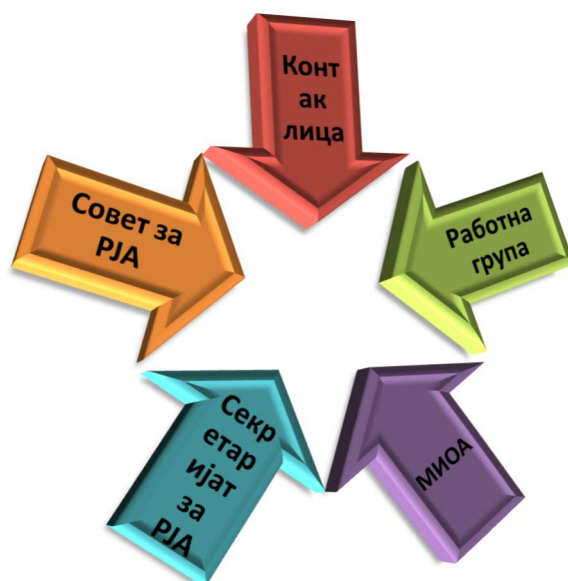
Носењето на ревидиран Акциски план со голем број на измени, без оценување на резултатите од спроведените активности од независен експерт на среден рок, отсуство на акти за претходно извршена анализа на состојбата, на конкретни проблеми, утврдување на причините за сите констатирани отстапувања помеѓу планираните и остварените резултати и давање препораки за нивно надминување, создава ризик планираните идни мерки и активности да не овозможат ефикасна реализација на очекуваните резултати и поставените цели на Стратегијата за РЈА.

3.2. Институционални капацитети за исполнување на целите од Стратегијата за реформа на јавната администрација 2018-2022

Комплексноста на активностите во спроведувањето на реформата на јавната администрација ја наметнува потребата од воспоставување на стабилен механизам за управување и координација кој подразбира ефикасна вертикална и хоризонтална координација на сите чинители во процесот, за да се постигне

Конечен извештај од ревизија на успешност
“Реформа на јавната администрација“

целосност во спроведувањето, следењето и оценувањето на ефектите од реформата, прикажана во Графикон број 2.



Графикон број 2: Тела за координација на активностите од Стратегијата за РЈА

Структурната поставеност, надлежностите и начинот на работа на телата за координација на активностите се утврдени во Стратегијата за РЈА и две процедури¹² кои го уредуваат начинот на следење, оценување и известување за резултатите од истата.

Со увид во целокупната документација од работењето на телата, ревизијата ги утврди следниве состојби:

3.2.1. Политичко ниво - Совет за реформа во јавната администрација

Советот за РЈА претставува врвот во структурата на хоризонталната координација, кој треба да обезбеди политички насоки за намалување на ризиците и утврдување на приоритетите во спроведувањето на Стратегијата за РЈА, за кој го констатиравме следново:

- Советот за РЈА нема преземено активности за утврдување на степенот на усогласеност на стратешките акти на државните органи (стратегии, програми, планови, политики) со стратешкиот документ за реформата на јавната администрација на државно ниво, со цел да се потврди дека

¹² Процедура за систем за следење, оценување и известување на Стратегијата за реформа на јавната администрација и Акцискиот план 2018-2022 и Насоки за следење и известување за спроведувањето на Стратегијата за реформа на јавната администрација и Акцискиот план 2018-2022

Конечен извештај од ревизија на успешност “Реформа на јавната администрација“

планираните мерки и активности се вградени во стратешки планови и буџетите на државните органи;

- во периодот од 2018 до 2022 година извршени се шест промени во составот на советот, како последица од постојаните структурни промени во Владата на РСМ;
- Советот за РЈА има одржано вкупно седум состаноци, за период од четири години, а од последната од ден 13.07.2021 година, повеќе од една година, не е одржана нова седница и
- отсуство на давање на препораки до Владата на РСМ за преземање на соодветни мерки за намалување на ризиците во случај на неспроведувањето или тешкотии при спроведувањето на планираните цели и мерки, со исклучок на последно одржаните две седници во декември 2020 година и јули 2021 година.

Нецелосното исполнување на предвидените надлежности на Советот за РЈА, создава ризик од неусогласеност на активностите од Стратегијата за РЈА со активностите од стратешките документи на државните органи, влијае на информираноста на Владата за реализацијата на предвидените реформски активности, ја намалуваат транспарентноста од нивното работење како и влијае врз конзистентноста и континуитетот на ефикасно спроведување на Стратегијата за РЈА.

3.2.2. Стручно ниво – Секретаријат за реформа во јавната администрација

Секретаријат за РЈА, формиран со Решение¹³ од министерот за информатичко општество и администрација во 2018 година и новото решение од 2021 година¹⁴, ја има клучната улога во хоризонталната координација, каде од стручен аспект треба да обезбеди усогласеност на политиките на сите учесници во сферата на РЈА и да дава препораки за нивно спроведување, пред истите да бидат доставени на одобрување до Советот за РЈА.

Со увид во презентираната документација од работењето на Секретаријатот за РЈА констатиравме:

- не е донесен Деловник за работа на Секретаријатот за РЈА, согласно решението за формирање на истиот, поради што не е утврден начинот на

¹³ Број 08/1-1215/1 од 16.02.2018 година

¹⁴ Број 08-2215/1 од 31.05.2021 година

**Конечен извештај од ревизија на успешност
“Реформа на јавната администрација“**

работа и организација на состаноците, одлучувањето, содржината на записниците, како и правата и должностите на неговите членови;

- со увид во записниците од одржаните состаноци, констатиравме дека не бил испочитуван утврдениот минимум од четири седници годишно, што влијае врз ефикасно исполнување на надлежностите на Секретаријатот за РЈА и
- до денот на известување за извршената ревизија, од јуни 2021 година, повеќе од една година не е одржан состанок на Секретаријатот за РЈА.

Истакнуваме дека десеттиот состанок на Секретаријатот за РЈА е одржан на ден 13.07.2022 година.

Наведените состојби влијаат врз целосно и квалитетно исполнување на активностите на Секретаријатот за РЈА, постои отсуство на препораки и мислења на стручно и техничко ниво како поддршка на Советот за РЈА, како и отсуство на навремено утврдување на можните ризици во спроведувањето, со препораки за ефикасно натамошно управување со процесот на РЈА.

3.2.3. Оперативно ниво: Организациона единица во рамките на МИОА

МИОА е надлежна институција за управување, следење и известување на спроведувањето на процесот на РЈА односно за негова хоризонтална и вертикална координација. За спроведување на надлежностите, во организациската структура на МИОА е формиран Сектор за администрација во кој работите се реализираат во две одделенија односно одделение за креирање и анализа на политики во областа на РЈА и одделение за координација на Стратегијата за РЈА.

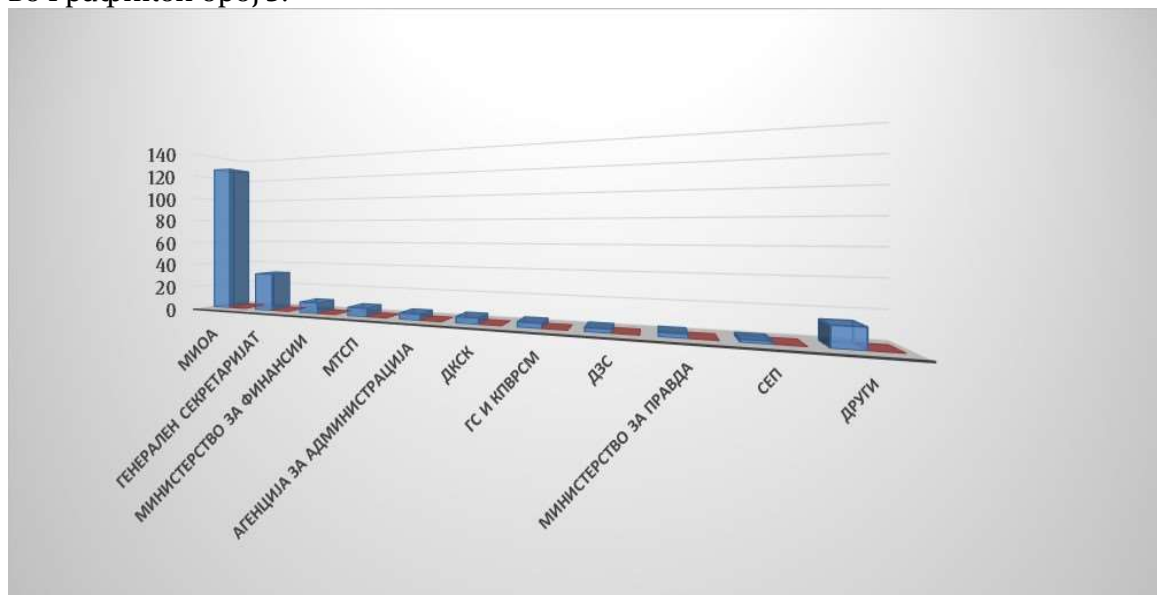
Со увид во актите за систематизација на работни места, констатиравме:

- намалена поддршка од раководна структура на МИОА за раководење и координирање на процесот, од причина што работното место раководител на сектор не е пополнето;
- утврдивме дека 38% се непополнети работни места во двете одделенија, што може да влијае врз навременоста и квалитетот на извршената работа и доведува до преоптовареност на административните службеници кои извршуваат повеќе работни задачи. Истакнуваме дека од страна на МИОА не се преземени активности за кадровско зајакнување на секторот;
- поради малиот број вработени не е воспоставена соодветна поделба на надлежности и одговорности во однос на имплементирање на активностите за кои е задолжено МИОА како и за следење и известување за сите активности од Стратегијата за РЈА на државно ниво. Имено, еден вработен покрај следење и известување за спроведување на стратешкиот документ, во исто време е вклучен во работната група надлежна за имплементирање на активностите на МИОА.

Конечен извештај од ревизија на успешност
“Реформа на јавната администрација“

Недоволната кадровска екипираност на организациската единица во МИОА задолжена за спроведување на РЈА создава ризик од ненавремено остварување на доделените надлежности во процесот, не е обезбедена целосна координација, синхронизираност, усогласеност и кооперативност на сите учесници, што има влијание врз ефикасното управување, следење и известување на спроведувањето на процесот на реформата.

3.2.4. Планираните активности во Стратегијата за РЈА, по институции се прикажани во Графикон број 3.



Графикон број 3: Планирани активности по институции

Имајќи предвид дека МИОА е институција со најголем број планирани активности, 127 од вкупно 205 активности, за нивна имплементација во 2018 година со Решение¹⁵ формирана е **работна група** со повеќе подгрупи, координирана од Државниот секретар на МИОА и составена од 48 вработени лица. Во декември 2020 година донесено е Решение¹⁶ со кое е извршена номинација на нов состав на работната група од 57 координатори и членови. Со извршената компаративна анализа утврдивме дека 46% од вкупниот број од ново номинирани членови се лица кои во претходниот период не биле вклучени во процесот на имплементација на активностите и мерките од Стратегијата за РЈА.

Високиот процент на нови членови во работната група создава ризик од губење на институционалната меморија и влијае на конзистентноста и континуитетот на спроведување на активностите на Стратегијата за РЈА и на ефикасно остварување на нејзините цели.

¹⁵ број 03-4801/1 од 05.09.2018 година

¹⁶ број 12/1-4799/1 од 29.12.2020 година

**Конечен извештај од ревизија на успешност
“Реформа на јавната администрација”**

Исто така, процесот на координирано имплементирање на активностите од Акцискиот план бара посветеност и одговорност, не само од МИОА туку и од сите институции носители и учесници во спроведувањето на мерките. За да се обезбеди успешно спроведување на Стратегијата за РЈА предвидено е институциите кои се вклучени во извршувањето на Акцискиот план да назначат „**контакт лица**” кои треба да се координираат од страна на МИОА. Оваа „мрежа“ на административни службеници е формирана во 2019 година.

Со извршената споредба на јавно достапните податоци утврдивме 71% на промена на контакт лицата како координатори од институциите вклучени во процесот на спроведување на Стратегијата за РЈА, додека 13% од институциите немаат назначено контакт лица /координатори. Наведената состојба не овозможува непречена меѓуинституционална соработка и континуирана размена на информации, клучни за подобрување и одржување на функционалноста на системот за спроведување и имплементирање на активностите и негова ефикасност.

Постојаното развивање на институционалните капацитети преку **обуки за стручно усовршување** е еден од условите за подобрување и одржување на функционалноста на системот за спроведување и имплементирање на активностите.

Врз основа на извршените интервјуа и анализата на добиените одговори од доставените прашалници, утврдивме дека за период од пет години, од 2018 заклучно со 2022 година, организирани се мал број на обуки за подобрување на знаењата и вештините на лицата инволвирани во активностите за имплементирање на реформата на јавната администрација.

Наведените состојби на честа промена на лицата вклучени во процесот на реализација на активностите од Стратегијата за РЈА како и не воспоставен континуиран и одржлив систем на обуки за постојано усовршување на знаењето во областа, не овозможува ефикасно управување со човечките ресурси вклучени во процесот на спроведување на Стратегијата за РЈА, рационално користење на нивните знаење и вештини, што гледано на долг рок не создава едуциран професионален кадар односно човечки потенцијал со солидна подготвеност за ефикасна реализација на идните програми во областа на РЈА.

3.2.5. **Планирањето на финансиските средства** е една од клучни алатки за ефикасно исполнување на активностите утврдени во Стратегијата за РЈА 2018-2022 и Акцискиот план за РЈА 2018-2022. За успешна реализација на стратегијата, потребно е мерките и активностите да бидат засновани врз реално планирани финансиски средства за нивна имплементација.

На ревизијата не и беше доставена документација, во смисла на проценки и анализи за планираниот износ на финансиски средства за реализација на

**Конечен извештај од ревизија на успешност
“Реформа на јавната администрација“**

активностите предвидени во стратешките документи, како во вкупен износ така и по приоритетни области и по извори од кои истите ќе бидат финансирани.

За реализација на мерките предвидени во Стратегијата за РЈА 2018-2022 планирани се средства во вкупен износ од 2.364.684 илјади денари.

Со извршена анализа на податоците на планираните финансиски средства по приоритетни области помеѓу Стратегијата за РЈА и Акцискиот план, констатиравме дека планираните средства во Акцискиот план се помали за 10,9% и истите се планирани во износ од 2.105.485 илјади денари во однос на планираните финансиски средства во стратегијата.

Намалување на планираните средства е извршено и со измената на Акцискиот план во 2019 година, кога планираните финансиски средства се намалени уште за 14,4% односно се во вкупен износ од 1.802.140 илјади денари, што е за 23,7% помалку во однос на првично планираните средства во Стратегијата за РЈА.

Исто така во составот на работите групи за подготвување на Стратегијата за РЈА не биле номинирани лица вработени во единиците за финансиски прашања од институциите носители/ учесници на активностите, како стручни лица за вршење на работите од областа на финансиското управување и контрола.

Отсуството на анализи за утврдување на потребните финансиски средства во фазата на нивното планирање, без вклученост на стручни лица од областа на финансиското управување и контрола, создава ризик планираните финансиските средства да не ја отсликуваат реалната потреба од истите за реализација на активности, што може да влијае на ефикасноста во нивното исполнување како и на остварување на целите на Стратегијата за РЈА.

Во текот на вршење на ревизијата преземени се активности од страна на МИОА и со допис до институциите вклучени во изработката на нова Стратегија за РЈА 2023-2030, побарано е да се изврши номинација на вработени лица од единицата за финансиски прашања, кои ќе учествуваат во подготовката на финансиските импликации при изработка на истата.

- 3.2.6. Донесена е процедура¹⁷ за начинот на следење, оценување и известување на Стратегијата за РЈА 2018 – 2022 и Акцискиот план 2018 – 2022 година, каде е уредено дека МИОА, од секоја институција задолжена за спроведување на мерките, треба да обезбеди податоци за финансиската реализација по активностите, со назначување на изворот на средствата (буџетски средства, ЕУ фондови, донаторска поддршка) како и да изработува полугодишни и годишни извештаи за степенот на реализација на активностите од стратешките акти (образложено во точка 3.3.2.), на основа на добиените податоци.

¹⁷Систем за следење, оценување и известување за Стратегијата за РЈА и Акцискиот план 2018 – 2022 година

**Конечен извештај од ревизија на успешност
“Реформа на јавната администрација“**

Следењето на реализацијата на финансиските средства претставува континуирана функција која треба да се заснова на систематско прибирање на податоци, нивна евиденција, информирање за степенот на напредокот во постигнувањето на целите со податоци за искористеноста на распределените финансиски средства на надлежните институции, со цел транспарентност и отчетност во трошењето и управувањето на јавните средства, можност за мерење на ефектите од постигнувањето на резултатите, кои информации ќе обезбедат ефикасно управување на целокупниот процес од страна на Владата на РСМ и носење на одлуки за негово подобрување.

Со извршената ревизија констатиравме дека МИОА нема воспоставено систематизирана евиденција за секоја активност поодделно, на ниво на мерки, цели и приоритети, со податоци за планирани финансиски средства, изворот на средствата, степен на нивната искористеност или неискористеност, со наведување на причините за состојбата, како основ за давање препораки за нивно надминување. Исто така, полугодишните и годишните извештаи не содржат податоци за планираните и реализираните финансиски средства по мерки и активности, како основ за утврдување на ефикасноста на управувањето со истите.

Нецелосните податоци за планирани и реализирани финансиски средства по активностите, не овозможуваат добивање на целосни, јасни и корисни информации за текот на процесот на реформата на јавната администрација и влијае на процесот на планирање на обемот на средства во Буџетот на РСМ потребни за реализација на активностите во наредни години, влијае на процесот на координација и комуникација помеѓу институциите, заради континуирано залагање за нивно обезбедување во износи потребни за целосна реализација на мерките и од други извори на финансирање односно ЕУ фондови или друг вид на донаторска поддршка, како и не обезбедуваат информации со кои би се потврдило дека средствата се користени наменски, економично, ефикасно и ефективно за исполнување на целите од стратегијата.

Во насока на надминување на наведените состојби, а со цел обезбедување на податоци за потрошените средства за секоја поодделна активност за период од 2018 година до 2021 година, во февруари 2022 година МИОА со допис¹⁸ се обрати до 14 (четиринаесет) државни институции, од кои само 9 (девет)¹⁹ доставиле

¹⁸ број 15-646/1 од 04.02.2022 година

¹⁹МИОА, Влада -Генерален секретаријат, Агенција за заштита на слободен пристап до информациите од јавен карактер, Државен завод за статистика, Министерство за правда, Министерство за финансии, Управа за матични книги, Државна комисија за спречување на корупција, Секретаријат за законодавство

**Конечен извештај од ревизија на успешност
“Реформа на јавната администрација“**

податоци. Поради необезбедени податоци од 36% од институциите²⁰, четвртиот Нацрт –Годишен извештај за спроведување на Акцискиот план за 2021 година, не содржи целосен финансиски преглед за реализација на активностите од Стратегијата за РЈА, дадена е анализа само за износ од 1.111.359 илјади денари, што претставува 47% од вкупно планираниот износ на финансиски средства од 2.364.684 илјади денари за период 2018-2022 година.

Владина програма К-Реформа на јавната администрација, потпрограма К6 – Реформа на јавната администрација

3.2.7. Во насока на успешна имплементација на стратегијата и јакнење на капацитетите на јавната администрација, а со цел ефикасно управување со буџетските средства, средствата од ЕУ фондовите како и имплементација на ефикасни контролни механизми за нивно менаџирање, Владата на РСМ во 2019 година ги задолжила институциите кои се вклучени во нејзино спроведување, во рамките на своите буџети да издвојуваат средства за утврдените активности за периодот на нејзина реализација. За поголема транспарентност, отчетност и **непречено следење на потрошените финансиски средства**, на седница на Советот за РЈА, било утврдено дека сите институции треба во рамките на Владината програма К - Реформа на јавната администрација, да отворат потпрограма К6 –Реформа на јавната администрација, каде од своите буџети ќе издвојуваат средства за реализација на активностите од стратегијата.

Констатиравме дека МИОА е единствена државна институција која во својот буџет има предвидено средства во оваа потпрограма, што укажува на невоспоставена буџетската потпрограма од сите институции вклучени во реализацијата на активностите.

Наведената состојба не овозможува да се потврди на државно ниво колку средства се планирани и реализирани за реализација на сите мерки и активности од стратегијата, како по години така и за цел период на реализација на активностите од националната стратегија.

Во Табела број 2, се прикажани податоци за планираните и реализираните средства, во периодот од 2019 година заклучно со 29.07.2022 година, на сметката на МИОА, Програма К, потпрограма К6 – Реформа на јавна администрација.

²⁰ Агенција за администрација, Министерство за труд и социјална политика, Секретаријат за европски прашања, Министерство за политички системи и односи со заедниците и Дирекција за безбедност на класифицирани информации

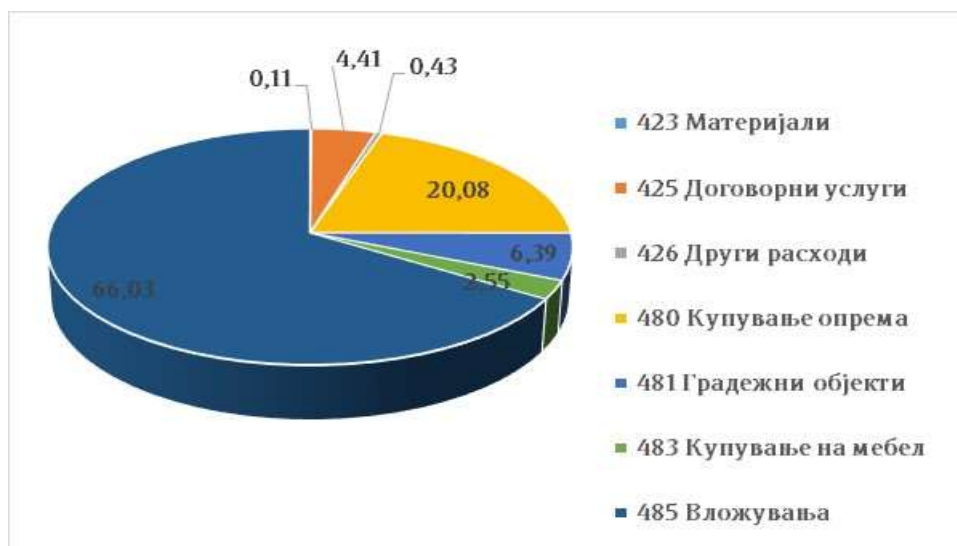
**Конечен извештај од ревизија на успешност
“Реформа на јавната администрација“**

Планирани средства				Вкупно планирани средства	Реализирани средства				Вкупно реализирани средства
2019	2020	2021	2022		2019	2020	2021	01.01.2022-29.07.2022	
1	2	3	4	5=(1+2+3+4)	6	7	8	9	10=(8+9+10+11)
63.388	18.036	43.282	79.900	204.606	41.569	16.076	24.686	53.205	135.536

Табела број 2: Финансиски средства за период 2019-2022

Со увид во целокупната финансиската документацијата од потпрограмата К6 на МИОА, го констатиравме следново:

- од вкупно планираните средства реализирани се 33,76%, што претставува висок процент на неискористени буџетски средствата и укажува на потребата од зајакнување на институционалните капацитети заради целосно реализирање на планираните мерки и активности од стратегијата;
- дел од средствата не се искористени за спроведување на планираните активности и тоа во износ од 10.133 илјади денари, што претставува 7% од вкупно реализираните средства односно истите се искористени за закуп на деловен простор, надоместоци на вработени по разни основи, трошоци за репрезентација, учество на обуки кои не се поврзани со реформата на јавната администрација;
- извршивме анализа за учеството на одделните видови расходи во вкупно реализираните средства на МИОА, со што констатиравме дека над 90% од средствата се искористени за капитални инвестиции, прикажано во Графикон број 4.



Графикон број 4: Видови расходи од потпрограмата К6 на МИОА

Наведените состојби укажуваат дека институциите вклучени во процесот на реформа на јавната администрација, средствата за реализација на активностите од стратегијата не ги планираат на посебна програма во своите буџети, што не овозможува непречено, целосно и сеопфатно следење

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 32

**Конечен извештај од ревизија на успешност
“Реформа на јавната администрација“**

на планираните и искористените средствата на државно ниво, со цел потврдување на ефикасноста на управување со истите при реализација на реформата на државно ниво.

Дел од капиталните инвестиции како активности предвидени во Стратегијата за РЈА 2018-2022, кои по својата природа имаат директно учество во услугите кои го обезбедуваат државните институции за остварување на граѓанските права, се следни:

Една точка за услуги



„Една точка за услуги“, претставува административна канцеларија која треба да овозможи пристап на граѓаните до услуги од сите државни органи на едно место.

МИОА како надлежна институција за воспоставување на овој вид услуга е одговорна за целосно функционирање на принципот „едношалтерски систем“.

Со увид во доставената документација и јавно достапните податоци ²¹ го констатиравме следното:

- со отворање на првиот Центар за услуги во Скопје во 2019 година, започната е првата фаза од воведувањето на ЕТУ, со што на граѓаните им се овозможило на една локација, да добиваат услуги од дисперзирани шалтери на 10 (десет) државни институции ²². Заклучно со август 2022 година, бројот на дисперзираните шалтери е намален за 30% односно услуги можат да се добијат од 7 (седум) институции;
- со отворање на ЕТУ во Охрид, Битола, Тетово и Куманово и два шалтери во Скопје во период од 2020 до 2021 година, започната е втората фаза на концептот на „едношалтерски систем“, во која вработени од МИОА во име за граѓаните треба да посредуваат и да аплицираат за услугите кои ги нудат

²¹etu.uslugi.gov.mk

²² Министерство за внатрешни работи, Управа за водење на матични книги, Агенција за катастар на недвижности, Министерство за транспорт и врски, Централен регистар на РСМ, Фонд за здравствено осигурување на Северна Македонија, Агенција за вработување на Република Северна Македонија, Министерство за финансии- Управа за јавни приходи, Министерство за труд и социјална политика, Фонд за пензиско и инвалидско осигурување на Северна Македонија

**Конечен извештај од ревизија на успешност
“Реформа на јавната администрација“**

сите институции во државата, достапни на Националниот портал за електронски услуги (uslugi.gov.mk);

- Од причина што дел од државните и јавни институции сеуште имаат услуги кои не ги нудат на овој портал, концептот на „едношалтерски систем“ сеуште не е реализиран во целост;
- Во текот на вршење на ревизијата одговорните лица од МИОА доставиле допис²³ до 20 (дваесет) институции со кој ги информираат дека од Владата на РСМ ќе побараат формирање на меѓуресорска работна група за изнаоѓање на техничко решение со цел надминување на проблемот;
- согласно обезбедените податоци за посетеноста на ЕТУ центрите во државата, во период од јуни 2021 до јуни 2022 година, утврдивме од сите 5 (пет) ЕТУ центри, на граѓаните им се издадени само 1.062 документи. Од страна на одговорните лица во МИОА не се анализирани причините за малиот број на издадени документи, што ја намалува ефикасноста на мерката, како и влијае на оправданоста на вложените финансиски и човечки ресурси за функционирање на истите и изнаоѓање на решенија за надминување на проблемот и
- МИОА има склучено едногодишен договор²⁴ за одржување на Националниот портал за електронски услуги односно за архивирање на барањето за издавање на документи и негово плаќање на физички пост терминал, по кој е извршено плаќање во износ од 483 илјади денари, без договорените активности да бидат извршени од страна на економскиот оператор, што влијае на можноста за ефикасно, навремено и квалитетно обезбедување на услугата.

Забавена динамика на целосно воведување на концептот „едношалтерски систем“ за обезбедување на услуги на граѓаните, не овозможува ефикасно исполнување на целта на проектот „Една точка за услуги“ и достапност на граѓаните до сите услуги од јавните и државните институции на едно место.

Централен регистар на население

Централен регистар на население претставува интегрирана база на лични податоци на населението во РСМ, креирана со автоматско интегрирање на податоците содржани во поединечните бази на податоци што ги водат надлежните државни органи во согласност со законски утврдени надлежности. Во рамки на активностите на Стратегијата за РЈА, а за потребите на Централниот регистар на население, реализирани се голем дел од планираните активности односно развиено е софтверското решение, преземени се податоците од МВР, УВМК и ЦРПСМ, набавена е опрема (хардверска инфраструктура), истиот е пуштен во употреба и се користи преку Националниот портал за електронски услуги.

²³ број 19-1786/3 од 12.07.2022 година

²⁴ број 14/4-1565/11 од 12.06.2020 година

Конечен извештај од ревизија на успешност “Реформа на јавната администрација“

Со увид во јавно достапните податоци утврдивме дека корисници на Централниот регистар на население се само 11 правни субјекти, од кои 7 (седум) се државни институции, а 4 (четири) субјекти се од приватниот сектор. Малиот број на државни институции корисници на податоците од Централниот регистарот на население е поради неисполнување на законски утврдените услови²⁵ односно институциите првенствено треба да бидат поврзани на платформата за Интероперабилност за размена на податоци и информации во електронска форма како и да ги имаат исполнето во целост обврските кои произлегуваат од прописите за заштита на личните податоци за да имаат право да се интегрираат и да ги користат податоците од регистарот.

Имајќи ги предвид утврдените состојби од извршената ревизија на успешност на тема: „Функционалност на платформата за Интероперабилност помеѓу институциите од јавниот сектор“, согласно Годишната програма на Државниот завод за ревизија за 2021 година, каде е констатиран мал процент од само 2,93% од вкупниот број на државните институции кои ја користат платформата за Интероперабилност, утврдивме дека подготвеноста на државните институции за интеграција и користење на податоците од Централен регистар на население е на значително ниско ниво.

Еден од корисниците е Државен завод за статистика, каде во текот на 2021 година е воспоставена посебна интеграција на неговиот систем со Централниот регистар на население, како дел од активностите за подготовка и реализација на пописот на населението.

Од друга страна имајќи го предвид значењето на точноста на податоците во секој изборен процес, Државната изборна комисија, како надлежна институција за ажурирање на Избирачкиот список, нема поднесено барање за интеграција и пристап и не ги користи податоците од Централниот регистар на население.

Иако активностите за воспоставување на функционален Централен регистар на население со релевантните податоци на едно место се ефикасно реализирани, истиот сеуште се користи од мал број на субјекти, што укажува дека целта за воспоставување на дигитална средина која дава пристап и можност за користење на е-услуги не е во целост ефикасно реализирана и има потребата од дополнителни активности, што ќе обезбедат оправданост на веќе вложените финансиски и човечки ресурси.

3.3. Систем за следење, оценување и известување за Стратегијата за реформа на јавната администрација 2018-2022

- 3.3.1. „Систем за следење, оценување и известување за Стратегијата за РЈА и Акцискиот план 2018 – 2022 година“ е документ со кој се утврдени алатки чија примена треба да обезбеди систематското прибирање и обработка на

²⁵ Закон за Централен регистар на население („Службен весник на Република Северна Македонија“ број 98/19 и 278/19)

**Конечен извештај од ревизија на успешност
“Реформа на јавната администрација“**

информациите и податоците неопходни за оценка на степенот на спроведувањето и ефикасноста на мерките и активностите предвидени со Стратегијата за РЈА, за кои ревизијата ги утврди следните состојби:

➤ **Годишни оперативни планови**

МИОА како институција надлежна за координација и следење на стратегијата, потребно е да изработи годишни оперативните планови за секоја од областите, со детално образложение на чекорите и роковите за спроведување на активностите и индикатори/показатели за мерење на напредокот во постигнувањето на целите на Стратегијата за РЈА.

Утврдиме дека од страна на МИОА не се изготвувани годишни оперативни планови, со што не е обезбедена основа за квалитетно следење и континуирано оценување на резултатите и управување со ризиците преку систем за рано предупредување, заради ефикасно остварување на целите на Стратегијата за РЈА.

➤ **„Систем за рано предупредување“**

За навремено информирање за степенот на спроведување на мерките на Акцискиот план утврдена е потребата од воспоставување на „Систем за рано предупредување“. Имено, секретарот на работната група задолжена за имплементација на активностите, врз основ на добиените информации од координаторите на работните подгрупи треба да изготвува Извештај за рано предупредување, составен од два дела, во кој првиот дел треба да содржи информации за статусот на реализирани активности и втор дел кој треба да содржи податоци за планирани идни активности и ризиците за спроведувањето на истите и на месечна основа да го доставува до Државниот секретар на МИОА, координаторите на приоритетните области од работната група и Одделението за координација на Стратегијата за РЈА.

Констатиравме дека не е воспоставен систем за рано предупредување, не е изготвуван Извештај за рано предупредување, поради што не се врши навремено идентификување на значајни ризици при реализацијата на мерките и активностите, со давање на препораки за нивно надминување, кои состојби може да имаат негативно влијание на ефикасноста на исполнувањето на активностите од Стратегијата за РЈА.

➤ **Индикатори за мерење на успешност**

Мерењето на индикаторите на успешноста е значајна активност за оценување на степенот на реализација на активностите од Акцискиот план на Стратегија за РЈА.

Конечен извештај од ревизија на успешност “Реформа на јавната администрација“

Во таа насока изработени се „Пасоши на индикатори“ во вид на табеларни прегледи, кои секоја институција носител на активности е должна еднаш годишно да ги доставува до МИОА. Врз основ на пополнетите прегледи, одговорните лица во МИОА треба да водат база со податоци за измерените индикатори за успешност, за секоја приоритетна област одделно по години.

Со извршениот увид во дата базата на индикаторите и анализа на добиените одговори обезбедени преку доставените прашалници, утврдивме дека во 2021 година 65% од вкупно 79 дефинирани индикатори не се измерени. Институциите задолжени за мерење на индикаторите како причини за неисполнување на обврската ги наведуваат: отсуство на податоци потребни како појдовна основа за мерење на индикаторот, комплексноста во нивното обезбедување или несоодветно дефинирани индикатори.

Имено, МИОА во соработка со институциите задолжени за мерење на поставените индикатори не вршеле редовно ажурирање на „Пасошите на индикатори“ како активност утврдена со „Насоки за следење и известување за спроведувањето на Стратегијата за реформа на јавната администрација и Акцискиот план 2018-2022“, со цел да се утврди дали индикатори за мерење на успешност ги исполнуваат критериумите од „SMART моделот“ односно дали истите се конкретни (точно го специфицира обемот на она што треба да се мери), реални (во согласност со расположливите ресурси) и временски ограничени (индикаторот е поврзан со временска рамка).

Отсуството на анализа за реалноста, адекватноста и конкретност на индикаторите за успешност, како и нецелосни податоци од нивното мерење кои се потребни за следење на напредокот на остварените резултати и исполнување на целите на Стратегијата за РЈА, не овозможува целосно да се идентификуваат структурните проблеми, средствата и начинот за нивно решавање, да се процени напредокот на целите, нема информации кои би послужиле како основа за креирање политики, нема целосни информации за можните проблеми во текот на спроведувањето, со што не се создаваат услови за целосна оценка на ефикасноста на процесот на спроведување на реформата на јавна администрација.

➤ **Информациски менаџмент систем за следење и известување**

Системот за спроведувањето на Стратегијата за РЈА вклучува голем број на институции кои имаат посебни надлежности за одредени мерки и активности определени со Акцискиот план, кои треба на редовна основа, со однапред дефинирана динамика, да го известуваат МИОА за постигнатиот напредок, а МИОА понатаму да го известат Секретаријатот за РЈА, Советот за РЈА, Владата на РСМ, како и целата заинтересирана јавност во државата.

**Конечен извештај од ревизија на успешност
“Реформа на јавната администрација“**

За ефикасно координирање, следење и известување, во процедурата ²⁶ е предвидено да се воведат ИТ алатка која би ги поврзала сите вклучени актери во еден организиран информациски систем.

Констатиравме дека одговорните лица во МИОА не извршиле анализа и истражување на пазарот со цел да обезбедат податоци за висината на потребните финансиски средства за дизајнирање, воспоставување и одржување на ИТ систем за следење, оценување и известување за Стратегијата за РЈА односно можноста за негова изработка и имплементација, поради што не е изработена компаративна анализа за функционалноста, користа и придобивките од воведувањето на оваа ИТ алатка во однос на трошоците потребни за воспоставување и одржување на истата.

Наведените состојби укажуваат дека не се создадени услови за систематското прибирање и обработка на информациите и податоците неопходни за ефикасно следење и оценување на степенот на спроведување на мерките и активностите од сите нивоа и од сите вклучени институции во процесот на реформа на јавната администрација.

3.3.2. Стратегијата за РЈА предвидува процес на **известување** согласно кој МИОА треба да подготвува полугодишни и годишни извештаи за степенот на реализација на Акцискиот план и постигнувањето на планираните цели и резултати. Заради унифицирање на извештаите, МИОА во соработка со СИГМА изработи акт „Насоки за следење и известување на спроведувањето на Стратегијата за РЈА“ во кој ја има разработено динамиката на подготвување на извештаите, со календар на активности и одговорности на учесниците во процесот.

Од извршениот увид во приложената документација, јавно достапните информации, податоците добиени од доставните прашалници и извршените интервјуа за известувањето и мониторингот на спроведените активности, ги констатиравме следните состојби:

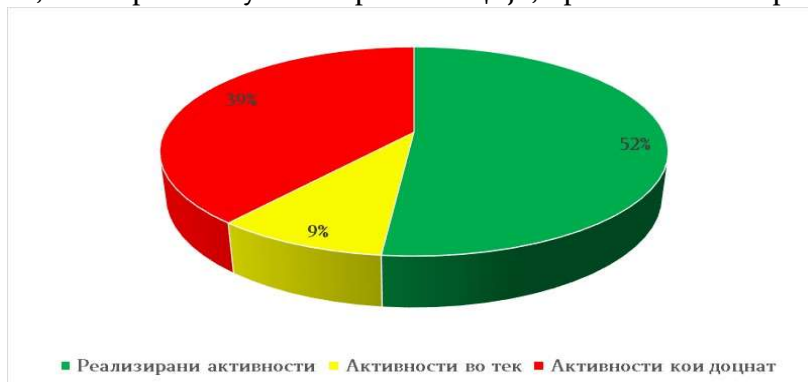
- подготовката на полугодишните и годишните извештаи ја координира МИОА врз основа на информациите добиени од контакт лицата на институциите вклучени во процесот. Податоците се обезбедени по електронски пат без и не се проследени со официјален допис потпишан од раководното лице на институцијата како потврда за веродостојноста на доставените податоци;
- Советот за РЈА и Секретаријатот за РЈА треба да ги разгледуваат и да ги одобруваат полугодишните извештаи за степенот на реализација на

²⁶ „Насоки за следење и известување за спроведувањето на Стратегијата за реформа на јавната администрација и Акцискиот план 2018-2022“

**Конечен извештај од ревизија на успешност
“Реформа на јавната администрација“**

стратегијата, додека годишните извештаи треба да ги разгледуваат и да ги достават до Владата на РСМ за нивно усвојување.

- Повеќе од една година Советот за РЈА и Секретаријатот за РЈА немаат одржано состанок, поради што Нацрт-четвртиот годишен извештај за спроведување на Акцискиот план од Стратегијата за 2021 година не е доставен до Влада на РСМ за негово усвојување, додека јавно објавениот Нацрт – петти полугодишен извештај за период јануари – јуни 2022 година не е одобрен од Советот за РЈА.
- Ненавременото одобрување и усвојување на извештаите не овозможува одлуките донесени на седниците на Советот за РЈА да се верификуваат од страна на Владата на РСМ, со што не се обезбедува потребната поддршка од највисоките раководни структури на процесот на реформата на јавната администрација;
- извештаите за степенот за реализирани активности треба да бидат основа, Владата на РСМ како највисоко ниво во системот за мониторинг на Стратегијата за РЈА, при доцнење со реализација на активностите или потребата од навремено преземање на мерки, да носи заклучоци со конкретни задолженија кон институциите со рок за нивно спроведување.
- Во периодот 2018-2021 година, Владата на РСМ има донесено заклучоци со задолженија по институции, со дефинирани рокови само еднаш, во 2021 година, што укажува на ненавременно давање насоки за преземање на активности од страна на институциите кај кои нема реализација согласно планираните активности, со цел да се создадат услови за ефикасна имплементацијата на активностите од стратегијата;
- со анализата на податоците од Нацрт-четвртиот годишен извештај за 2021 година, кој содржи податоци за степенот на реализирани активности за период од 2018 до декември 2021 година како и „Образец за годишен извештај“ прилог кон извештајот, ги констатиравме следните состојби:
 - согласно дефинираните рокови за имплементација на активностите, констатиравме дека од вкупно 205 планирани активности, реализирани се 106, што претставува 52% реализација, прикажано во Графикон број 5.



Графикон број 5: Статус на реализација на планираните активности

Конечен извештај од ревизија на успешност “Реформа на јавната администрација“

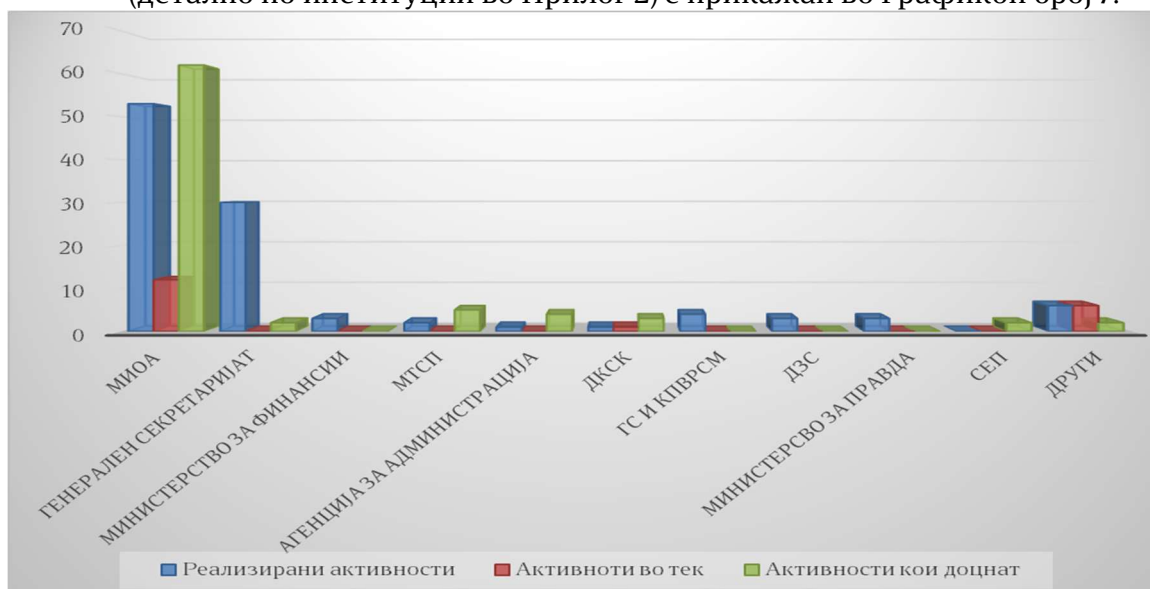
- во однос на дефинираните активности по приоритетни области, констатиравме дека реализацијата се одвивала со различна динамика. Учеството на активностите кои доцнат, кои се реализирани или се во тек на реализација, по приоритетни области се прикажани во Графикон број 6.



Графикон број 6: Статус на реализација на планираните активности по области

Согласно анализата, најголем процент на реализирани активности од 87% за цел период од 2018 до 2021 година се во Приоритетна област 1-Креирање на политики и координација, додека најмал процент од 24% на реализирани активности во однос на планираните се во Приоритетна област 2- Јавна служба и управување со човечки ресурси, што се должи на не донесената законска рамка (детално образложено во точка 3.1.).

- степенот на реализација на активностите од стратегијата по институции, (детално по институции во Прилог 2) е прикажан во Графикон број 7.



Графикон број 7: Статус на реализација на планираните активности по институции

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 40

Конечен извештај од ревизија на успешност “Реформа на јавната администрација“

Со извршената компаративна анализа на презентираниите податоци, констатиравме дека МИОА како институција со најголем број планирани активности, од вкупно 127 има реализирано 53, што укажува на висок процент од 49% на нереализирани активности, без да се наведат причините за нискиот степен на реализација на активностите и

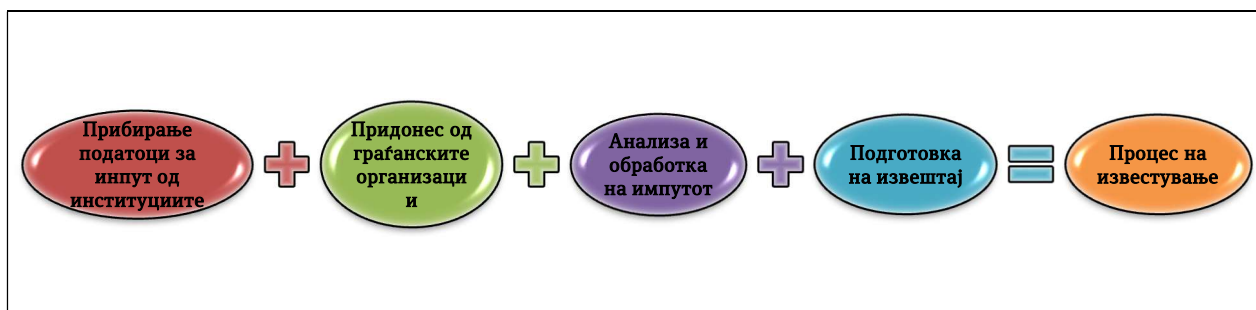
- во „Образец за годишен извештај“, прилог кон извештајот, предвидено е да се даде детален преглед на секоја поединечна цел, мерка, активност, со податоци за степенот на нивната реализација. За активностите кои се во тек на реализација или доцнат, потребно е да се наведат идентификуваните ризици, како и насоки за преземање на наредни чекори со планиран нов рок на реализација.

Констатиравме дека за дел од активностите, не се наведени овие податоци, што создава ризик од навремено преземање на мерки со цел спроведувањето во наредниот период да ги даде очекуваните резултати.

Воспоставениот начин на известување за спроведувањето на стратегијата не овозможува целосни, јасни и прецизни податоци за степенот и ефикасноста на реализацијата на мерките и активностите и исполнување на дефинираните цели и резултати од стратегијата и ја намалува транспарентноста на спроведувањето на целиот процес на реформа.

3.3.3. Определбата за реализација на реформите во сферата на јавната администрација подразбира непречена реализација на стратегијата со системско ангажирање на надворешните засегнати страни.

Заради обезбедување на инклузивност и транспарентност во процесот на спроведување на Акцискиот план, Стратегијата за РЈА предвидува годишните и полугодишните извештаи за степенот на имплементација на активностите да се објавуваат на веб страната на МИОА, а по објавувањето и пред нивното разгледување на седниците на Секретаријатот и Советот за РЈА, да се спроведат консултации и јавни расправи со претставници на граѓанските организации и сите засегнати страни. Процес на инклузивност и вклученост на граѓанските организации е прикажан во Графикон број 8.



Графикон број 8: Учество на граѓанските организации во РЈА

**Конечен извештај од ревизија на успешност
“Реформа на јавната администрација“**

Со увид во доставените документи и јавно достапни податоци констатиравме дека полугодишните и годишните извештаи за 2018 и 2019 година, се официјално објавени на веб страната на МИОА, без да бидат проследени со јавен повик до граѓанските организации за придонес во изготвувањето на извештаите, со цел добивање коментари, прашања и забелешки.

Објавата на годишните и полугодишните извештаи за 2020 година е проследена со јавен повик и записници и извештаи од спроведениот консултативен процес. МИОА во 2021 и 2022 година не продолжило со оваа практика и во прилог на извештаите ги објавило само јавните повици до граѓанските организации без приложени записници и извештаи од спроведени анализи, по добиените предлози и забелешки од засегнатите страни, со образложени причини за нивно прифаќање или неприфаќање за вклучување во извештаите, што не обезбедува квалитетни информации за вклученоста на граѓанскиот сектор и останатите засегнати страни.

Без целосни и јавно достапни повратни информации за степенот на консултација со релевантните засегнатите страни и вклученост на нивните ставови и мислења при изготвувањето и спроведувањето на реформската агенда, не се овозможува целосна инклузивна и транспарентна политика со ефикасно вклучување на граѓанското општество и јавноста во сите фази во процесот на РЈА.

Истакнуваме дека во текот на 2022 година започнати се активности и објавен е јавен повик за учество во тематски работни групи за подготовка на новата Стратегија за реформа на јавната администрација 2023-2030, со цел обезбедување на квалитетна и навремена координација и комуникација со граѓанскиот сектор и со останатите засегнати страни.

4. ЗАКЛУЧОЦИ

Респектирајќи ги реализираните активности од надлежните институции за создавање функционална јавна администрација која ќе обезбедува квалитетни услуги и еднаквост во пристапот за сите граѓани и деловни субјекти, констатиравме дека отстапувањето од предвидената динамика на подготвување и донесување на законската рамка неопходна за непречена реализација на надлежностите на јавната администрација, го забавува процесот на усогласување на националното законодавство со европското право и влијае на навременоста, целосноста и ефикасноста на реализацијата на голем дел од активностите утврдени во националната стратегија. Пролонгирањето на процесот на реорганизација и оптимизација на бројот на органите на државната управа не овозможува создавање ефикасна институционална рамка во државата со структури со јасна отчетност, што има влијание врз ефикасноста во нивното работење, јасно распределени надлежности, координација, управување како и квалитетно давање услуги. Потврдувањето на ефикасноста на **начинот**

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 42

**Конечен извештај од ревизија на успешност
“Реформа на јавната администрација“**

на планирање на целите, мерките и активностите во стратегијата е отежнато, поради отсуство на институционална меморија за процесот на нивното креирање во стратегијата, како и поради носењето на ревидиран акциски план со висок процент на измени на активностите, без оценување на резултатите од нивното спроведување на среден рок, од страна на независен експерт.

Честите структурни промени, недоволната кадровска екипираност како и нецелосна реализација на надлежностите на телата одговорни за насочување, спроведување и координирање на активностите од стратегијата, не овозможуваат воспоставување на стабилен механизам за ефикасна вертикална и хоризонтална координација и комуникација на сите чинители во процесот.

Во услови на невоставен интегриран систем на ниво на држава со податоци на евиденција за планирани и реализирани финансиски средства, по видови на финансирање, со податоци за причините на нивната неискористеност и препораки за постапување, отежната е проценката на ефикасноста на потрошените финансиски средства за исполнување на активностите на националната стратегијата за реформа на јавна администрација.

Имајќи предвид дека реформа на јавната администрација е континуиран и сложен процес, со вклученост на голем број на институции како носители на бројни активности, констатиравме дека воспоставениот систем за следење, оценување и известување не обезбедува целосни, јасни и навремени податоци за ефикасноста на реализацијата на мерките и активностите и исполнување на дефинираните цели и резултати од стратегијата.

5. ПРЕПОРАКИ

Министерство за информатичко општество и администрација

Раководното лице и надлежните служби да преземат мерки и активности за:

1. Навремена изработка на предвидените законски решенија и доставување до Владата на РСМ согласно планираната динамика во Стратегија за реформа на јавна администрација 2023-2030 (точка 3.1.1 до 3.1.3).
2. Продолжување со започнатите активности за воспоставување на посебна евиденција од процесот на планирање на целите, мерките и активностите во новата национална стратегија (точка 3.1.4).
3. Навремено и редовно оценување на резултатите од спроведените активности од Стратегијата за РЈА и Акцискиот план на среден рок од независен експерт (точка 3.1.5).
4. Доколку е јави потреба од промени на дефинираните активности во Стратегијата за реформа на јавната администрација, изработката и носењето на ревидиран акциски план да се врши врз основ на претходно извршени анализи и проценки на новите активности, со промени во рокот на нивното

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 43

**Конечен извештај од ревизија на успешност
“Реформа на јавната администрација“**

спроведување, индикаторите за мерење на успешност и проценети финансиски средства. (точка 3.1.5).

5. Во соработка со Владата на РСМ, да се воспостави функционална институционална структура за вертикална и хоризонтална координација и управување со процесот на реформа на јавна администрација (точка 3.2.1).
6. Кадровско зајакнување на организациската единица во МИОА задолжена за спроведување на РЈА, со соодветна поделба на надлежностите и одговорностите во процес на имплементирање и процес на известување за активностите од Стратегијата за РЈА (точка 3.2.3).
7. Воспоставување на континуирани обуки за подобрување на знаењата и вештините на лицата инволвирани во активностите за имплементирање на реформата на јавната администрација; (точка 3.2.4).
8. Планирањето на финансиските средства за реализација на предвидените активностите од националната стратегија да се врши врз основа на проценки и анализи, во вкупен износ, по приоритетни области, по активности како и по извори од кои истите ќе бидат финансирани (точка 3.2.5).
9. Продолжување на започнатите активности за учество на вработените лица од единицата за финансиски прашања од сите институции вклучени во изработката на новата Стратегијата за РЈА 2023-2030 (точка 3.2.5).
10. Воспоставување на систематизирана евиденција за реализацијата на финансиските средства и тоа за секоја активност поодделно односно на ниво на мерки, цели и приоритети, со податоци за планирани финансиски средства, изворот на средствата, степен на нивната искористеност или неискористеност, со наведување на причините за состојбата и препораки за нивно надминување (точка 3.2.6).
11. Користење на средствата од подпрограмата К6-Реформа на јавната администрација за активности дефинирани со Стратегијата за РЈА 2023-2030 (точка 3.2.7).
12. Целосно воведување на концептот „едношалтерски систем“ за функционирање на „Една точка за услуги“ со архивирање на барањето за издавање на документи и воведување на физички пост терминал за безготовинско плаќање на услугите (точка 3.2.7).
13. Во соработка со надлежните институции, да се иницираат активности за зголемување на бројот на институциите поврзани на платформата за Интероперабилност за размена на податоци и информации во електронска форма како и на бројот на корисници на базата на податоци „Централниот регистар на население,“ (точка 3.2.7).

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 44

**Конечен извештај од ревизија на успешност
“Реформа на јавната администрација“**

14. Целосна примена на алатките за системско следење, оценување и известување, прибирање и обработка на информациите и податоците за реализација на активностите од Стратегијата за РЈА (точка 3.3.1) и тоа:
- изготвување на годишни оперативни планови и извештај за рано предупредување;
 - редовно ажурирање на „Пасошите на индикатори“ за да се утврди дали истите се конкретни, реални и временски ограничени и
 - изработка на анализа за функционалноста, корисноста и придобивките од воведувањето на помошна ИТ алатка за следење, оценување и известување за Стратегијата за РЈА како и да се разгледа можноста за негова набавка и имплементација.
15. При изготвување на годишните и полугодишните извештаи за реализација на активностите од стратегијата да се преземат мерки и активности (точка 3.3.2):
- доставувањето на податоците од страна на институциите задолжени за спроведување на активностите и мерките да биде проследено со официјален допис потпишан од раководното лице на институцијата;
 - извештаите да ги содржат сите потребни податоци, предвидени во процедурата за нивно изготвување и
 - изготвувањето, разгледувањето, одобрувањето и усвојувањето на годишните извештаи да се врши согласно предвидената динамика од сите институции и работни тела.
16. Да се уреди начинот на прибирање иницијативи од засегнатите страни, транспарентно објавување на образложенијата за прифатени/не прифатени иницијативи и нивно вградување во годишните и полугодишните извештаи за спроведување на Стратегијата за РЈА (точка 3.3.3).

Секретаријат за европски прашања

17. Одговорните лица во СЕП да преземат мерки и активности за доставување на годишни извештаи за спроведување на активностите од Агендата „Европа дома“ до Владата на РСМ и по нивно усвојување истите да бидат јавно објавени на веб страната на СЕП и Владата на РСМ (точка 3.1.3).

Владата на РСМ

Одговорните лица да преземат мерки и активности за:

18. Интензивирање на процесот на донесување на законите кои се го регулираат статусот, правата и обврските на јавната администрација, согласно предвидената динамика во стратегијата (точка 3.1.1 до 3.1.3).
19. Во фазата на планирање на Буџетот на РСМ, сите институции кои ќе бидат вклучени во спроведувањето на мерките и активностите од Стратегијата за РЈА

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 45

**Конечен извештај од ревизија на успешност
“Реформа на јавната администрација“**

2023-2030, во рамките на владината програма К6, да отворат потпрограма К6 - Реформа на јавната администрација и од своите буџети да планираат и издвојуваат средства за реализација на активностите од истата (точка 3.2.7).

Тело за координација на активности (Совет за реформа во јавната администрација)

Одговорните лица да преземат мерки и активности за:

20. Редовно одржување на состаноци заради навремено давање на препораки до Владата на РСМ за преземање на соодветни мерки за намалување на ризиците во случај на неспроведувањето или потешкотии при спроведувањето на планираните мерки и активности предвидени во националната стратегија (точка 3.2.1).
21. Утврдување на степенот на усогласеност на стратешките акти на државните органи (стратегии, програми, планови, политики) со стратешкиот документ за реформата за јавна администрација на државно ниво и давање препораки до државните органи за нивно вградување во стратешки планови и буџетите (точка 3.2.1).
22. Доследна реализација на сите надлежности предвидени во процедури за следење, оценување и известување за резултатите од Стратегијата за РЈА (точка 3.2.1).
23. Разгледување на ефектите од спроведените реформски активности во различните сектори од јавниот сектор, кои се одразуваат врз јавната администрација (точка 3.2.1).

Тело за координација на активности (Секретаријат за реформа во јавната администрација)

Одговорните лица да преземат мерки и активности за:

24. Донесување на Деловник за работа на Секретаријатот за реформа во јавната администрација со кој ќе се уреди начинот на работа и организација на состаноците, одлучувањето, содржината на записниците, како и правата и должностите на неговите членови (точка 3.2.2).
25. Давање мислење до Советот за РЈА за усогласеноста на стратешките акти на државните органи (стратегии, програми, планови, политики) со стратешкиот документ за реформата за јавна администрација на државно ниво (точка 3.2.2).
26. Редовно разгледување на полугодишни и годишни извештаи за степенот на реализација на Акцискиот план и давање препораки до Советот за РЈА во однос на оценките за напредокот во спроведувањето на Стратегијата (точка 3.2.2).

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 46

**Конечен извештај од ревизија на успешност
“Реформа на јавната администрација“**

27. Давање препораки и мислења на стручно и техничко ниво до Советот за РЈА, во случај на утврдени ризици од неспроведување или потешкотии при спроведувањето на активностите од стратегијата заради ефикасно управување со процесот на РЈА (точка 3.2.2).
28. Давање на насоки за спроведување на мерките и активностите од Акцискиот план до организациската единица во МИОА задолжена за спроведување на РЈА и „контакт лицата“ за РЈА од институциите носители и учесници во активностите (точка 3.2.2).

ПРИЛОЗИ

Прилог 1 - Критериуми и индикатори за оценка

Прилог 2 - Степен на реализација на активностите по институции

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 47



До: Државен завод за ревизија

Drejtuar: Entit Shtetëror të Auditimit

Архивски број: 15-~~1234~~ 467 14
Датум: 20.01.2023 година

Numri i arkivit: 15-1234/

Data: 20.01.2023
МАКЕДОНИЈА - РЕПУБЛИКА Е МАКЕДОНИСË СË ВЕРИУТ
ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
ENTI SHTETËROR I REVIZIONIT
DRE-SHKUP

Предмет: Забелешки на Нацрт
извештај

Lënda: Vërejtjet e Projekt-Raportit

Примено:			
Pregjuar më: 26.01.2023			
Срг. Един. № орг.	Број №	Примено Број/Служба	Редност Вера:
	11-137/1		

Почитувани,

Të nderuar,

Министерството за информатичко општество и администрација во прилог ви ги испраќа забелешките на Нацрт извештајот на Овластениот државен ревизор за извршена ревизија на успешност - "Реформа на јавната администрација".

Ministria e Shoqërisë Informatike dhe e Administratës, bashkëngjitur po j'ua dërgon vërejtjet e Projekt-Raportit të Auditorit të Autorizuar Shtetëror për auditimin e kryer të suksesit - "Reforma e Administratës Publike".

Со почит,

Me respekt,

Министер за информатичко општество и администрација
Ministër i Shoqërisë Informatike dhe Administratës
Mr. Admirim Aliti



Подготвил / Përgjoi: Ирена Стамеска Геровска
Контролирал / Kontrollloi: м-р Есма Адилевиќ Фазлиќ
Одобрил / Argovoi / Државен секретар/ Sekretari Shtetëror: Елвин Хасан
Преведе / Përktheu: Msc.Rudina Batku

Забелешки на ревизорските наоди

3.1. Нормативни услови за непречена реализација на надлежностите на јавната администрација

Донесувањето на трите клучни закони за јавната администрација се дел од програмите за работа на Владата на РСМ, почнувајќи од 2019 година – потребно е да се промени овој дел поради фактот дека ЗАС и ЗВЈС се донесени во февруари 2014 година, а започнаа да се применуваат од февруари 2015 година. Во Приоритетна област 2. Јавна служба и управување со човечки ресурси, во посебна цел 2.1. Деполитизација на администрацијата преку зајакната примена на начелата на заслуги (merit), еднакви можности и соодветна и правична застапеност, како и професионализација на високите раководни позиции, како дел од Мерката 2.1.1. Намалување на ризиците од политизација преку воведување на јасни критериуми и транспарентност при изборот на најдобар кандидат за вработување и унапредување, предвидени се две активности и тоа: Анализа на примената на ЗАС и ЗВЈС и Изготвување на предлози за изменување и дополнување на регулативата со цел минимизирање на ризиците од влијанија и субјективизам и зајакнување на транспарентноста на процесот на вработување и унапредување на административните службеници. Формулацијата во овој ревизорски извештај алудира на непостоење на закони кои ги уредуваат принципите на јавниот сектор и правата и обврските на административните службеници.

3.1.1 Закон за вработените во јавниот сектор и Закон за административни службеници

Во септември 2020 година со назначување на нов министер на МИОА донесено е решение Предлог измените и дополнувањата на законите да се повлечат, преработат и предложат во форма на нови законски решенија, од причина што е утврдено дека повеќе од 1/3 од постојните членови се менуваат – во септември 2020 година е донесено решение да се направи ревизија на постоечките ЗАС и ЗВЈС што всушност значи и ревизија на предлог измените и дополнувањата објавени на ЕНЕР.

3.1.3 Закон за организација и работа на органите на државната управа

Интегрираниот извештај предлага концентрирање на органите на државната управа и јавните институции на 16 „министерски системи“ – Интегрираниот извештај предлага

конструкција на министерски системи и Генералниот секретаријат (Центар на Влада), а министерскиот систем за внатрешни работи не е опфатен дел од овој процес поради фактот дека реформата за безбедносниот сектор е завршена во 2018 година.

3.2.2 Стручно ниво – Секретаријат за реформа во јавната администрација

Во третата констатација е наведено дека од јуни 2021 година не е одржан состанок на Секретаријат за реформа во јавната администрација. Ве информираме дека на 13 јули 2022 година е одржана седница на Секретаријат за реформа во јавната администрација.

Една точка за услуги

На страна 32 од извештајот, во петта алинеја од набројувањето на констатациите, односно, „утврдивме дека на сите шест шалтери во државата,“ укажуваме дека во државата има 5 ЕТУ центри со вкупно 31 шалтер од кои 17 шалтери работат на принципот на „едношалтерски систем“ преку кој се издадени наведените 1062 документи заклучно со тој период. Со оглед дека ЕТУ Скопје работи како хибриден модел, односно, има и шалтери од институции и шалтери по едношалтерски принцип, таму бројката е поголема и тука ги евидентираме посетите кои се над 50.000 реализирани посети од страна на граѓани односно странки. Во однос на констатацијата: „Од страна на одговорните лица во МИОА не се анализирани причините за малиот број на издадени документи“, ве информираме дека континуирано се правени Анализи и давани се предлози како решенија до раководството по електронска пошта, а истите се сублимирани и доставени до министер со допис бр. 19-1786/12 од 17.10.2022 година, и бр. 19-1786/17 од 08.11.2022 година, со што останува да се преземат соодветни активности за зголемување на ефикасноста на мерката.

Централен регистар на население

На страна 33 во извештајот е напишано дека само еднаш се преземени податоците од надлежните институции и е формиран регистарот. Бидејќи никаде во текстот тоа не е нагласено, предлагаме да се дополни текстот пред зборовите „Со увид во јавно достапните податоци утврдивме....“ со овој текст: Системот за Централен регистар на

население секојдневно ги презема последните податоци од надлежните институции и автоматизирано ги ажурира. При ажурирање на податоците системот одлучува согласно законски дефинираните правила, без можност за човечка интервенција и како таков може да кажеме дека е првиот систем базиран на вештачка интелигенција (AI) во нашата држава.

Во фуснотата 26 потребно е да се додаде: и Законот за заштита на личните податоци.

Во последниот параграф од оваа страна, пред реченицата „Еден од корисниците е Државен завод за статистика...“ да се дополни со следниов текст: Иако Владата во јуни 2021 година ги задолжила сите органи на државната управа да се приклучат на платформата за интероперабилност, а на 107та Седница одржана на 21 септември 2021 година со заклучокот број 9 ги задолжила органите на државната управа да направат план за дигитализација на услугите преку кој се очекува зголемување на бројот на поврзани институции и услуги кои користат ажурирани податоци од Централен регистар на население, сепак во 2022 година бројот на корисници е на ниско ниво.

На страна 34 во извештајот, во првиот параграф, после реченицата „... не ги користи податоците од Централниот регистар на население“ предлагаме да се дополни со овој текст: Министерството за информатичко општество и администрација ги преземало сите активности за да овозможи интеграција и користење на податоците. Во 2021 година испратиле допис до Државната изборна комисија во кој наведуваат дека се „подготвени да ја поддржиме вашата интеграција на вашиот систем за преземање на соодветните податоците од системот Централниот регистар на население за креирање на избирачкиот список кој е во ваша надлежност“. Дополнително, на страна на системот Централен регистар на население направени се софтверски подобрувања со кои се овозможува забрзана интеграција и пристап до податоците за Државната изборна комисија. Сепак, системите на двете институции сеуште не се интегрирани.

Во следниот параграф, да остане реченицата: Иако активностите за воспоставување на функционален Централен регистар на население со релевантните податоци на едно место се ефикасно реализирани, истиот сеуште се користи од мал број на субјекти.“ а, се останато да се избрише бидејќи констатацијата не е во ред и дополнително да се допише: Министерството за информатичко општество и администрација во рамки на своите надлежности ги реализирало сите активности. На предлог на министерството,

на 37мата седница на Владата во април 2020 година е донесен заклучок за клучните институции кои треба да се поврзат и користат податоци од системот. Сепак, институциите немаат преземено активности за исполнување на обврските согласно Законот за заштита на личните податоци, Законот за електронско управување и Законот за централен регистар на население поради што употребата на системот за Централен регистар на население е сеуште на ниско ниво.

3.3.3 Определбата за реализација на реформите во сферата на јавната администрација подразбира непречена реализација на стратегијата со системско ангажирање на надворешните засегнати страни

На страна 40 во извештајот во делот за објава на извештаите ве известуваме дека не се добиени забелешки и коментари од граѓанските организации, затоа и не се направени анализи по добиени предлози.

4. Заклучоци

На страна 41 во извештајот да се избрише делот од реченицата: “го забавува процесот на усогласување на националното законодавство со европското право” бидејќи законската рамка за реформа на јавната администрација не е дел од европското право, т.е. не постои Acquis за РЈА.

Во целиот текст каде стои дека е потребно усогласување на националното законодавство со европското право да се преформулира бидејќи законската рамка за реформа на јавната администрација не е дел од европското право.

**Одговор
на забелешки на
Нацрт извештај на Овластениот државен ревизор**

Добиени се забелешки на Нацрт извештајот за извршената ревизија на успешност на тема „Реформа на јавната администрација” број 15-467/1 од 20.01.2023 година, од раководното лице м-р Адмирим Алити на Министерството за информатичко општество и администрација, заведени во Државниот завод за ревизија под број 11-137/1 од 26.01.2023 година.

Забелешките се разгледани од страна на Овластениот државен ревизор и констатирано е следното:

1. Забелешката на констатираната состојба во **точката 3.1**, која се однесува на усогласување на законите кои го регулираат статусот, правата и обврските на јавната администрација со европското право **не се прифаќа** од причина што субјектот наведува дека користената термилошка формулација упатува на непостоење на закони кои ги уредуваат принципите на јавниот сектор и правата и обврските на административните службеници. Имено, во ревизорскиот наод посочено е дека постои отстапување од првично зададените рокови и предвидената динамика за усогласувањето на веќе донесените основни закони кои се во имплементација од 2015 година со европското право, што укажува на веќе постоечка законска регулатива од областа на јавната администрација, наведено исто така во точка 1.3. Законска регулатива и стратешки документи.
2. Забелешката на констатираните состојби во **точката 3.1.1**, која се однесува на доносување на измени и дополнувања на Законот за административни службеници и Законот за вработените во јавниот сектор со цел доуредување и подобрување на постоечките законски одредби, **претставување образложение** за начинот на кој се вршени измените и дополнувањата на законската регулатива, која состојба овластениот државен ревизор ја имаше во предвид во текот на ревизијата, со што се потврдува и констатираната состојба во наод.
3. Забелешката на констатираните состојби во **точката 3.1.3**, која се однесува на Интегрираниот извештај за државна реорганизација со кој се предлага концентрирање на органите на државната управа и јавните институции на 16 „министерски системи”, **претставува образложение** на начинот на реорганизација на државните органи содржана во Интегрираниот извештај, јавно достапен на веб-страницата на Министерството за информатичко општество и администрација, која состојба овластениот државен ревизор ја имаше во предвид во текот на ревизијата,.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 1

4. Забелешката на констатираните состојби во **точката 3.2.2** која се однесува на улогата на Секретаријатот за реформа на јавната администрација и динамиката на одржани седници **делумно се прифаќа**, поради дополнително доставена информација, која во текот на вршењето на ревизијата не и беше дадена на увид на ревизијата ниту е јавно достапна. Останува констатацијата дека повеќе од една година не е одржан состанок на Секретаријатот за РЈА, додека состојбата за одржан состанок во јули 2022 година соодветно ќе биде обелоденета во Конечниот извештај на Овластениот државен ревизор.
5. Забелешките на констатираните состојби во **точката 3.2.7** кои се однесуваат на „**Една точка на услуги**” и тоа за делот кој се однесува на:
- вкупен број од 5 (пет) ЕТУ центри **се прифаќа** поради тоа што станува збор за техничка грешка која соодветно ќе биде обелоденета во Конечниот извештај на Овластениот државен ревизор и
 - недостаток на анализи за утврдување на причините за малиот број на издадени документи од ЕТУ центрите **не се прифаќа** поради недоставени дополнителни докази, анализи врз основа на кои ќе се преземат активности за зголемување на ефикасноста на мерката.
6. Забелешките на констатираните состојби во **точката 3.2.7** кои се однесуваат на „**Централен регистар на население**” претставуваат **образложение** за начинот на функционирање на системот за Централен регистар на население како и образложение во однос на малиот број на институции кои се поврзани и ги користат податоците од истиот, кои состојби ревизијата ги имаше во предвид во текот на ревизијата и се дел од ревизорскиот извештај.
7. Забелешката на констатираната состојба во **точката 3.3.3** која се однесува на степенот на вклученост на граѓанското општество и јавноста во сите фази во процесот на реформата за јавна администрација **не се прифаќа** поради не доставени дополнителни докази кои ќе бидат спротиставени на искажаната констатација во наодот, а информациите дадени во забелешките беа земени во предвид во текот на извршувањето на ревизијата.
8. Забелешката на **точка 4** која се однесува на Заклучокот, **не се прифаќа**, од причина што, согласно Законот за државната ревизија, Ревизорските стандарди на Врховните ревизорски институции (ISSAI), методологијата, правилниците и упатствата за вршење на ревизија од Државниот завод за ревизија, заклучокот е донесен како одговор на поставените ревизорски цели и прашања со обезбедување на достаточни и соодветни ревизорски докази согласно кои се воспоставени ревизорските наоди. Имено, во заклучокот е наведено дека отстапувањето од предвидената динамика на подготвување и донесување на законската рамка неопходна за непречена реализација на надлежностите на јавната администрација, го забавува процесот на донесување на измени и дополнувања на националното законодавство, состојба која е евидентна и од НПАА како еден од стратешките документи за процесот на интеграција на РСМ во ЕУ.

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор 2

1. _____

2. _____