

ИЗВЕШТАЈ ВО СЕНКА

ОД СЛЕДЕЊЕТО НА
РАБОТАТА И ЕФЕКТИТЕ НА
СЕКТОРСКАТА РАБОТНА
ГРУПА ЗА РЕФОРМА ВО
ЈАВНА АДМИНИСТРАЦИЈА

*За периодот
јануари 2019 – февруари 2020*





ИЗВЕШТАЈ ВО СЕНКА

ОД СЛЕДЕЊЕТО НА
РАБОТАТА И ЕФЕКТИТЕ НА
СЕКТОРСКАТА РАБОТНА
ГРУПА ЗА РЕФОРМА ВО
ЈАВНА АДМИНИСТРАЦИЈА

*За периодот
јануари 2019 – февруари 2020*



Проектот е финансиран
од Европската Унија



РЕАК-ОП
истражување во акција



Center for Civil Communications
Центар за граѓански комуникации



Издавач:

Фондација Отворено општество – Македонија

За издавачот:

Фани Каранфилова – Пановска, извршна директорка

Автори:

Сања Божовиќ Стојкоска

Александар Колекески

Марија Башевска, за родовата перспектива во секторските работни групи

Уредници:

Сања Божовиќ Стојкоска

Сандра Анастасовска Кузмановски

Данче Даниловска - Бајдевска

Графичка подготовка и прелом:

Кома

Превод и лектура:

Абакус

CIP - Каталогизација во публикација

Национална и универзитетска библиотека „Св. Климент Охридски“, Скопје

35.071.2(497.7)“2019/2020”(047)

БОЖОВИЌ Стојкоска, Сања

Извештај во сенка од следењето на работата и ефектите на секторската работна група за реформа во јавна администрација : за периодот јануари 2019 - февруари 2020 / [автори Сања Божовиќ Стојкоска, Александар Колекески, Марија Башевска]. - Скопје : Фондација Отворено општество - Македонија, 2020. - 101 стр. : табели, граф. прикази ; 25 см

Фусноти кон текстот

ISBN 978-608-218-296-4

1. Колекески, Александар [автор] 2. Башевска, Марија [автор]

а) Јавна администрација -- Реформи -- Македонија -- 2019-2020 -- Извештаи

COBISS.MK-ID 52217861

Оваа публикација е изработена со финансиска поддршка од Европската Унија. Содржината на публикацијата е единствена одговорност на Фондацијата Отворено општество Македонија, Центар за европски стратегии – Евротинк, Реактор - Истражување во акција и Центар за граѓански комуникации и не нужно ги одразува ставовите на Европската унија.

СОДРЖИНА



РЕЗИМЕ	7
МЕТОДОЛОГИЈА ЗА СЛЕДЕЊЕ НА РАБОТАТА И ЕФЕКТИТЕ НА СЕКТОРСКИТЕ РАБОТНИ ГРУПИ	11
ДЕЛ I: СЕКТОРСКИ ПРИОД И СЕКТОРСКИ РАБОТНИ ГРУПИ	17
Индикативен стратегиски документ за ИПА II	17
Секторски приод во контекст на ИПА II	19
Координација на политиките и секторските работни групи	21
Секторски работни групи на ИПА II	23
Улогата на секторските работни групи	23
Комитети за следење	24
Комитет за следење на ИПА II	24
Секторски комитети за следење на ИПА II	25
ФУНКЦИОНАЛНОСТА И РАБОТАТА НА СЕКТОРСКИТЕ РАБОТНИ ГРУПИ ВО ПЕРИОДОТ ОПФАТЕН СО ИЗВЕШТАЈОТ	29
Секторските работни групи и граѓанските организации	34
СЕКТОРСКА РАБОТНА ГРУПА ЗА ДЕМОКРАТИЈА И ВЛАДЕЕЊЕ	37
РЕФОРМА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА – СЕКТОРСКИ ПОЛИТИКИ	37
Секторска работна група за реформа на јавната администрација	44
РОДОВАТА ПЕРСПЕКТИВА ВО СЕКТОРСКИТЕ РАБОТНИ ГРУПИ	59

ДЕЛ II: ИНСТРУМЕНТОТ ЗА ПРЕТПРИСТАПНА ПОМОШ ИПА II (2014-2020)	65
Инструментот за претпристапна помош ИПА II и Република Северна Македонија	68
Органи и структури на системот за индиректно управување со ИПА II	69
Национален координатор за ИПА (НИПАК)	70
Национален координатор за авторизација (НАО)	71
Управувачка структура	72
Оперативни структури	75
Раководител на оперативната структура за ИПА II	76
Координатор на ИПА	78
Надзор, контрола и ревизија	79
Внатрешна ревизија	80
Административни капацитети на системот за управување и контрола на помошта од ИПА II	80
Пресек на управувањето на ИПА II во РСМ	81
ИПА II како хоризонтално прашање во <i>Извештајот за следење на работата и ефективноста од секторските работни групи</i>	88
Заклучоци за сегментот ИПА II	94
Препораки	96
ЗАКЛУЧНИ СОГЛЕДУВАЊА И ПРЕПОРАКИ ЗА УНАПРЕДУВАЊЕ НА РАБОТАТА НА СЕКТОРСКИТЕ РАБОТНИ ГРУПИ	99



РЕЗИМЕ

Проектот „Дијалог со граѓанските организации – Платформа за структурно учество во ЕУ интеграциите“ има за цел да овозможи суштинско и структурно учество на граѓанското општество, кое ги изразува ставовите на граѓаните, за да влијае на клучните секторски реформи во процесот на пристапување во ЕУ.

Една од основните цели на проектот е зголемување на влијанието на граѓанските општество во процесот на пристапување на државата во ЕУ, преку креирање јавни политики што се темелат на докази и преку подготовка на документи за јавни политики за клучните секторски и реформски политики.

Инструментот за претпристапна помош 2014-2020 (ИПА II) е централен финансиски инструмент на Европската Унија во Република Северна Македонија.

Овој извештај во сенка конкретно се однесува на работата на секторските работни групи за ИПА II. Преку него се настојува, на едно место, да се обезбедат сите општи и клучни информации за секторските работни групи (СРГ) и за ИПА II. Извештајот прави пресек на тековните состојби во однос на СРГ кои претставуваат показател за спроведувањето на ИПА II во Република Северна Македонија, бидејќи преку нив се отелотворува соработката меѓу различни чинители.

Секторските работни групи претставуваат формален механизам за консултација и соработка меѓу институциите на извршната власт (министерствата), граѓанските организации, донаторската заедница, како и другите заинтересирани страни. До изработката на овој извештај, во Република Северна Македонија се основани 12 секторски работни групи со надлежности во различни области, со цел да се воспостави секторскиот приод.



Сите основани секторски работни групи имаат различни функции при имплементација на своите надлежности. Па така, секторските работни групи претставуваат секторски форум за политики, механизам за координација, платформа за набљудување на секторските политики и форум за програмирање на финансиските средства од ИПА. Како и да е, функционалноста, ефективностa, транспарентноста, општата динамика и механиката на работа значително се разликуваат меѓу одделните секторски групи.

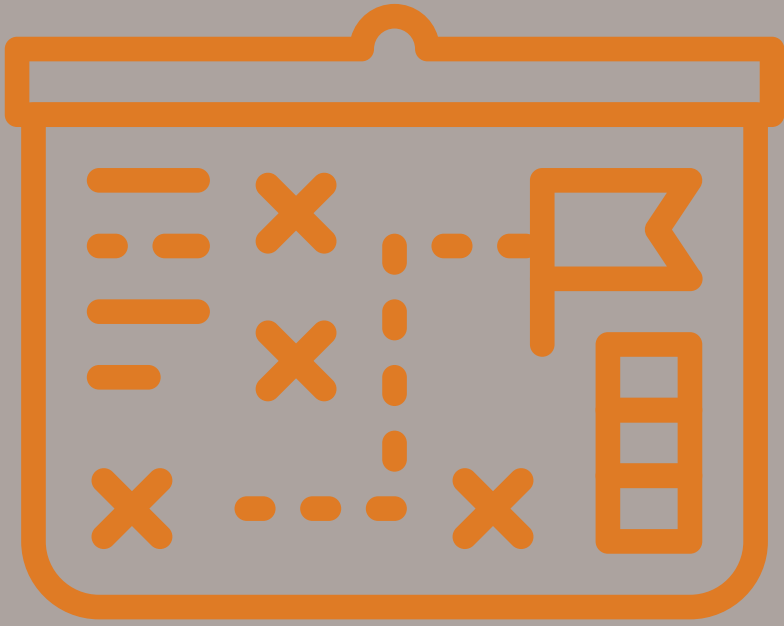
Извештаите во сенка треба да дадат значителни насоки за тоа како подобро да се искористат можностите и предностите на секторските работни групи. Посебен аспект на следењето на работата на секторските работни групи ќе биде оценката за вклученоста на граѓанските организации во нивната работа, како еден од основните принципи за успешно функционирање на секторскиот приод. Во 2019 година, следењето на работата на секторските групи се оствари преку набљудување на клучните индикатори, како што се: следење на предлозите и дискусиите на пленарните состаноци; анализа на основните документи; мерење на ставот на граѓанските организации кои не се дел од секторските работни групи; мерење и анализа на програмата ИПА II и родовиот пристап во секторските работни групи.

Извештаите, исто така, ќе им помогнат на државните институции, граѓанските организации и на другите недржавни претставници во нивните заложби за застапување во рамките на секторските работни групи. Следењето се заснова на претпоставката дека квалитетот на програмирањето и апсорпцијата на европските фондови е показател за нивото на подготвеноста на една земја за членство во Европската Унија. Затоа, овие годишни извештаи кои даваат слика за постигнатиот напредок во однос на секторскиот приод, особено за време на процесот на скрининг и отпочнување на пристапните преговори во кој моментално се наоѓа земјата, неизбежно ќе претставуваат значаен придонес во креирањето на јавните политики.

Воведниот дел на извештајот дава информација за следењето на работата на секторските работни групи и за методологијата за подготовка на извештајот во сенка. Извештајот е поделен во два дела, и тоа:

- Првиот дел на извештајот „Секторски приод и секторски работни групи“ вклучува опис на секторскиот приод во рамките на ИПА II, секторските работни групи и нивната функционалност. Во овој дел се дадени поединечни прегледи на состојбите во секоја од дванаесетте секторски работни групи согласно утврдената методологија за следење, и тоа:
 - ◆ реформа на јавната администрација;
 - ◆ управување со јавните финансии;
 - ◆ правда;
 - ◆ внатрешни работи;
 - ◆ конкурентност и иновации;
 - ◆ земјоделство и рурален развој;
 - ◆ транспорт;
 - ◆ животна средина и климатски акции;
 - ◆ образование, вработување и социјална политика;
 - ◆ регионален и локален развој;
 - ◆ интеграција на Ромите, и
 - ◆ здравство.

- Вториот дел на извештајот „Инструментот за претпристапна помош ИПА II (2014-2020)“ содржи основни информации за ИПА II, за стратегиската и правната рамка за овој инструмент на ниво на ЕУ, како и на ниво на РСМ. Дадено е објаснување на секторскиот приод, како и сеопфатен опис на органите и на структурите во системот за индиректно управување со ИПА II на национално ниво, вклучително и на секторските работни групи и нивната улога.



МЕТОДОЛОГИЈА ЗА СЛЕДЕЊЕ НА РАБОТАТА И ЕФЕКТИТЕ НА СЕКТОРСКИТЕ РАБОТНИ ГРУПИ

Методологијата за подготовка на овие извештаи има за цел да воведо унифициран начин на следење на работата на секторските работни групи (СРГ), како дел од процесот на пристапување во ЕУ. Преку оваа методологија, назначените истражувачи за секоја секторска работна група собираат податоци и информации за работата и остварувањето на секторскиот приод и ги презентираат овој извештај.

МЕТОДОЛОШКИ ПРИСТАП

Оваа методологија се базира на воспоставување стандарди и показатели со цел да се следи и оценува работата на секторските работни групи наспроти дефинираните надлежности, цели и очекувани резултати во рамките на националните документи, релевантните документи за ИПА и актуелните програмски документи. Бидејќи мандатот на СРГ предвидува мошне широко поле на работа, а фокусот на проектот е ставен на зголемувањето на граѓанското учество и на придонесот на граѓанските организации (ГО) во работата на СРГ, утврдени се пет сегменти кои беа предмет на истражување, следење и оценка од страна



на вклучените истражувачи. Секој од сегментите групира одреден број стандарди и показатели, како своевиден потсистем за мерење и контрола на квалитетот и изведбата во рамките на тој сегмент. Изборот на дефинираните стандарди се вршеше според описот на функцијата, улогата и надлежностите на секторските работни групи, опишани во соодветниот деловник за работа, како и според опфатот на програмските документи кои се однесуваат на СРГ.

Процесот на прибирање информации, следење и оценка се спроведе во рамките на следниве пет сегменти:

- функционалност на СРГ;
- граѓанско учество во СРГ;
- капацитети на ГО за придонес и учество во работата на СРГ;
- ефекти од работата на СРГ, и
- ИПА.

Стандардите кои се вклучени во секој сегмент се дефинираат како воопштени мерила за квалитетот и изведбата, додека показателите се детални мерила за напредокот и за успешноста на работењето на секторските работни групи. Притоа, преку процесот на мониторинг се следи постоењето, како и практичната примена на утврдените стандарди и показатели.

ОПИС НА МЕТОДОЛОГИЈАТА

Стандарди и показатели

Секој сегмент од мониторингот опфаќа дефиниран број стандарди. Во рамките на стандардите можат (но не мора) да бидат дефинирани одреден број показатели, како детални мерила.

Методологијата опфаќа вкупно 41 стандард и 21 показател. Во продолжение е даден приказ на опфатот на стандардите и показателите за секој од сегментите.

ТАБЕЛА 1: Приказ на оџфајоџ на мерилаџа

ИМЕ НА СЕГМЕНТОТ	БРОЈ НА СТАНДАРДИ	БРОЈ НА ПОКАЗАТЕЛИ
Функционалност на СРГ	14	8
Граѓанско учество во СРГ	9	3
Капацитети на ГО	5	2
Ефекти од работата на СРГ	3	8
ИПА	10	0
Вкупно:	41	21

Секој стандард, покрај основниот опис, опфаќа и дефиниција со која попрецизно се уредува што треба да се следи и оценува, какви податоци треба да се прибираат и кои се референтните документи за да може полесно да се даде оценка.

Методи и инструменти за прибирање информации

Согласно предвидените активности и ресурси за истражувачите, во проектот се планирани неколку видови методи за прибирање информации, и тоа:

- анализа на документацијата;
- интервју со членовите на СРГ;
- анкета;
- учество на истражувачот на состанок на СРГ;
- испраќање барање за пристап до информации, и
- е-маил и телефонска комуникација со цел да се обезбедат податоци.

Анализа на документацијата: Еден дел од стандардите во рамките на петте сегменти се однесуваат на изработката и ажурирањето на одредени планови, документи за работа на СРГ, деловници, записници и слични документи за работата на секторската работна група.



Интервју со членовите на СРГ: Интервјуте како метод се користи секогаш кога е потребно одредени сознанија добиени преку анализа на документите да се валидираат и да се потврдат од страна на членовите на СРГ. Дополнително, доколку во документите нема наоди за одредени стандарди и показатели, тогаш интервјуата се користеа како посебен метод за да се добијат потребните информации за оценка на стандардот, односно показателот. Согласно временската рамка, интервјуата беа организирани во периодот февруари/март 2020 година. Со оглед на новонастанатата состојба во земјата во опфатениот период¹, се реализираа 5 интервјуа со претставници на државни институции.

Анкета: Овој метод подразбира систематски начин за прибирање информации за состојбата на стандардите и показателите, врз основа на утврден прашалник со кој се анкетираат одреден број лица, а добиените информации потоа се обработуваат и се користат за оценка на стандардот или на показателот. Анкетата како метод е применлива на поголеми групи испитаници, кога треба да се вкрстуваат наодите и да се анализираат причинско-последичните односи. Во случајот на оваа методологија, анкетата се спроведе за да се добијат сознанија за нивото на запознаеност и информираност на граѓанските организации со секторските работни групи, но и за знаењата на граѓанските организации за тематиката на СРГ, прикажани преку регулативата и релевантните документи, анализи и извештаи. Па така, за потребите на методологијата, проектниот тим изработи стандарден *Прашалник за анкеирање на граѓанските организации*. Прашалникот беше електронски споделен со сите граѓански организации, согласно подготвената платформа на граѓанските организации од страна на проектниот тим. Прашалникот го одговорија вкупно 104 организации. Меѓу добиените одговори има организации кои се членки на секторските работни групи, но и организации кои досега не учествувале во секторскиот период, што овозможи да се направи анализа од повеќе аспекти потребни за овој извештај.

Учество на истражувачот на состанок на СРГ: Овој метод се користи со цел, преку состанокот, да се валидираат одредени информации и сознанија, но и за квалитативно да се збогати анализата. Со примена на овој метод, во текот на изминатата година се собраа повеќе информации кои опишуваат одредени состојби или кои

¹ Новонастаната ситуација со вирусот Ковид-19 и прогласувањето вонредна состојба од страна на Претседателот на Република Северна Македонија на 16 март 2020 година

можат да дадат автентичен одговор на одредени барања поставени во стандардите и показателите. Во примената на овој метод секој истражувач подготви сопствен план за точките кои се дискутирале на состанокот и за учеството на граѓанските организации во работата на секторските работни групи.

Испраќање барање за пристап до информации: Барањата за пристап до информации беа испратени до институциите во случаите кога истражувачот не можеше на друг начин да ги обезбеди потребните информации. Во текот на 2019/2020 година беа испратени 53 барања за слободен пристап до информациите од јавен карактер, назначени до министерствата од кои на друг начин не се прибраа информациите. Во овој дел мора да се истакне дека дел од министерствата, на претходно барање преку е-маил и телефонска комуникација, испратија информации и документи и за истите не беше користена оваа алатка.

Е-маил и телефонска комуникација: Истражувачите ја практикуваа оваа комуникација во случаите кога одредени податоци можат да се добијат полесно на овој начин отколку преку барање за пристап до информации. Истражувачите настојуваа комуникацијата да биде во писмена форма (е-маил), но за валидација и потврда на одредени податоци беше можна и телефонска комуникација. Телефонската комуникација е особено битна во последниот период на подготовката на овој извештај (март 2020 година), со оглед на новонастаната вонредна состојба во земјата.

Овој извештај во сенка од следењето на работата на СРГ е изготвен конкретно од перспектива на граѓанското општество и го опфаќа периодот од 1 април 2019 година до 31 март 2020 година.



I ДЕЛ

СЕКТОРСКИ ПРИОД И СЕКТОРСКИ РАБОТНИ ГРУПИ

СЕКТОРСКИ ПРИОД

Регулативата² за ИПА II и Рамковната спогодба³ за програмата ИПА II им даваат големо значење на координацијата на политиките, стратегиите и финансирањето во рамките на секторите утврдени во Индикативниот стратегиски документ за државата⁴.

Индикативен стратегиски документ за ИПА II

Индикативниот стратегиски документ ги утврдува приоритетите за финансиската помош на ЕУ за периодот 2014-2020 година за поддршка на Република Северна Македонија на нејзиниот пат кон пристапувањето во ЕУ. Истиот ги преточува политичките приоритети, утврдени во

- 2 REGULATION (EU) No 231/2014 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 11 March 2014 establishing an Instrument for Pre-accession Assistance (IPA II)
- 3 Рамковната спогодба меѓу Владата на Република Македонија и Комисијата на Европските заедници за правилата за соработка во врска со финансиската помош на Европските заедници за Република Македонија во рамките на спроведувањето на помошта од Инструментот за претпристапна помош (ИПА), „Службен весник на Република Македонија“ бр. 99 од 16.6.2015 година
- 4 <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180817-revised-indicative-strategy-paper-2014-2020-for-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia.pdf>



рамката на политиката за проширување, во клучните области каде што финансиската помош е најкорисна за исполнување на критериумите за пристапување. Стратегискиот документот беше среднорочно разгледан и ажуриран во 2017 година. Истиот може да се ревидира во секое време, по иницијатива на Европската комисија.

Финансиската помош во рамките на ИПА II ги следи следниве четири специфични цели: (а) поддршка за политички реформи; (б) поддршка за економски, социјален и територијален развој; (в) зајакнување на способноста на земјата-корисник да ги исполни обврските што произлегуваат од членството во Унијата, преку поддршка на прогресивното усогласување со законодавството на Унијата, спроведување и усвојување на законодавството, и (г) зајакнување на регионалната интеграција и на територијалната соработка. Понатаму, Регулативата за ИПА II наведува дека финансиската помош главно се однесува на пет полиња: а) реформи во подготовките за членство во ЕУ и градење институции и сродни институции и градење капацитети; б) социо-економски и регионален развој; в) вработување, социјални политики и образование, унапредување на родовата еднаквост и развој на човечките ресурси; г) земјоделство и рурален развој, и д) регионална и територијална соработка.

Со цел да се зголеми влијанието, финансиската помош на ЕУ е сконцентрирана на областите каде што се потребни реформи или инвестиции за исполнување на критериумите за пристапување и истите се приспособени за соодветно да ги земат предвид капацитетите на Република Северна Македонија за задоволување на овие потреби. Помошта се планира на кохерентен и сеопфатен начин, со цел најдобро да се исполнат четирите специфични цели и да се адресираат општите тематски приоритети за помошта од ИПА, како и тематските приоритети за помошта за територијална соработка.

Покрај тоа, помошта од ЕУ е само едно од средствата за постигнување на потребниот напредок. При одлучувањето за приоритетите за акција се води сметка за сопствените средства на земјата-корисник, како и за поддршката обезбедена преку други инструменти на ЕУ и други заинтересирани страни, особено билатералните донатори или меѓународните финансиски институции. Со оглед на горенаведените аспекти, предност се дава на: обезбедувањето финансиска помош во рамките на секторскиот приод; обезбедувањето подолготраен, кохерентен и одржлив пристап; овозможувањето зголемена сопственост; олеснувањето на соработката меѓу донаторите, со елиминирање на удвојувањата на напорите, и на осигурувањето поголема ефективност и ефикасност.

Секторски приод во контекст на ИПА II

Програмата ИПА II јасно се фокусира на „секторскиот приод“, кој има за цел да обезбеди повеќегодишна стратегиска рамка за програмирање на помошта од ЕУ, во согласност со приоритетите на државата. Ова е значајна промена од програмирањето врз основа на проекти од претходните години. На овој начин се овозможува и користење на пофлексибилни формати за спроведување, како што се повеќегодишните оперативни програми и секторската буџетска поддршка.

Секторскиот приод претставува координирано планирање, спроведување и следење на политиките во одреден сектор преку јасно поставување на приоритети, цели, индикатори и одговорности за финансирањето. Иницирањето на ваквиот приод е во согласност со барањата на донаторите⁵, кои очекуваат странската помош да биде усогласена со националните (секторски) стратегии, да постои координирана и долгорочна перспектива, при што таа треба да биде втемелена на редовна соработка меѓу донаторите и корисниците.

Во контекст на ИПА, секторскиот приод значи: координација на програмирањето и спроведувањето на ИПА: целокупна координација на помошта од донаторите; усогласеност со процесот на интеграција во ЕУ и со структурата и организацијата на преговорите, како и формулирање и спроведување на националната политика во поширок контекст, вклучувајќи ја и врската на националната политика со секторските буџети и со националните фондови.

Сите овие функции на секторскиот приод треба да се обединат на едно место, преку секторските работни групи кои треба да даваат насоки за подобра употреба на ресурсите преку процесот на донесување одлуки. Секторска работна група (СРГ) се формира во даден сектор. Така, во моментов има дванаесет СРГ кои работат под заедничка рамка за координација. Во исто време, секоја секторска работна група претставува⁶:

- форум за секторски дијалог за политиката, како и фокус-точка за дискусија за подготвеноста на секторот и за оценка на напредокот на секторската политика и на институционалниот капацитет;

5 <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf>

6 A New Approach to Sector Policy Coordination, Skopje, Secretariat for European Affairs, 2016



- | форум за дискутирање за програмирањето на ИПА и за инфраструктурните проекти, т.е. форум за работа на единечни проектни концепти;
- | форум за целосна координација на донаторите;
- | подготвителен форум за индивидуалните комитети за следење на ИПА по сектор, кој исто така ја фокусира дискусијата за имплементација на проектите од ИПА, и
- | структура за поддршка на ССА⁷.

Секторскиот приод на ИПА II е предуслов за распределување на средствата и значаен двигател на промените. Се очекува секторскиот приод да придонесе за понасочена, поефикасна и поефективна употреба на средствата, како и за значително зголемување на капацитетот за апсорпција.

Еден од клучните критериуми за проценка на подготвеноста на земјата за добивање средства од ЕУ е секторската и донаторската координацијата. Критериумот се проверува преку следниве основни прашања⁸:

- | Дали постојат соодветни механизми за координација во рамките на одговорните владини институции?
- | Дали постојат механизми за координација помеѓу владата и недржавните чинители?
- | Дали се воспоставени функционални претпоставки за координација на донаторите?
- | Дали постои ажурирана база на податоци за помош од страна на донаторите?
- | Дали координацијата е ефективна и инклузивна?

⁷ Закон за ратификација на Протоколот кон Спогодбата за стабилизација и асоцијација меѓу Република Македонија, од една страна, и Европските заедници и нивните држави-членки, од друга страна, за Рамковна спогодба меѓу Република Македонија и Европската заедница за генералните принципи за учество на Република Македонија во програмите на Унијата, „Службен весник на РМ“ бр.46 од 20.6.2005

⁸ A New Approach to Sector Policy Coordination, Skopje, Secretariat for European Affairs, 2016

- Дали има секторско раководство и подготвеност на владата да го преземе водството во координацијата на донаторите или дали владата покажува потенцијал за ефикасно развивање на лидерската улога на краток рок?

Освен овие клучни прашања, Регулативата за ИПА II не дефинира конкретни критериуми во однос на методот на секторска координација. Ова дискреционо право за тоа како треба да се постигне целта е оставено на секоја земја-корисничка на финансиските средства од ИПА.

Во исто време, овој процес фокусиран на ИПА треба да се усогласи и со Инвестициската рамка за Западен Балкан⁹, којашто поседува специфични аранжмани за секоја држава во однос на идентификувањето и утврдувањето на приоритетите, подготовката и спроведувањето на инфраструктурните проекти. Република Северна Македонија веќе формираше Национален инвестициски комитет (НИК), поддржан од секторските работни групи (СРГ). Целта на НИК и на СРГ кои му се подредени на овој комитет е да се обезбеди дека донаторските средства се користат во согласност со релевантните меѓусекторски и секторски стратегии. Поради сличноста во целите, сегашната рамка за координација на секторската политика ги поврзува СРГ од Инвестициската рамка за Западен Балкан и СРГ од националната ИПА, со што се обезбедува не само оптимално користење на ресурсите, туку и интегриран пристап во секторите *енерџетика, транспорт, животна средина и социјала*.

Координација на политиките и секторските работни групи

Регулативата¹⁰ за ИПА II и Рамковната спогодба за ИПА II меѓу ЕУ и Република Северна Македонија¹¹ им даваат големо значење на координацијата на политиките, стратегиите и на финансирањето во рамките на секторите идентификувани на национално ниво.

⁹ Western Balkans Investment Framework, достапно на: <https://www.wbif.eu/>

¹⁰ REGULATION (EU) No 231/2014 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 11 March 2014 establishing an Instrument for Pre-accession Assistance (IPA II)

¹¹ „Службен весник на Република Македонија“ бр. 99 од 16.6.2015



Индикативниот стратегиски документ за ИПА II¹² јасно се фокусира на т.н. „секторски приод“, чијашто цел е да обезбеди повеќегодишна, стратегиски кохерентна рамка за програмирање на помошта на ЕУ, во согласност со приоритетите на државата.

Рамката за координација на секторската политика се дискутира во однос на неколку меѓусебно поврзани перспективи:

- | координација на програмирањето и спроведувањето во рамките на ИПА;
- | процесот на интеграција во ЕУ и структурата и организацијата на преговорите;
- | целокупната координација на помошта од донаторите, и
- | формулирање и спроведување на националната политика во поширок контекст, вклучувајќи ја и врската на националната политика со секторот *буџети и национални фондови*.

Интегрираниот пристап кон овие перспективи, како и потребата за оптимизација на ресурсите и насочување на процесот на донесување одлуки, се остварува преку формирање работна група по сектор (СРГ). За одреден број сектори се формираат и СРГ за одделните потсектори.

Досега се формирани вкупно 12 секторски работни групи кои работат под заедничка рамка за координација. Според замисленото, секторскиот приод треба да придонесе кон понасочена и поефикасна употреба на средствата, како и кон значително зголемување на капацитетот за апсорпција. Еден од клучните критериуми за проценка на подготвеноста на државата за добивање на средствата од ЕУ е секторската и донаторската координација, и тоа во однос на следниве аспекти:

- | постоењето соодветни механизми за координација во рамките на одговорните владини институции;
- | постоењето механизми за координација помеѓу владата и недржавните чинители;

¹² <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180817-revised-indicative-strategy-paper-2014-2020-for-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia.pdf>

- | воспоставените функционални договори за координација на донаторите;
- | ажурираната база на податоци за донаторската помош;
- | ефективната и инклузивната координација, и
- | постоењето на секторско раководство и подготвеноста на владата да го преземе водството во координацијата на донаторите.

Освен овие прашања, Регулативата за ИПА II не дефинира конкретни критериуми во однос на методот за секторска координација. Секоја земја-корисник на ИПА на свој начин ги одредува правилата за тоа како треба да се постигне целта.

Секторски работни групи на ИПА II

Секторската работна група (СРГ) е интердисциплинарно или меѓуинституционално тело задолжено да дава совети и да го обезбеди потребниот консензус на сите главни актери во даден сектор од ИПА II.

Исто така, секторските работни групи (СРГ) се секторски механизам за координација и се дел од пошироката рамка за координација и за дијалог за националните стратегии.

Улогата на секторските работни групи

Улогата на СРГ е многу значајна, бидејќи тие претставуваат механизам за дијалог во однос на јавните политики, програмирањето на европската помош и координацијата на донаторите.

Република Северна Македонија започна со формирање на осум секторски работни групи кои ги покриваат сите сектори. Овие секторски работни групи ги сочинуваат претставници на сите релевантни

национални институции одговорни за креирање, имплементација и мониторинг на политиките во нивните сектори¹³.



Комитети за следење

Секторската координација на помошта од ИПА II е во национална надлежност. Сепак, Регулативата за спроведување на ИПА II¹⁴ содржи детални правила во врска со следењето преку одредбите за Комитетот за следење на ИПА¹⁵, секторските комитети за следење¹⁶, други активности за следење¹⁷ и заедничка комисија за следење на прекуграничната соработка¹⁸.

Комитет за следење на ИПА II

Согласно Регулативата за спроведување на ИПА II, Европската комисија и РСМ како земја-корисник на ИПА II формираат Комитет за следење на ИПА, кој ја разгледува целокупната ефективност, ефикасност, квалитет, кохерентност, координација и усогласеност на спроведувањето на сите активности за исполнување на поставените цели. Освен тоа, кога е соодветно и врз основа на информации обезбедени од секторските комитети за следење, овој комитет може да дава и препораки за корективни активности.

Комитетот за следење на ИПА е тело одговорно за следење на спроведувањето на помошта од ИПА, согласно Рамковната спогодба меѓу ЕУ и РСМ. Со Комитетот заеднички претседаваат претставници на Европската комисија и на Националниот координатор за ИПА (НИПАК), додека Секретаријатот на НИПАК ги извршува работите како Секретаријат на Комитетот за следење и ги подготвува и доставува сите материјали кои се донесуваат, односно се разгледуваат на состаноците на Комитетот, во соработка со раководителите на оперативните структури.

13 Revised Indicative Strategy Paper for the Former Yugoslav Republic of Macedonia 2014-2020 (Adopted on 03/08/2018), Instrument for Pre-accession Assistance IPA II, European Commission, достапно на: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180817-revised-indicative-strategy-paper-2014-2020-for-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia.pdf>

14 Regulation (EU) No 231/2014 of the European Parliament and of the Council establishing an Instrument for Pre-accession assistance (IPA II)

15 Член 18 од Регулативата за спроведување на ИПА II.

16 Член 19 од Регулативата за спроведување на ИПА II.

17 Член 20 од Регулативата за спроведување на ИПА II.

18 Член 38 од Регулативата за спроведување на ИПА II.

Согласно Рамковната спогодба¹⁹, Комитетот за следење на ИПА може да дава предлози до Европската комисија, НИПАК и до Националниот координатор за авторизација (НАО), во насока на обезбедување подобра доследност и координација на помошта од ИПА II, онака како што е предвидено во стратегиските документи на државата. Исто така, тој може да даде препораки за корективни акции до надлежниот секторски комитет за следење, за да се обезбеди постигнување на целите од ИПА II и да се подобри ефикасноста и ефективноста на помошта од ИПА II.

Комитетот за следење на ИПА во РСМ го сочинуваат претставници на Европската комисија, НИПАК и други соодветни државни органи и тела на корисникот на ИПА II и, кога тоа е соодветно, меѓународни организации, вклучувајќи ги и меѓународните финансиски институции и други засегнати страни, како што е граѓанското општество и организациите од приватниот сектор. Претставниците на засегнатите страни треба да бидат избрани според правилата и критериумите дефинирани во деловникот за работа на Комитетот за следење на ИПА и во договор со Европската комисија. Претставник на Европската комисија и НИПАК копретседаваат со состаноците на Комитетот за следење на ИПА.

Комитетот за следење на ИПА го донесува својот деловник за работа во договор со Националниот координатор за авторизација (НАО) и Европската комисија.

НИПАК подготвува правила за работа на Комитетот, во соработка со Европската комисија и НАО, кои потоа се одобруваат од страна на Комитетот.

Комитетот за следење на ИПА се состанува најмалку еднаш годишно. Исто така, може да се свикаат и ад-хок состаноци, по иницијатива на Европската комисија или на корисникот на ИПА II, особено на тематска основа.

Секторски комитети за следење на ИПА II

Во рамките на индиректното управување од страна на земјата-корисник на ИПА II се формираат²⁰ секторски комитети за следење на ИПА II според областа на политиката или според програмата, вклучувајќи и на секторско ниво, онаму каде што тоа е соодветно. Тие се

¹⁹ Член 52 од Рамковната спогодба.

²⁰ Согласно член 19 од Регулативата за спроведување на ИПА и член 53 од Рамковната спогодба.



формираат најдоцна шест месеци по стапувањето во сила на првата спогодба за финансирање поврзана со областа на соодветната политика или програма, по консултации со Европската комисија. Кога е соодветно, секторските комитети за следење можат да се формираат на ад-хок основа, според други методи за спроведување.

Секој секторски комитет за следење ја разгледува ефективността, ефикасноста, квалитетот, доследноста, координацијата и усогласеноста во спроведувањето на акциите во областа на политиката или програмата и нивното усогласување со соодветните национални и, кога е соодветно, регионални секторски стратегии. Се мери напредокот во однос на постигнувањето на целите на акциите и нивните очекувани исходи, резултати и влијанието преку индикаторите поврзани со основната ситуација, како и напредокот во однос на финансиската реализација.

Поддржани со извештаите обезбедени од страна на оперативните структури, секторските комитети за следење:

- го разгледуваат напредокот во однос на исполнувањето на целите и постигнувањето на планираните исходи и резултати и ги оценуваат влијанието и одржливоста на тековните програми и акции, истовремено обезбедувајќи доследност со тековниот дијалог за јавната политика, поврзаните национални и регионални секторски стратегии и стратегиите за повеќе земји и/или регионални активности во државата;
- ги разгледуваат годишните извештаи за спроведувањето, вклучително и финансиската реализација на акциите;
- ги разгледуваат релевантните наоди и заклучоци, како и предлозите за корективни последователни акции што произлегуваат од теренските проверки, следења и оценувања, кога истите се достапни;
- дискутираат за сите релевантни аспекти од функционирањето на системите за управување и контрола;
- дискутираат за сите проблематични прашања и акции;

- доколку е потребно, разгледуваат или предлагаат измени на програмите и други корективни акции за да се обезбеди постигнување на целите на акциите и да се зголеми ефикасноста, ефективноста, влијанието и одржливоста на помошта од ИПА II, и
- ги разгледуваат преземените мерки за информирање, публицитет, транспарентност, видливост и комуникација.

Секој секторски комитет за следење подготвува сопствен деловник за работа, во договор со оперативната структура, НИПАК и Европската комисија.

Секторскиот комитет за следење се состои од претставници на соодветните национални органи и тела и други засегнати страни, како што се економските, социјалните и еколошките партнери и, кога тоа е соодветно, меѓународните организации, вклучувајќи ги и меѓународните финансиски институции и граѓанското општество. Европската комисија учествува во работата на комитетот, додека претставниците на засегнатите страни се избираат во согласност со правилата и критериумите утврдени во деловникот за работа. Со состаноците на секторскиот комитет за следење претседава висок претставник на корисникот на ИПА II. Во зависност од областа на политиката или програмата, со состаноците на комитетот може да претседава и претставник на Европската комисија.

Секторските комитети за следење се состануваат најмалку двапати годишно, но може да се свикаат и дополнителни ад-хок состаноци.

Со секторските комитети за следење претседава НИПАК, а Секретаријатот на НИПАК ја извршува и функцијата секретаријат на секторскиот комитет и ги подготвува и доставува сите материјали во соработка со Раководителот на оперативната структура (ХОС), кои се донесуваат, односно се разгледуваат на состаноците на секторскиот комитет.

За целите на работењето на Комитетот за следење на ИПА и секторските комитети за следење, управувачката и соодветната оперативна структура ги обезбедуваат сите неопходни податоци и извештаи од својот делокруг на работа поврзани со спроведувањето на помошта од ИПА.



ФУНКЦИОНАЛНОСТА И РАБОТАТА НА СЕКТОРСКИТЕ РАБОТНИ ГРУПИ ВО ПЕРИОДОТ ОПФАТЕН СО ИЗВЕШТАЈОТ

Како што е споменато претходно, Инструментот за претпристапна помош (ИПА II²¹) е основен финансиски документ кој Европската Унија им го овозможува на земјите-кориснички. Така, ИПА II го воспоставува секторскиот период при планирањето и менаџирањето на фондовите на ЕУ. Секторскиот период е главен принцип на ИПА II. Способноста на корисниците да дизајнираат програми за поддршка на секторите е важен фактор за успех на програмирањето на ИПА II и затоа претставува клучен елемент за мерење на успешноста. Во овој поглед, во 2015 година Република Северна Македонија започна со формирање на осум секторски работни групи кои ги покриваат сите сектори. Овие секторски работни групи ги сочинуваат претставници на сите релевантни национални институции одговорни за креирање, имплементација и мониторинг на политиките во нивните сектори²².

Осумте секторските работни групи се формирани во 2015 година со одлука донесена на 65. седница на Владата на РСМ²³. Секоја секторска работна група ја води соодветно министерство од областа, согласно опфатот на надлежностите.

21 European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations, достапно на: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/overview_en

22 Revised Indicative Strategy Paper for the Former Yugoslav Republic of Macedonia 2014-2020 (Adopted on 03/08/2018), Instrument for Pre-accession Assistance IPA II, European Commission, достапно на: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180817-revised-indicative-strategy-paper-2014-2020-for-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia.pdf>

23 Одлука на 65. седница на Владата на РСМ, одржана на 31.3.2015



Во наредните години, па до денес, се основани уште четири секторски работни групи. Во моментот, во Република Северна Македонија има 12 секторски работни групи, и тоа за следниве области:

- | владеење на правото и темелни права (овој секторски приод го сочинуваат две секторски работни групи - правда и внатрешни работи);
- | демократија и владеење (овој секторски приод го сочинуваат две секторски работни групи - реформа на јавната администрација и управување со јавните финансии);
- | конкурентност и иновации;
- | регионален и локален развој;
- | земјоделство и рурален развој;
- | транспорт;
- | животна средина и климатски акции;
- | образование, вработување и социјална политика;
- | интеграција на Ромите, и
- | здравство.

Секоја секторска работна група има претседавач/и (надлежниот министер, односно повеќе министри, онаму каде што повеќе министерства водат една секторска работна група), копретседавач (раководител на секторот за соработка на Делегацијата на ЕУ во Република Северна Македонија) и членови кои го сочинуваат составот на секторската работна група. Во 2018 година за претседавачи беа поставени ресорните министри, со цел да се подигнат нивото и заложбите на институциите за примена на секторскиот приод. Членовите се претставници на институциите чии надлежности спаѓаат во опфатот на секторската работна група, претставници на донаторската заедница, претставници на амбасади и претставници на граѓанскиот сектор.

Основите кои го дефинираат вклучувањето на граѓанското општество во работата на секторските работни групи се дадени во правните акти на ЕУ, и тоа:

- член 11 од Регулацијата на Европскиот парламент и на Советот бр. 231/2014 од март 2014 година за воспоставување на Инструментот за претпристапна помош ИПА II²⁴;
- член 4, став 2 и член 8 од Регулацијата на Европската комисија бр. 447/2014 од 2 мај 2014 година за посебните правила за спроведување на Регулацијата на Европскиот парламент и на Советот бр. 231/2014 од 11 март 2014 година за воспоставување на Инструментот за претпристапна помош²⁵;
- член 15 од Регулацијата на Европскиот парламент и на Советот од 11 март 2015 година за утврдување заеднички правила и процедури за спроведување на Инструментот на ЕУ за финансирање на надворешните политики²⁶.

Секторските работни групи функционираат на повеќе нивоа, и тоа: на техничко ниво, на билатерално ниво и преку пленарни состаноци. Во 2019 година се одржани 14 пленарни состаноци на сите секторски работни групи на кои учествува и граѓанското општество. За разлика од пленарните состаноци, во текот на годината се одржани повеќе од 200 состаноци на другите нивоа на секторските работни групи.

²⁴ REGULATION (EU) No 231/2014 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 11 March 2014 establishing an Instrument for Pre-accession Assistance (IPA II),

²⁵ REGULATION (EU) No 447/2014 of 2 May 2014

²⁶ REGULATION (EU) 2015/478 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 11 March 2015



ТАБЕЛА 2:

Одржани состаноци на секторскиите работни групи и на надлежните министерства

СЕКТОР	ОДГОВОРНА ИНСТИТУЦИЈА	ДАТА НА СОСТАНОК
Регионален и локален развој	<ul style="list-style-type: none"> ■ Министерство за локална самоуправа 	20.3.2019
Правда	<ul style="list-style-type: none"> ■ Министерство за правда 	20.6.2019
Регионален и локален развој	<ul style="list-style-type: none"> ■ Министерство за локална самоуправа 	19.9.2019
Образование, вработување и социјална политика	<ul style="list-style-type: none"> ■ Министерство за труд и социјална политика ■ Министерство за образование 	20.9.2019
Внатрешни работи	<ul style="list-style-type: none"> ■ Министерство за внатрешни работи 	23.9.2019
Земјоделство и рурален развој	<ul style="list-style-type: none"> ■ Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство 	24.9.2019
Транспорт	<ul style="list-style-type: none"> ■ Министерство за транспорт и врски 	26.9.2019
Конкурентност и иновации	<ul style="list-style-type: none"> ■ Влада на Република Северна Македонија – Вицепремиер за економски прашања 	15.10.2019
Управување со јавните финансии	<ul style="list-style-type: none"> ■ Министерство за финансии 	5.11.2019
Реформа на јавната администрација	<ul style="list-style-type: none"> ■ Министерство за информатичко општество и администрација 	18.11.2019
Интеграција на Ромите	<ul style="list-style-type: none"> ■ Министер без ресор задолжен за ромски прашања ■ Министерство за труд и социјална политика 	6.12.2019
Животна средина и климатски акции	<ul style="list-style-type: none"> ■ Министерство за животна средина и просторно планирање 	19.12.2019
Образование, вработување и социјална политика	<ul style="list-style-type: none"> ■ Министерство за труд и социјална политика ■ Министерство за образование 	19.12.2019
Здравство	<ul style="list-style-type: none"> ■ Министерство за здравство 	21.2.2020

Секторските работни групи се основаат со решение во кое се вклучени и детално наведени нивните членови и тие имаат сопствен деловник за работа. Надлежноста на секоја секторска работна група е различна во зависност од областа што ја покрива. Следствено, секоја секторска работна група во својата работа се соочува со различни предизвици кои се истакнати во посебни делови од овој извештај.

Генерално, во текот на годината што беше предмет на следење, секторските работни групи работеа на изработката на Рамка за оценување на успешноста (Performance Assessment Framework), како основа за следење на секторските реформи во фазата на имплементација на програмските документи. Индикаторите треба да ги исполнуваат следниве критериуми:

- да бидат селектирани/извлечени од индикаторите кои се веќе поставени на ниво на националните секторски стратегии и во акциските документи за ИПА 2014-2020 година;
- да обезбедат јасна слика за напредокот на земјата во спроведувањето на секторската стратегија, преку дефинирање на таргетите за следење на нивната реализација;
- да бидат подготвени преку утврдена методологија за прибирање и обработка на податоци, и
- да обезбедат веродостојност, преку евидентирање на достапните извори за верификација.

Многу е веројатно дека некои од индикаторите кои се веќе поставени во националните секторски стратегии ќе треба да се ревидираат, а за одредени сектори ќе треба да се дефинираат дополнителни индикатори. Оттука, согласно потребите, освен Државниот завод за статистика, треба да се обезбедат и други релевантни извори на податоци за дефинирање, обработка и следење на индикаторите.

Индикаторите се дел од напорите за воспоставување Рамка за оценување на успешноста, преку која - на национално ниво - треба да се обезбеди:



- следење на ефектите и на резултатите од спроведените реформи;
- следење на ефектите и на резултатите од користењето на фондовите на ЕУ;
- можност за презентација на резултатите пред пошироката јавност, на транспарентен и отчетен начин, и
- олеснување на процесот на донесување одлуки за наредниот национален стратески циклус, кој ќе коинцидира со новата финансиска перспектива на Европската Унија по 2020 година.

Всушност, сите пленарни состаноци на секторските работни групи кои се одржаа во текот на 2019 година беа наменети за изработка на овие рамки за оценување на успешноста на реформите во секторскиот приод, согласно програмата ИПА II. На ниво на сите секторски работни групи се предвидени вкупно 205 индикатори. Овие индикатори треба да бидат одобрени од Владата на Република Северна Македонија во 2020 година, а потоа треба да почне следењето/ мерењето на перформансите на секој секторски приод²⁷.

Секторските работни групи и граѓанските организации

Во однос на вклученоста на граѓанските организации во работата на СРГ, значителен пораст е забележан во текот на 2017 и 2018 година. Од почетокот на 2017 година, граѓанските организации се поканети да учествуваат во речиси сите СРГ и со тоа да дадат свој придонес во секторските политики на ИПА II.

Секоја секторска политика одредува што е тоа што владата планира да го постигне во даден сектор, во одреден период, односно ги идентификува секторските цели. Во таа смисла, од голема важност е да се обезбеди учество на пошироката јавност при утврдувањето на приоритетите на секторските политики во рамките на одреден сектор од ИПА II.

²⁷ Повеќе информации за овој процес се достапни на: www.dijalogkoneu.mk



СЕКТОРСКА РАБОТНА ГРУПА ЗА ДЕМОКРАТИЈА И ВЛАДЕЕЊЕ

Секторската работна група за областа *демократија и владеење* е составена од две секторски работни групи, и тоа: СРГ за реформа на јавната администрација и СРГ за управување со јавните финансии.

РЕФОРМА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА – СЕКТОРСКИ ПОЛИТИКИ

Во секторот *реформа на јавната администрација*, основен документ по кој се имплементираат клучните политики и активности е Стратегијата за реформа на јавната администрација 2018 - 2022²⁸ и Акцискиот план²⁹. При подготовката на Стратегијата, учество зедеа и граѓанските организации кои имаат експертиза и работат во оваа област³⁰. Како главни предизвици во овој сектор, Стратегијата ги третира следниве групи теми: унапредување на професионалноста, транспарентноста, одговорноста и независноста на јавната администрација на централно и на општинско ниво; зајакнување на ефективноста на организацијата на јавната администрација; подобрување на квалитетот на услугите за граѓаните и на деловните активности и еднаков и слободен пристап до

28 Во рамките на процесот на реформа на јавната администрација, покрај Стратегијата (како основен документ) има и други стратегии кои, директно или индиректно, опфаќаат теми и области од овој сектор, како што се: Стратегијата за отворени податоци 2018 – 2020; Стратегијата за транспарентност на Владата на Република Северна Македонија 2019 – 2021; Акцискиот план за Отворено владино партнерство 2018 – 2020; Стратегијата за развој на Државниот завод за ревизија 2018 – 2022; Стратегијата за промоција на системот за заштита на укажувачите во Република Северна Македонија; Национална стратегија за спречување корупција и судир на интереси 2020 – 2024, итн.

29 Стратегија за реформа на јавната администрација 2018 – 2022 година, Министерство за информатичко општество и администрација

30 Прв извештај од мониторингот на СРЈА



информациите од јавен карактер, со посебен фокус на развојот на е-услуги и е-набавки; зголемување на бројот на обуките за централната и за локалната администрација и подигање на јавната свест за да се обезбеди унифицирано спроведување на Законот за општата управна постапка.

Стратегијата за реформа на јавната администрација, како основен документ по кој се спроведува оваа реформа, редовно се мониторира во однос на имплементацијата на предвидените активности, преку мониторинг на спроведувањето на акциските планови. Во 2019 година беа објавени два извештаја за степенот на имплементацијата на Стратегијата за реформа на јавната администрација, и тоа: Годишниот извештај за спроведувањето на Акцискиот план на Стратегијата за реформа на јавната администрација 2018 – 2022³¹ и Вториот полугодишен извештај за спроведувањето на Акцискиот план на Стратегијата за реформа на јавната администрација 2018 – 2022, за периодот јануари 2019 - јуни 2019³². Покрај официјалните извештаи подготвени од страна на Министерството за информатичко општество и администрација, имплементацијата на акциските планови на Стратегијата редовно ја мониторираа и граѓанските организации³³. Овие извештаи вклучуваат детални информации за спроведувањето на Стратегијата, заедно со Акцискиот план, и даваат јасна слика за степенот на спроведените и одложените активности, но и за подготвителните процеси за спроведување на активностите што се во тек, а за кои во јавноста сè уште не се споделуваат опсежни информации.

Во рамките на стратегиското планирање, во 2019 година се ревидираше Методологијата за стратегиско планирање за подготовка на годишниот работен план на Владата на Република Северна Македонија. Програмата за 2019 година³⁴ вклучува: развој на економијата, зголемување на продуктивното вработување и подобрување на животниот стандард на граѓаните; Република Северна Македонија да стане членка на НАТО и на Европската Унија; одлучна и неселек-

31 Годишен извештај за спроведување на Акцискиот план на Стратегијата за реформа на јавната администрација 2018 – 2022, достапно на: http://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/rja/godishen_izveshtaj_srja2018_finalno_21052019.pdf

32 Втор полугодишен извештај за спроведување на Акцискиот план на Стратегијата за реформа на јавната администрација 2018 – 2022 за периодот јануари 2019 – јуни 2019, достапно на: http://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/rja/srja-vtor_polugodishen_izveshtaj-finalno.pdf

33 Фондација Отворено општество – Македонија, достапно на: https://fosm.mk/publikacii/?quick_access=reforma-na-javnata-administracija

34 Програма за работа на Владата во 2019 година, достапно на: https://vlada.mk/sites/default/files/programa/2017-2020/Programa_na_Vladata_2019.pdf

тивна борба со организираниот криминал и корупцијата; јакнење на владеењето на правото преку непристрасно и недискриминирачко спроведување на законите, изградба на независни институции и функционален систем на локална самоуправа; реформи во образованието и инвестирање во иновации и во информатичка технологија; реформи во правосудството; целосно спроведување на Охридскиот рамковен договор и градење граѓанска држава и етничка кохезија врз принципите на меѓусебна толеранција и почитување; намалување на аерозагадувањето, и др.

Министерството за информатичко општество и администрација, како една од своите основни активности, го води Регистарот на вработените во јавниот сектор, кој е дел од Информациониот систем за управување со човечки ресурси (ИСУЧР). Информациите содржани во Годишниот извештај за податоците од Регистарот на вработените во јавниот сектор се резултат на размената на податоци од евиденцијата на Министерството за информатичко општество и администрација и податоците од Агенцијата за вработување на Република Северна Македонија, Управата за јавни приходи, Фондот на пензиско и инвалидско осигурување на Северна Македонија и Фондот за здравствено осигурување на Република Северна Македонија. Согласно Годишниот извештај за податоците од Регистарот на вработените во јавниот сектор за 2019 година³⁵, во Република Северна Македонија во 2019 година биле активни 1.324 институции, во кои работен однос имале засновано 132.900 лица. Споредено со извештајот за 2018 година, кој содржеше податоци за 1.314 институции, бројот на институциите на јавниот сектор е зголемен за 10. Доколку се разгледаат податоците за секоја од институциите одделно, може да се види дека се воспоставени 17 нови институции, а поради промена на статусот и згаснување на некои од нив, веќе не се водат податоци за 7 институции. Во однос на бројот на вработените, споредено со 2018 година, бројот на вработените во институциите од јавниот сектор е зголемен за 832.

Предизвиците за администрирање на Регистарот на вработените во јавниот сектор проследуваат низ годините. Наспроти бројките од Регистарот за вработените во јавниот сектор, а согласно Годишниот извештај за 2019 година од Министерството за информатичко општество и администрација, Државниот завод за ревизија (ДЗР) во 2019 година изврши ревизија на информациските системи, односно

³⁵ Годишен извештај за податоците од Регистарот на вработените во јавниот сектор 2019, март 2020 година, Министерство за информатичко општество и администрација, достапно на: https://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/reports/izvestajreg2019.pdf



на „ефективноста и ефикасноста на мерките и активностите што ги презело Министерството за информатичко општество и администрација за целосна имплементација на Информациониот систем за управување со човечки ресурси во институциите во јавниот сектор“. Во својот извештај, ДЗР наведува: „Основните цели поради кои е воспоставен ИСУЧР не се ефективно реализирани. Активностите и мерките што ги презеле Министерството за информатичко општество и администрација, Државниот управен инспекторат и институциите во јавниот сектор во делот на управувањето, употребата и одржливоста на системот, континуираните обуки за корисниците на системот, управувањето со корисничките права, искористувањето на сите функционалности на системот, како и подобрувањето на квалитетот на податоците, не се доволни за да се гарантираат целосни и ажурирани податоци, особено за точен и прецизен Регистар на вработените во јавниот сектор“³⁶.

Во 2019 година, МИОА работеше и на консултации за измена на Законот за административни службеници и Законот за вработените во јавниот сектор. Во текот на овие консултации, беа детектирани главните предизвици на законските текстови во овие области, а МИОА започна со креирање предлози за нивно надминување, преку промена на законските текстови³⁷. На консултациите учествуваше и граѓанското општество, заинтересираните страни, како и експерти и професори од областа кои дадоа свои коментари и препораки. За промената на овие два законски текста се подготвени соодветни анализи³⁸, преку кои се детектирани моменталните слабости, како и промените што треба да се опфатат во наредниот период за унапредување на работата на јавната администрација.

36 „Ефективноста и ефикасноста на мерките и активностите што ги презело Министерството за информатичко општество и администрација за целосна имплементација на Информациониот систем за управување со човечки ресурси во институциите во јавниот сектор“, Конечен извештај за ИТ-ревизијата, ноември 2019 година, Државен завод за ревизија, достапно на: https://dzt.mk/sites/default/files/2020-02/54_RU_Ministerstvo_informaticko_opstestvo_administracija_informaciski%20sistem_upravuvanje_covecki_resursi_2019.pdf

37 ПРЕДЛОГ-ЗАКОН ЗА ИЗМЕНУВАЊЕ И ДОПОЛНУВАЊЕ НА ЗАКОНОТ ЗА АДМИНИСТРАТИВНИТЕ СЛУЖБЕНИЦИ, достапно на: https://ener.gov.mk/Default.aspx?item=pub_regulation&subitem=view_reg_detail&itemid=53332; ЗАКОН ЗА ИЗМЕНУВАЊЕ И ДОПОЛНУВАЊЕ НА ЗАКОНОТ ЗА ВРАБОТЕНИТЕ ВО ЈАВНИОТ СЕКТОР, достапно на: https://ener.gov.mk/Default.aspx?item=pub_regulation&subitem=view_reg_detail&itemid=53330

38 Анализа на Законот за административни службеници, достапно на: http://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/analiza_na_zas_24092018.pdf; Анализа на Законот за вработените во јавниот сектор, достапно на: http://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/analiza_na_zvjs_24092018.pdf

Во рамките на процесот на реорганизација на јавната администрација, во 2019 година се одржаа индивидуални средби со граѓанскиот сектор, во насока на прибирање податоци за подготовка и имплементација на овој процес. Дополнително, се спроведоа и консултации со сите стопански комори и синдикални здруженија во државата, во однос на трансферот на вработените од јавниот во приватниот сектор, како еден аспект од сеопфатниот процес за реорганизација на јавната администрација. Засега не е познато дали како резултат на овие консултации и преговори е реализиран некој ваков трансфер.

Една од најголемите новини во овој сектор е иницијативата за донесување Закон за висока раководна служба (ВРС)³⁹. Со донесувањето на овој закон ќе се воспостави воедначена процедура за начинот на назначување на раководна позиција, професионализација на раководните позиции, издвоена од политичкото управување, со политичка одговорност. ВРС ќе има специфичен правен статус, одвоен и различен од Законот за административни службеници. Овој законски текст треба да доведе до намалување на политичките влијанија, зајакнување на капацитетите на раководните структури, како и засилување на отчетноста на лицата на раководна позиција. Законот е објавен на ЕНЕР, но натамошната постапка не е имплементирана поради распуштањето на Собранието на Република Северна Македонија.

Во 2019 година е започнат и процесот за промена на Законот за општата управна постапка. Во моментот се спроведуваат анализи и се подготвуваат решенија за воспоставување систем на воедначена управна практика на ниво на јавните органи, но оваа постапка ќе заврши во текот на наредниот извештаен период. Една од обврските предвидени со овој закон е и размената на податоци помеѓу ИТ-системите на државните институции, односно процесот на интероперабилност (проект „Интероперабилност 2.0.“⁴⁰). Непречениот проток на информации преку платформата за интероперабилност го намалува времето потребно за пренос на информациите помеѓу државните институции, со што се олеснува протокот на електронски информации кои се потребни за обезбедување јавни услуги приспособени на потребите на граѓаните и бизнисите. Во овој момент се вклучени 32 институции, но во наредниот период се предвидува зголемување на бројот на институциите и бројот на сервисите.

³⁹ Закон за висока раководна служба, достапно на: https://ener.gov.mk/Default.aspx?item=pub_regulation&subitem=view_ann_detail&itemid=R6x2TA4IiVCBOstULlubrg==

⁴⁰ Министерство за информатичко општество и администрација, проект „Интероперабилност 2.0.“, достапно на: <https://www.mioa.gov.mk/?q=mk/node/1320>



Во 2019 година е донесен Законот за електронско управување и електронски услуги⁴¹. Со овој закон се уредува работата на институциите при размената на податоци и документи во електронска форма, односно остварувањето електронски услуги, кога тоа е утврдено со закон, но и прашањата поврзани со воспоставувањето и функционирањето на Националниот портал за електронски услуги, Каталогот на услуги и Една точка за услуги. Следствено на овој закон, а во делот на е-услуги, во 2019 година се развиваше Националниот портал за е-услуги⁴². Правната основа за функционирање на порталот ја дава Законот за електронско управување и електронски услуги, каде што е дефинирана електронската размена на податоци и начинот на кој таа треба да се спроведува, давањето е-услуги, работењето на посредниците и друго. Други важни закони за работењето на порталот се Законот за Централен регистар на населението⁴³ и Законот за електронски документи, електронска идентификација и доверливи услуги⁴⁴. На овој портал граѓаните можат да предложат подобрување на целиот процес на е-услуги, односно да даваат свои предлози за воведување нови достапни услуги по електронски пат. Во овој дел продолжи внесувањето услуги во Каталогот на е-услуги. Заклучно со 30 јуни 2019 година се внесени над 1.100 услуги опишани во околу 170 закони. Со оглед на тоа дека примената на овие големи активности започна во текот на 2019 година, во наредниот период ќе се следи нивната имплементација⁴⁵.

Кон крајот на 2018 година се промовираше порталот за отворени податоци (<http://www.otvorenipodatoci.gov.mk>), преку кој се создава средина на отворени податоци во којашто податоците се произведуваат, отвораат, збогатуваат и повторно се користат од различни фактори од јавниот, приватниот, академскиот и од граѓанскиот сектор. Порталот за отворени податоци ја олеснува дистрибуцијата на отворените податоци. Преку порталот за отворени податоци, на корисниците им се обезбедува единствена пристапна точка до отворените податочни сетови од сите институции, каде што корисниците ќе можат да пребаруваат, преземаат и визуализираат податочни сетови.

41 Закон за електронско управување и електронски услуги, „Службен весник на РСМ“ бр.98/2019.

42 <https://uslugi.gov.mk/>

43 Закон за Централен регистар на населението, „Службен весник на РСМ“ бр.98/2019.

44 Закон за електронски документи, електронска идентификација и доверливи услуги, „Службен весник на РСМ“ бр.98/2019.

45 Анализа на достапните електронски услуги, Искра Белчева – Ристовска, Мартин Тодевски, Центар за управување со промени, Скопје 2020 год., достапно на: <http://www.cup.org.mk/publication/analysis-of-the-available-electronic-services>

Народниот правобранител, пак, во насока на унапредување на работата и ефикасноста на јавната администрација и примената на законските текстови во практиката, во својот извештај за 2019 година констатираше: „Статистиката покажува дека и минатата година проблемите со кои се соочуваа граѓаните во остварувањето на нивните права во глобала се исти, иако се бележи пораст на претставките во областите социјала, здравство и права на детето“⁴⁶.

Во 2019 година, во рамките на Секторската работна група за реформа на јавната администрација, МИОА подготви сет индикатори што ќе ги мерат перформансите на секторот во наредниот период. Овие индикатори се познати како ПАФ-индикатори (Performance Assessment Framework Indicators). МИОА одржа една пленарна средба за консултација во врска со индикаторите, на која граѓанското општество достави коментари за нив, но истите беа одбиени без да се достави посебно образложение. Наредната година ќе започне мониторингот на поставените индикатори и мерењето на целокупните перформанси во овој сектор.

Со оглед на големината на опфатот на областа *реформа на јавната администрација*, како и хоризонталноста на ова прашање во рамките на преговорите со ЕУ, неопходно е редовно да се известува и интензивно да се работи на достигнување на критериумите за ефикасна и транспарентна јавна администрација.

Во 2020 година ќе се менуваат и дополнуваат неколку основни закони, и тоа: Законот за административни службеници, Законот за вработените во јавниот сектор, Законот за општата управна постапка и ќе се донесе Законот за висока раководна служба. Со оглед на релевантноста на овие процеси, вклученоста на граѓанското општество кое е засегнато во сите фази претставува основна мерка што треба да се преземе во текот на овие процеси. За да се обезбеди сеопфатна вклученост на граѓанските организации, неопходно е да се работи на навремена информираност на засегнатите страни, за да се остави доволен временски период за разгледување и за анализа на предложените решенија. За истите законски текстови треба да се дискутира и на средбите на секторските работни групи, како формален механизам за консултација меѓу државните институции, граѓанското општество и донаторската заедница.

⁴⁶ Годишен извештај за степенот на обезбедување почитување, унапредување и заштита на човековите слободи и права, Скопје, март 2020 год., Народен правобранител, достапно на: <http://ombudsman.mk/upload/Godisni%20izvestai/GI-2019/GI-2019.pdf>



Секторска работна група за Реформа на јавната администрација



Секторската работна група за реформа на јавната администрација е формирана во 2015 година. Нејзината работа и надлежностите се уредени со деловникот и решението за работа. Претседавач на оваа секторска работна група е министерот за информатичко општество и администрација (МИОА). Членови се претставници на МИОА и на други институции чиешто надлежности се поклопуваат со секторскиот приод во оваа област, донаторската заедница и граѓанските организации. Дванаесет (12) претставници на граѓанското општество учествуваат во работата на оваа секторската работна група со статус на членови. По потреба, на пленарните состаноци на оваа секторска работна група можат да се поканат и претставници кои не се членови, како од институциите, така и од донаторите и граѓанското општество. Во 2019 година, оваа секторска работна група одржала еден пленарен состанок на 18.11.2019.

Секторската група за реформа на јавната администрација е формирана во 2015 година, со одлука донесена на 65. седница на Владата на Република Северна Македонија⁴⁷. Одговорни институции за водење и работа на оваа секторска работна група се Министерството за информатичко општество и администрација (МИОА) и Секретаријатот за европски прашања (СЕП). Претседавач на оваа секторска работна група е министерот за информатичко општество и администрација, додека копретседавач е раководителот на секторот за соработка при Делегацијата на ЕУ во Република Северна Македонија.

Области кои влегуваат во надлежност на оваа секторска работна група се:

- | креирање и координација на јавните политики;
- | спроведување на законодавството;
- | зајакнување на рамката за управување со човечките ресурси на државно и на локално ниво;

⁴⁷ Одлука на 65. седница на Владата на РСМ, одржана на 31.3.2015

- | почитување на принципите засновани на заслуги;
- | е-услуги;
- | е-набавки, и
- | слободен пристап до информациите од јавен карактер.

Целта на воспоставувањето на оваа секторска работна група за реформа на јавната администрација е таа да претставува експертско ниво на координација за подготовка на национални документи за јавни политики, како и меѓусекторски и секторски стратегии и програми за развој во областа. Основен документ на целиот секторски приод во оваа област е Стратегијата за реформа на јавната администрација 2018-2022.

Секторската работна група за реформа на јавната администрација е основана со решение и со деловник за работа донесени од министерот за информатичко општество и администрација. Деловникот за работа ги предвидува сите правила, процедури и опфатот на оваа секторска работна група, додека решението ги опфаќа сите членови на секторската работна група од институциите, донаторската заедница и од граѓанското општество. Овие два документа овозможуваат редовна работа на оваа секторска работна група.

Функционалноста и граѓанското учество во работата на Секторската работна група за реформа на јавната администрација

Секоја секторска работна група е составена од претседавач (претставник на институцијата од највисок ранг – надлежен министер), секретар и од членови. Согласно член 3 од деловникот за работа, претставниците на граѓанското општество се рамноправни членови на секторската работна група, заедно со донаторската заедница и претставниците од институциите. Граѓанското општество е вклучено во работата на оваа секторска работна група во текот на 2016 година. Покрај граѓанското општество, во секторската група членуваат и претставници од Министерството за информатичко општество и администрација, како и претставници од други институции чишто надлежности се поклопуваат со секторскиот приод во оваа област.



По потреба, на пленарните состаноци можат да се поканат и претставници кои не се членови, како од институциите, така и од донаторите и од граѓанското општество.

Вклучувањето на граѓанскиот сектор во работата на секторските работни групи е еден од предусловите во спроведувањето на секторскиот приод за ИПА II⁴⁸. Вкупниот број претставници на граѓанските организации во оваа секторска работна група е 12, и тоа: Фондацијата Отворено општество – Македонија, Институтот за човекови права, Прогрес – Институтот за социјална демократија, Институтот за демократија Социетас Цивилис, Македонскиот центар за меѓународна соработка, Институтот за европски политики, Асоцијацијата за развојни иницијативи Зенит од Скопје, Фондацијата Метаморфозис, Националниот демократски институт, Меѓународната фондација за изборни системи, Меѓународниот републикански институт и Македонското здружение на млади правници.

Првичната идентификација на релевантните партнери од граѓанските организации за вклучување во Секторската работна група за реформа на јавната администрација почнала во 2015 година (кога таа е оформена), со јавен повик објавен од страна на Секретаријатот за европски прашања⁴⁹, во кој сите граѓански организации имале можност да се произнесат во кои области дејствуваат или имаат интерес. Согласно доставените апликации, Секретаријатот за европски прашања до Министерството за информатичко општество и администрација доставил пократка листа организации кои пројавиле интерес за секторот *реформа на јавната администрација*, а кои се дел од решението на министерот со кое се основа оваа секторска група. Како дополнување на оваа листа организации, Секретаријатот за европски прашања доставил и листа на организации кои се пријавиле за дебати и дискусии во Секретаријатот за европски прашања⁵⁰. Сепак, оставена е можност министерството, доколку смета дека е потребно, во работата на секторската работна група да вклучи дополнителен број претставници од граѓанското општество, преку директен контакт со организациите со кои министерството има воспоставено соработка.

48 Министерство за информатичко општество и администрација, одговори добиени на поднесените барања за пристап до информациите од јавен карактер

49 „Отворено со граѓанскиот сектор“, јавен повик за регистрација на сите заинтересирани организации за консултации и учество во работните групи за ИПА II, Секретаријат за европски прашања

50 Секретаријат за европски прашања, достапно на: www.sep.gov.mk/nvo-list/

Стратегијата за реформа на јавната администрација 2018-2020⁵¹ е основен документ од областа на оваа секторска работна група. Документот опфаќа различни теми, области и цели за кои треба да се спроведуваат соодветни активности, кои – во зависност од намената – се координираат од различни сектори и институции. Со оглед на тоа дека Стратегијата за реформа на јавната администрација е основен стратегиски документ во оваа област и дека е подготвена по основањето на секторската работна група, со цел да вклучи поголем број организации од оние кои се членови, Министерството за информатичко општество и администрација се обидува да овозможи инклузивност на сите заинтересирани организации во целиот процес на реформа на јавната администрација, преку различни таргетирани повици до граѓанскиот сектор. Првиот јавен повик за работен состанок со невладиниот сектор бил одржан на 13 април 2016 година, а подоцна продолжил со консултативна работна средба за демократски реформи во јавната администрација меѓу претставниците од МИОА, граѓанските организации и експертите, претставниците од меѓународната заедница, синдикатите и медиумите, одржана во јуни 2017 година⁵². По оваа средба е објавен посебен повик за доставување коментари во однос на нацрт-стратегијата за реформа на јавна администрација, која во суштина претставува стратешка рамка за целиот сектор и е еден од клучните критериуми за воспоставување секторски приод во областа реформа на јавната администрација. Секторската група работи преку одржување пленарни состаноци со сите членови во текот на една календарска година.

Во деловникот за работа е предвидено секторската работна група да одржува 4 седници годишно, односно една седница квартално. Оваа предвидена динамика не е почитувана во 2019 година, па така секторската работна група одржала само една седница (на 18.11.2019). Поканата до членовите за пленарните седници секогаш треба да ја вклучи агендата и целта за одржување на состанокот, односно сите соодветни документи што ќе се разгледуваат на закажаниот состанок. Согласно деловникот за работа, предвидениот рок од 10 дена за закажување на состанокот треба да овозможи навремено информирање, рамноправност во добивањето информации, како и соодветни забелешки или коментари на документите. Ваквиот пристап обезбедува однапред подготвен, јасен и соодветен придонес од страна на

51 Стратегијата за реформа на јавната администрација 2018-2020, Министерство за информатичко општество и администрација, достапна на: <http://mioa.gov.mk/?q=mk/node/1587>

52 Министерство за информатичко општество и администрација, достапно на: <http://mioa.gov.mk/?q=mk/node/1339>



граѓанското општество. Сепак, во 2019 година содржината и целта на некои од документите не им била однапред позната на членовите, особено на претставниците од граѓанските организации. Конкретно, во текот на 2019 година Министерството за информатичко општество и администрација подготвуваше Рамка за оценување на успешноста (Performance Assessment Framework), со индикатори што треба да го мерат напредокот во спроведувањето на реформите во овој сектор. Всушност, оваа Рамка за оценување на успешноста во овој сектор е еден од критериумите за воспоставување секторски приод во областа реформа на јавната администрација. Подготвените индикатори беа споделени со граѓанското општество и беа презентирани на пленарниот состанокот одржан на 18.11.2019. Согласно извршениот мониторинг, на состанокот присуствуваа 4 организации. Претставниците на граѓанските организациите наведоа дека не биле известени за процесот на подготовка на еден толку сериозен и основен документ за секторскиот приод во областа реформа на јавната администрација и се обидоа, преку поставување прашања, да ја дознаат целта и намената на конкретниот документ, со оглед на тоа дека веќе постои Стратегија за реформа на јавната администрација 2018-2020. Сепак, и покрај недоволната информираност, граѓанските организации учествуваа со свои коментари, во насока на подобрување на квалитетот на веќе изработениот документ. На овој пленарен состанок, претседавачот и копретседавачот му овозможија простор на граѓанското општество за да ги презентира своите ставови и мислења. Ваквиот пристап е особено нагласен во оваа секторска работна група, дотолку повеќе што на претставниците на граѓанскиот сектор дополнително им беше овозможено да достават коментари и забелешки по писмен пат. Согласно спроведениот мониторинг, Министерството за информатичко општество и администрација е отворено при водењето на состаноците, им остава простор на граѓанските организации за дополнителна анализа и дискусија, кога претставниците на организациите сметаат дека тоа е неопходно, со што се развива позитивен став и позитивен однос кон учеството на граѓанското општество во секторската работна група. Согласно Деловникот за работа, претседавачот и копретседавачот им овозможуваат на претставниците на граѓанскиот сектор да покренуваат иницијативи и да преземаат активности за поддршка и реализација на иницијативите.

Во текот на понатамошниот процес на комуникација со граѓанскиот сектор, во насока на прифаќање на нивните забелешки и оценка на влијанието на граѓанскиот сектор, мора да се забележи дека некои граѓански организации изразија незадоволство поради негативниот

став кон нивното учество, преку писмени коментари за унапредување на Рамката за оценување на успешноста (Performance Assessment Framework), без да се обезбеди соодветно образложение. Во иднина, ваквиот пристап може сериозно да им наштети на активностите на организациите и нивното учество и придонес во унапредувањето на работата во секторскиот приод.

Работата, анализите и дискусиите од одржаните состаноци на Секторската работна група за реформа на јавната администрација се документираат во записници, кои по нивната подготовка и одобрување од страна на претседавачот, се испраќаат до сите членови и до другите присутни на одржаниот состанок.

Согласно деловникот за работа, основниот начин за водење на оваа секторска работна група е преку годишен план за работа во кој се дефинирани активностите, очекуваните резултати, одговорностите и ресурсите. Подготовката на ваков годишен план за работа ќе им овозможи на сите членови предвидливост на активностите на состаноците, соодветна координација меѓу подготовката на документите на сите нивоа, правилно програмирање на секторскиот приод и учество на сите членови уште во процесот на планирање и програмирање на активностите, а не само во нивната финална фаза или реализација. Освен тоа, ваквиот план ќе овозможи континуитет, предвидливост, транспарентност и достапност на информациите за сите членови и ќе ја унапреди работата на секторската работна група. Годишниот план за активности ќе овозможи и поквалитетен и посеопфатен придонес на граѓанското општество. Дотолку повеќе, граѓанските организации однапред ќе имаат увид во работата и во подготовката на документите, имајќи предвид дека годишниот план ќе вклучува и активности за нивна интерна подготовка во министерствата. Меѓутоа, согласно спроведените методолошки алатки за подготовка на овој извештај, годишниот план како алатка досега не е спроведен, ниту пак може да се спроведе во иднина (како активност при работата), имајќи го предвид целокупниот процес на подготовка и организација на состаноците на секторската работна група, согласно сите активности на претседавачот, копретседавачот и тековните процеси за другите стратегиски документи или активности. Дополнително, мора да се нагласи дека подготовката на годишниот план не е карактеристична активност за повеќето секторски работни групи, согласно спроведениот мониторинг.

Еден од клучните постулати за кои треба да се залагаат секторските работни групи е транспарентноста како алатка. Сепак, транспарентноста се разликува од една до друга секторска работна група.



Па така, информациите за состаноците, записниците и дискусиите во рамките на Секторската работна група за реформа на јавната администрација им се достапни само на нејзините членови или пак на претставниците присутни на состаноците. Информациите, документите, извештаите и записниците од работата на оваа секторска работна група не можат да се најдат на официјалната веб-страница на министерството за сите други заинтересирани лица кои не се членови, ниту пак се поканети на состаноците. Наспроти ова, подготовката на секторските документи од страна на Министерството за информатичко општество и администрација (на пример, Стратегијата за реформа на јавната администрација 2018-2022) овозможува поширок и посеопфатен пристап од страна на сите заинтересирани, но и повеќе достапни информации и документи на официјалните канали за комуникација со граѓаните.

Како еден од трите формални механизми за дијалог меѓу претставниците на институциите и претставниците на граѓанскиот сектор, учеството на граѓанските претставници е неопходно за да можат да се подготвуваат квалитетни и сеопфатни секторски политики. Преку својата работа и, особено, преку придонесот и искуствата стекнати во областа во текот на изминатите години, граѓанското општество може да даде значаен придонес во унапредувањето на процесот на програмирање и олеснување на предизвиците при подготовката на јавните документи. Оттука, граѓанското општество треба да биде активно и конструктивно на состаноците на секторската работна група. За да може соодветно да учествува на состаноците, неопходно е граѓанското општество да биде навремено и целосно информирано во однос на процесите и документите што се подготвени или чија подготовка ќе следува во наредниот период. Од мониторингот на пленарните седници се забележува дека учеството на граѓанскиот сектор во Секторската работна група за реформа на јавната администрација се карактеризира со редовност, активност и конструктивност. Иако претседавачот и копретседавачот, како и членовите на секторската работна група, имаат позитивен однос кон ставовите на претставниците на граѓанското општество и се отворени за анализа и дискусија, претставниците на граѓанските организации лоцираат недостаток во соодветното информирање во однос на документите и политиките за кои се бара нивен придонес. Ова е особено нагласено по одржувањето на пленарниот состанок, зашто за да можат соодветно да дадат забелешки за подготвениот документ (Рамката за оценување на успехот) претставниците на граѓанските организации мора да бидат навремено вклучени во неговата подготовка и да бидат информирани за неговата намена и за процесот што следува.

Капацитетите на граѓанското општество за учество во работата на Секторската работна група за реформа на јавната администрација

Еден дел од методологијата за мониторинг на секторските работни групи е посветен на следењето на капацитетите на претставниците на граѓанското општество, кое е дел од работата на секторските работни групи. Во Секторската работна група за реформа на јавната администрација членуваат граѓански организации кои се пријавиле на јавен повик во 2015 година и тие покажуваат искуство во работата во оваа област. Согласно спроведените анкетни прашалници меѓу граѓанските организации, познавањето на релевантните документи за јавни политики, заклучоците и препораките на граѓанските организации кои се дел од Секторската работна група за реформа на јавната администрација е оценето со 4 (на скала од 1 до 5, каде што 1 е најниска оценка, а 5 е највисока оценка). Оттука, може да се заклучи дека претставниците на граѓанските организации имаат висока оценка и покажале способност, знаење и вештини од соодветната област на работа, кои ги користат кога дискутираат, разменуваат информации и покренуваат иницијативи.

Едно од основните прашања што се поставува меѓу граѓанските организации кои се членови во секторските работни групи е начинот на претставување во овие работни групи, односно дали тие ги претставуваат сите организации кои работат во областа или пак ги претставуваат само ставовите на нивната организација. Во оваа насока, различни се и надлежностите и обврските што ги имаат/би ги имале граѓанските организации. Па така, за да може соодветно да го претставуваат ставот на целиот граѓански сектор во оваа област, неопходно е нивните претставници (самостојно и/или во соработка со другите членови на секторската работна група) да организираат консултации во вид на јавни форуми, трибини или дебати/информативни сесии, со цел да добијат информации од крајните корисници во врска со нивните ставови, потреби и проблеми поврзани со важните прашања. Сепак, според анкетните прашалници спроведени меѓу граѓанскиот сектор, членовите на секторската работна група не организираат вакви средби со цел да ги информираат или пак да ги соберат ставовите на другите граѓански организации. Следствено, кај граѓанскиот сектор постои конфузија за начинот на неговото претставување. Ресорните министерства кои претседаваат со секторските работни групи сметаат дека граѓанските организации кои се членки го претставуваат ставот на целото граѓанско општество,



што е спротивно на ставот на граѓанските организации. Ова прашање е директно поврзано со начинот на избор и назначување на претставниците на граѓанските организации како членови во секторските работни групи, за што повеќе информации се дадени во делот *„Зајакнување на граѓанското учество и потреба за ревидирање на моделот на избор на граѓанските претставници во секторските работни групи“* од овој извештај.

Иако граѓанските организации имаат различен став во однос на тоа кого претставуваат, она што е заедничко за граѓанските организации кои одговориле на анкетните прашалници е дека тие се организираат во мрежи (локални, национални, регионални, меѓународни) и на таков начин собираат информации, односно се координираат за одредени документи и активности на секторската работна група. Преку овие здружувања, граѓанските организации дејствуваат заеднички и координирано во процесот на презентирање и застапување за нивните ставови во врска со различни политики од наведената област.

Секторските работни групи не се единствениот механизам за учество на граѓанските организации во процесите на креирање на јавните политики. Согласно записниците, одговорите од институциите и анкетните прашалници, граѓанските организации многу повеќе и почесто учествуваат на јавни консултации кои се организирани со некаква намена. Според одговорите добиени од анкетните прашалници, бројот на граѓанските организации кои учествуваат на јавни консултации за одредена политика се зголемува од година во година: 55 организации одговориле дека биле дел од јавна консултација (2019), 53 организации (2018), 44 организации (2017), 21 организација (2016), 12 организации (2015) и 7 организации (2014). Впрочем, јавните консултации овозможуваат поголем број организации да учествуваат во подготовката на документите и давањето забелешки. Ваквиот пристап кон јавните консултации го делат и институциите. Па така, во овој случај Министерството за информатичко општество и администрација за секоја активност во областа Реформа на јавната администрација (подготовка на стратегија, акциски план и консултација за е-алатки) објавува/доставува различни повици за учество на граѓанскиот сектор. Доставените покани/повици имаат многу поширок опфат од организациите кои се членки во секторските работни групи. Сепак, учеството на граѓанските организации како рамноправни членови во формалните консултативни механизми е различно од учеството на граѓанскиот сектор во консултативните процеси што ги организираат министерствата независно.

Ефектите од работата на Секторската работна група за реформа на јавната администрација

Секторската работна група за реформа на јавната администрација опфаќа многу сектори, како што се: јавни и административни службеници, е-администрација, транспарентност и отчетност, соработка со граѓанскиот сектор и слично. Граѓанските организации покажуваат експертиза во различни области и полиња, што е оценето како позитивно, за да може да се покаже конструктивно учество. Граѓанските организации кои имаат членови во оваа секторска работна група продуцираат анализи, истражувања и документи за јавни политики во своите области на дејствување, со цел да ја информираат јавноста за важните прашања, но и да придонесат за информиран процес на донесување одлуки во рамките на секторската работна група. Овие документи најчесто се адресирани до институциите/министерствата кои ја водат и организираат работата на целиот секторски приод, при што се овозможува една институција координирано да ги има сите информации во врска со секторските политики. Организациите кои се дел од секторската работна група, се оценети како граѓански организации кои во изминатите години редовно работат во областа на реформа на јавната администрација и продуцираат јавни документи со сопствени анализи и истражувања кои можат да им служат на институциите, но и на секторската работна група, за подготовка на документи. Всушност, најголем дел од нивните забелешки и коментари, согласно записниците од состаноците на оваа секторска работна група, се потпираат на веќе добиени и објавени информации од нивната работа во оваа област.

Покрај програмирањето на стратегиските, планските и другите јавни документи, секторската работна група треба да го следи и напредокот на нејзините реформи во целиот сектор. Засега, Секторската работна група за реформа на јавната администрација нема воспоставен и координиран функционален систем за планирање и подготовка на годишните плански документи. Овие процеси се одвиваат парцијално, согласно потребите за одредени документи и активности. Фактот дека институциите организираат консултации, средби и објавуваат повици за различни граѓански организации, во зависност од активноста, дозволува да се заклучи дека во рамките на секторскиот приод нема воспоставена практика и функционален систем.



Со оглед на опфатот на секторската работна група во која се координира секторскиот приод во реформата за јавната администрација, влијанието за унапредување на политиките треба да биде големо. Раководењето со секторските работни групи е подигнато на највисоко претставничко ниво, односно на ниво на министри. Ваквата формална поставеност на секторските работни групи во нивните деловници претпоставува сериозна размена на информации, програмирање и спроведување на сите секторски, програмски и јавни документи. Наспроти поставеноста во деловниците, обемот и опфатот на работа на секторските работни групи во практиката е променлив и специфичен за секоја секторска работна група. Едни од основните функции на Секторската работна група за реформа на јавната администрација е координацијата на странската помош согласно секторските приоритети од ИПА, давањето препораки и предлози за координација и унапредувањето на искористеноста на странската помош. Претставници од донаторската заедница се членови во секоја секторска работна група, кои на пленарните седници на кои присуствуваат можат да се информираат во врска со стратешките документи и активности за кои имаат програмирано, односно треба да програмираат финансиски средства. Мониторингот на пленарните седници покажа дека присуството на донаторите на овие седници е повеќе за информирање за тековните активности на институциите, додека многу малку се забележуваат активности кои водат кон „координација на донаторската поддршка“. Согласно достапните документи, процесот на координација на донаторската поддршка се спроведува на пониско, т.е. на билатерално ниво, додека на пленарните состаноци само се известува за тековните активности и документи. Покрај координацијата на донаторската поддршка, според деловникот, Секторската работна група за реформа на јавната администрација во својата работа треба да ја користи и НППА⁵³ и да воспостави корелација и координација со оваа програма, како и да осигура дека предлозите за формулирање на секторските политики и програми за развој од страна на сите заинтересирани групи или поединци и имплементацијата на донаторската помош се во согласност со релевантните политики на Владата на Република Северна Македонија за интеграција во ЕУ, вклучително и со родовите политики на РСМ и на ЕУ. Во рамките на извршениот мониторинг многу малку се забележуваат ваквите практики кои се дел од деловникот за работа. Всушност, она што може да се заклучи од целиот процес на мониторинг е дека она што навистина се случува во практиката не се поклопува со она што е напишано и предвидено.

⁵³ Национална програма за усвојување на правото на Европската Сонија, Секретаријат за европски прашања, достапно на: <http://www.sep.gov.mk/content/?id=13>

Препораки за Секторската работна група за реформа на јавната администрација

- Да се направат измени и дополнувања на деловникот за работа. Од погореизложеното може да се заклучи дека текстот на деловникот за работа делумно се почитува при функционирањето на Секторската работна група за реформа на јавната администрација. Со оглед на неколкугодишното функционирање на оваа секторска работна група, постои простор за промена на деловникот, во согласност со досега воспоставената практика. Неопходно е деловникот за работа да одговара на моменталната ситуација и истиот да се почитува при работата. Во ваква ситуација, деловникот за работа (како основен документ што го регулира функционирањето на секторската работна група) не одговара ниту на процесните правила, ниту на опсегот и целта на работата на секторската работна група.
- Да се воспостави план и динамика за работа. Како формален механизам за соработка меѓу граѓанското општество и институциите, неопходно е секторската работна група да има годишни планови за работа, со цел да се предвиди динамиката, документите и очекувањата од нејзината работа. Притоа, годишниот план треба да ги вклучи главните цели на кои ќе се фокусира секторската работна група во текот на годината. Ваквото планирање ќе овозможи сите актери, т.е. членови на секторската работна група, да бидат вклучени и информирани уште во текот на планирањето и програмирањето на активностите и документите.
- Да се зајакнат капацитетите на граѓанските организации. Со цел соодветно да се сфати улогата на граѓанскиот сектор, но и да се поддржи и поттикне учеството на граѓанските организации во секторските работни групи, неопходно е да се работи на градење на капацитетите на организациите за целта, опфатот и работата на секторските работни групи. Оваа активност



- е неопходна ако се земе предвид процесот на отпочнување на пристапните преговори со Европската Унија, па соодветно на тоа и целта и улогата на координацијата на секторскиот приод.
- Да се вклучат граѓанските организации во процесот на програмирање на стратегиските и планските документи. За да можат соодветно да учествуваат и да дадат свој придонес во унапредувањето на работата на секторскиот приод, неопходно е граѓанските организации да бидат вклучени во работата уште од самото програмирање и планирање на документите и активностите. Ваквиот пристап ќе го охрабри нивното учество и ќе воспостави партнерски односи меѓу граѓанските организации и институциите.
 - Да се зголеми транспарентноста и комуникацијата за работата на Секторската работна група за реформа на јавната администрација. Согласно спроведениот мониторинг и „принципот на транспарентност“ на кој се темелат основните документи за работа и функционирање на оваа секторска работна група, неопходно е сите документи (записници, деловник, решенија) да бидат соодветно објавени на веб-страницата на Министерството за информатичко општество и администрација.
 - Да се следи имплементацијата на донесените стратегиски документи, политики и пристапи. Неопходно е во рамките на секторската работна група да се воспостави механизам за мониторинг на имплементацијата на стратегиските и основните документи, како и на индикаторите воспоставени со Рамката за оценување на успешноста (Performance Assessment Framework). Во овој момент, на пленарните седници им недостига процесот за следење на имплементацијата на документите, дотолку повеќе што овој процес секогаш може да се унапредува, особено со граѓанското учество, кое има искуство во работа со мониторинг на документи.



РОДОВАТА ПЕРСПЕКТИВА ВО СЕКТОРСКИТЕ РАБОТНИ ГРУПИ

Секторските работни групи (СРГ) во рамките на надлежните министерства претставуваат широко поставени меѓуресорски форуми за разгледување, креирање и следење на политиките поврзани со процесот на пристапување во Европската Унија (ЕУ), чијашто реализација е поддржана преку Инструментот за претпристапна помош (ИПА). Вградувањето на родовата перспектива⁵⁴ во СРГ подразбира интегрирање и промоција на принципот на еднаквост меѓу жените и мажите (и другите родови малцинства) и недискриминација во секоја фаза од процесот на градење, донесување, спроведување, следење и евалуација на политиките. Родовата перспектива ги зема предвид постојните нееднаквости и различните потреби на жените и мажите и вклучува хоризонтален пристап⁵⁵. Индикативната стратегиска рамка за ИПА II (2014- 2020)⁵⁶ за нашата земја ја вклучува родовата еднаквост како хоризонтална тема, но и како дел од приоритетните области за поддршка преку ИПА II.

Националната законска рамка за родова еднаквост во Република Северна Македонија предвидува задолжително вградување на родовата перспектива во работењето на сите државни органи и институции и во креирањето и имплементацијата на

⁵⁴ Закон за еднакви можности на жените и мажите, „Службен весник на РМ“ бр. 6/2012 и бр. 166/2014

⁵⁵ Овој пристап подразбира дека жените и мажите не се хомогени групи, па оттука е важно да се земат предвид заемните и истовремено неразделни влијанија на други карактеристики или идентитети, како што се: попреченоста, образованието, возраста, економскиот и социјалниот статус, етничката припадност, расата, бојата на кожата, сексуалната ориентација, државјанството, религијата или верското убедување и други карактеристики, за да може да се анализира на кој начин тие влијаат и придонесуваат кон различните искуства со дискриминацијата (EIGE, достапно на: <https://eige.europa.eu/thesaurus/overview>).

⁵⁶ European Commission, Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA II), Indicative Strategy Paper for the Republic of Macedonia (2014 – 2020), adopted on 19/08/2014



политиките и стратегиите. Законот за еднакви можности на жените и мажите⁵⁷ пропишува дека интерресорската консултативна и советодавна група за еднакви можности на жените и мажите (формирана од Владата, а координирана од Министерството за труд и социјална политика) е должна „[...] да го промовира концептот на вклучување на родовите аспекти во генералните политики на сите јавни институции; да ја следи интеграцијата на концептот во секторските политики, во соработка со социјалните партнери и институциите од поединечните области; да го следи прогресот на хармонизацијата на националното законодавство со законодавството на Европската Унија и со европските стандарди во областа на родовите прашања...“ (член 10, став 8). Исто така, член 11 и член 12 од овој закон предвидуваат надлежното Министерство за труд и социјална политика да го координира процесот на интеграција на принципот на родова еднаквост во генералните и во секторските политики на сите јавни институции, преку работата на координаторите и замениците координатори за еднакви можности назначени во самите институции.

Покрај важноста на националната правна рамка, како земја-кандидатка за членство во ЕУ, значајна е и постојната регулатива на ЕУ, како и одредбите содржани во Планот за акција за родова еднаквост на ЕУ⁵⁸ (GAP II). Имено, родовата еднаквост е фундаментална вредност на ЕУ вградена во Договорот од Лисабон⁵⁹, додека Планот за акција за родова еднаквост на ЕУ ја нагласува потребата од родова анализа, вградување на родовата перспектива во програмите и во програмирањето на помошта (вклучително и во ИПА II), како и родова осетливост во евалуацијата на финансиската помош од програмите на ЕУ наменети за земјите-кандидатки и земјите во развој⁶⁰.

Оттука, вградувањето на родовата перспектива во работењето на секторските групи е обврска на институциите во согласност со националната правна рамка и стратегиските документи во областа родова еднаквост, Индикативната стратегиска рамка за ИПА II (2014- 2020)⁶¹, како и пошироката регулатива на ЕУ и стратешката определба на земјата за членство во Унијата.

57 Закон за еднакви можности на жените и мажите, „Службен весник на РМ“ бр. 6/2012 и бр. 166/2014

58 Gender Action Plan 2016 – 2020, Council of the European Union, 26.10.2015

59 Treaty of Lisbon, Official Journal of the European Union 2007/C 306/01

60 Gender Action Plan 2016 – 2020, Council of the European Union, 26.10.2015

61 European Commission, Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA II), Indicative Strategy Paper for the Republic of Macedonia (2014 – 2020), adopted on 19/08/2014

Наоди од мониторингот на работењето на секторските работни групи

Со цел да се процени на кој начин и во која мера се вградува родовата перспектива во работењето на СРГ, методологијата за мониторинг на работата на СРГ вклучи и сегмент што го истражува и овој аспект. Пристапот во однос на добивањето податоци за овој извештај беше воспоставен во рамките на матрицата за следење на работата на секторските работни групи. Методологијата опфаќа мониторирање и следење на политиките што се дискутираат на самите седници, како и интервјуа со надлежните ИПА-координатор(к)и на секторските работни групи за добивање дополнителни информации за разбирањето и за примената на родовата перспектива во работењето на СРГ.

Наодите од истражувањето упатуваат на неколку важни заклучоци. Прво, само две секторски работни групи во рамките на својата работа дискутирале за влијанието на конкретните разгледувани политики од аспект на родовата еднаквост. Имено, во 2019 година само секторските работни групи за образование, вработување и социјална политика, како и за земјоделство и рурален развој, ја интегрирале родовата перспектива во својата работа.

Второ, свесноста за потребата и важноста на родовите политики и родовите аспекти во политиките сè уште е на ниско ниво. ИПА-координатор(к)ите кои ги подготвуваат седниците на СРГ имаат генерално недоволно познавање за потребата и важноста од вклучување на родовата перспектива и родовата анализа во креирањето и спроведувањето на политиките во надлежност на СРГ.

Трето, кога ќе се спомене родовиот аспект во рамките на секторските работни групи, често се поврзува само со еднаквата застапеност и со правото на учество во СРГ, односно бројот на жени наспроти бројот на мажи кои се членови во работните групи. Па така, во едно од интервјуата со ИПА-координатор на СРГ беше нагласено дека сите, без разлика на полот, имаат еднаков пристап во учеството во секторската работна група, но посебните дискусии и анализи на влијанието на политиките од родова перспектива не се дел од работата на СРГ. Ова тесно поимање на родовата перспектива само низ призмата на еднаквата застапеност на жените и мажите во СРГ значи дека повеќето СРГ не ја земаат предвид родовата перспектива во креирањето на документите за политиките, што понатаму се одразува и на индикаторите за мерење на ефикасноста на полити-



ките кои ја исклучуваат родовата еднаквост. Имајќи предвид дека родовите нееднаквости (доминантно на штета на жените) постојат во секој општествен сегмент во нашата земја⁶², непостоењето на родови анализи на стратегиските и на акциските документи за политики на СРГ го доведува во прашање влијанието на тие политики врз родовата еднаквост во земјата. Без вклучување на родовата перспектива во креирањето на политиките и стратегиските документи не може да се процени дали политиките влијаат на унапредување на родовата еднаквост, дали ја влошуваат постојната негативна состојба или пак одржуваат статус кво на постојните нееднаквости.

Четврто, координаторките и координаторите (или заменичките/ замениците) за еднакви можности на жените и мажите назначени во институциите речиси никогаш не учествуваат во работата на секторските работни групи. Според Законот за еднакви можности на жените и мажите⁶³, координатор(к)ите за еднакви можности и нивните заменички /заменици имаат надлежност да ја интегрираат родовата перспектива во стратегиските планови и политики на ресорните министерства и буџетите, па оттаму нивното вклучување во работењето на СРГ е неопходно како придонес во родовата перспектива на политиките.

Препораки

Имајќи ги предвид наодите, а со цел да се унапреди работата и резултатите на секторските работни групи во поглед на интегрирањето на родовата перспектива, се издвојуваат следниве препораки:

- Задолжително интегрирање на родовата перспектива во работењето на сите секторски работни групи, што подразбира родово одговорно креирање на политики и промоција на родовата еднаквост во секоја фаза од процесот на градење, донесување, спроведување, следење и евалуација на политиките. Дискусиите и работата поврзана со креирањето, следењето и евалуацијата на политиките, како и утврдувањето на приоритетните области за финансирање од ЕУ и координацијата на странската помош, треба да се базираат на родовите анализи за состојбите во конкретните сектори и области кои се во фокусот на работењето на секторските работни групи;

62 Башевска, М. 2019. Индекс на родова еднаквост во Северна Македонија 2019: Мерење на родовата еднаквост. Скопје: UNDP-UN Women

63 Закон за еднакви можности на жените и мажите, „Службен весник на РМ“ бр. 6/2012 и бр. 166/2014

- Развивање на специјално дизајнирани обуки/ модули за членовите на СРГ за интегрирање на родовата перспектива во креирањето, имплементацијата и следењето на политиките, со фокус на практични примери и апликации во работата и надлежностите на секторските работни групи. Овие обуки треба да бидат дополнување на модулите за родовата еднаквост и во креирањето родово одговорни политики наменети за службениците во јавната администрација⁶⁴;
- Вклучување на координатор(к)ите (и заменичките/ замениците) за еднакви можности во секторските работни групи;
- Вклучување на претставнички/ци на граѓанските организации (и платформи или мрежи) кои имаат посебна експертиза и активно работат во областа на родовата еднаквост, не само во набљудувачкиот статус, туку и како поддршка во работењето на секторските работни групи;
- Заради бројот на секторските работни групи и потребата од вградување на родовата перспектива во работењето на секоја од нив, да постои флексибилност во вклучувањето на претставничките/ците од граѓанските организации кои работат во областа на родовата еднаквост, овозможувајќи (по потреба) исти претставнички/ци да бидат дел од повеќе секторски работни групи.

⁶⁴ Министерство за информатичко општество и администрација, Соопштение, 29.9.2017, достапно на: <http://www.mioa.gov.mk/?q=mk/print/1393>



II ДЕЛ

ИНСТРУМЕНТОТ ЗА ПРЕТПРИСТАПНА ПОМОШ ИПА II (2014-2020)

Инструментот за претпристапна помош ИПА II (2014-2020) претставува рамка за обезбедување претпристапната помош во периодот 2014-2020 година. Истата потекнува од Повеќегодишната финансиска рамка на Европската Унија во рамките на тековната седумгодишна финансиска перспектива.

Она што е карактеристично за ИПА II е нејзиниот стратегиски фокус. Стратегиските документи за земјите од проширувањето се специфични документи кои треба да обезбедат посилна сопственост од страна на земјите-корисници, преку интегрирање на нивните агенди за реформи и развој. Постои и повеќекорисничка стратегија, која ги опфаќа приоритетите за регионална соработка или за територијална соработка.

ИПА II е насочена кон реформи во рамките на дефинираните сектори. Овие сектори опфаќаат области кои се тесно поврзани со стратегијата за проширување, како демократија и управување, владеење на правото или раст и конкурентност. Овој секторски приод промовира структурни реформи кои имаат за цел да помогнат да се трансформира одреден сектор и истиот да се приближи до стандардите на ЕУ.

ТАБЕЛА 3:

Основни информации, Инструментите за ирејирисајна
јомош ИПА II (2024-2020)



	ИПА II
ИЗНОС	11,699 милијарди евра
КОРИСНИЦИ	Турција, Исланд, Албанија Црна Гора, Србија, Косово, Босна и Македонија
ПРИОД	Секторски приод (Sector-Wide Approach – SWAp)
ФОКУС	Резултатите
ВКЛУЧЕНОСТ	Поголема вклученост на Европскиот парламент, Советот и на парламентите на државите-членки
УПРАВУВАЊЕ	(Ин)директно Споделено
СТРУКТУРА	Сектори
ПРОГРАМИРАЊЕ	Повеќегодишна финансиска рамка (Multiannual Financial Framework – MFF)
	Национален стратегиски документ (Country Strategy Paper – CSP)
	Секторски програми

Клучни документи на ИПА II

- Повеќегодишна финансиска рамка на Европската Унија, 7-8 февруари 2013
- Регулатива за ИПА (16 март 2014 година, ретроактивно)
- Заедничка регулатива за имплементација (11 март 2014 година) и Регулатива за имплементација на ИПА 2 (2 мај 2014 година)
- Стратегиски документ за повеќе држави (Multi-Country Strategy Paper)
- Национален стратегиски документ (Country Strategy Paper)

Стратегиска и правна рамка

Регулативата за ИПА II стапи во сила на 16 март 2014 година и се применува ретроактивно од 1 јануари 2014 година. Регулативата за ИПА II е дополнета со Заедничка регулатива за имплементација, која е збир на поедноставени и усогласени правила и процедури за спроведување на сите инструменти на ЕУ за надворешни акции, како и со Регулативата за спроведување на ИПА II донесена од страна на Европската комисијата на 2 мај 2014 година.

ТАБЕЛА 4:

Алокација по сектори, средства за РСМ (изразени во милиони евра), Инструмент за претпристапна помош ИПА II (2014-2020)

Приоритетни области/сектори	2014	2015	2016	2017	2018-2020	Вкупно 2014-2020
1. Реформи во рамки на подготовките за членство во Унијата	39,7	17,9	35,6	26,9	85,8	205,9
Демократија и владеење	66,1				56,8	122,9
Владеење на правото и темелни права	54,0				29,0	83,0
2. Економски, социјален и регионален развој	41,0	38,7	38,0	46,0	135,1	298,8
Животна средина и климатска акција	61,3				51,6	112,9
Транспорт	56,4				56,5	112,9
Конкурентност и иновации	46,0				27,0	73,0
3. Вработување, социјалната политика, образование, унапредување на родовата еднаквост и развој на човечки ресурси	0,0	14,0	13,0	0,0	26,2	53,2
Образование, вработување и социјална политика	27,0				26,2	53,2
4. Земјоделство и рурален развој	5,0	18,3	5,0	22,0	56,0	106,3
Земјоделство и рурален развој	50,3				56,0	106,3
ВКУПНО	85,7	88,9	91,6	94,9	303,1	664,2



Инструментот за претпристапна помош ИПА II и Република Северна Македонија

Основните правни акти на национално ниво кои се однесуваат на ИПА II се:

- ◆ *Законоџ за ратификација на Рамковнаџа сџоѓоѓа*⁶⁵;
- ◆ *Уредбаџа за уџврдување на меѓусебниџе односи на оргџаниџе и сџрукџуриџе во рамкиџе на сисџемоџ за индирекџно уџравување со Инсџруменџоџ за џреџџрисџаџна џошо ИПА II(Уредбаџа)*⁶⁶ ;
- ◆ *Секџорскиџе сџоѓоѓи, и*
- ◆ *Финансискиџе сџоѓоѓи.*

Овие акти се однесуваат на индиректното управување на претпристапната помош за периодот од 2014 до 2020 година. *Индирекџно уџравување со ИПА II* е метод на управување во рамките на кој Европската комисија доверува задачи за спроведување на одредени буџетски програми или акции од страна на Република Северна Македонија, притоа задржувајќи ја целокупната крајна одговорност за општото спроведување на буџетот.

Рамковна сџоѓоѓа е спогоѓба меѓу Република Северна Македонија, застапувана од страна на Владата на РСМ, и Европската комисија за постапките за спроведување на финансиската помош од Унијата за Република Северна Македонија, во рамките на спроведувањето на помошта според Инструментот за претпристапна помош (ИПА II).

Уредбаџа го воспоставува системот за индиректно управување со ИПА II во Република Северна Македонија, преку утврдување на меѓусебните односи на органите и структурите за спроведување на програмите од ИПА II со метод на индиректно управување.

⁶⁵ Законот за ратификација на Рамковната спогоѓба меѓу Република Македонија, застапувана од страна на Владата на Република Македонија, и Европската комисија за постапките за спроведување на финансиската помош од Унијата за Република Македонија во рамките на спроведувањето на помошта според Инструментот за претпристапна помош (ИПА II) („Службен весник на Република Македонија“ бр.99/2015)

⁶⁶ Уредба за утврдување на меѓусебните односи на органите и структурите во рамките на системот за индиректно управување со Инструментот за претпристапна помош (ИПА II), („Службен весник на Република Македонија“ бр.54/2016)

Секторски сѝоѓоѓби се спогодби кои уредуваат повеќе детали во врска со програмите на одделните сектори, притоа дополнувајќи ја Рамковната спогодба, и кои меѓу другите аспекти, утврдуваат и мерки преку кои треба да се спроведе помошта.

Финансиска сѝоѓоѓба е годишна или повеќегодишна спогодба склучена помеѓу Европската комисија и Владата на РСМ за спроведување на финансиската помош на Унијата преку акција која спаѓа во рамките на опсегот на Регулативата за спроведување на ИПА II.

Органи и структури на системот за индиректно управување со ИПА II

Со Уредба на Владата⁶⁷ се воспоставени органите и структурите на системот за индиректно управување со ИПА II, кои се задолжени за управувањето, контролата, надзорот, следењето, евалуацијата, известувањето и внатрешната ревизија на помошта од ИПА II. Тие се:

- Националниот координатор за ИПА (во понатамошниот текст НИПАК);
- Националниот координатор за авторизација (во понатамошниот текст НАО), и
- Оперативните структури.

НАО ја воспоставува управувачката структура составена од Националниот фонд и Одделението за поддршка на националниот координатор за авторизација (НАО).

Ревизијата на помошта од ИПА II ја врши Ревизорското тело за ИПА, согласно Законот за ревизија на Инструментот за претпристапна помош (ИПА).

Системот за управување и контрола на помошта од ИПА II го сочинуваат НИПАК, НАО, управувачката структура и оперативните структури.

Системот за внатрешна контрола на помошта од ИПА II го сочинуваат управувачката структура и оперативните структури.

⁶⁷ Уредба за утврдување на меѓусебните односи на органите и структурите во рамките на системот за индиректно управување со Инструментот за претпристапна помош (ИПА II), „Службен весник на Република Македонија“ бр.54/2016

Национален координатор за ИПА (НИПАК)

ИПА II

НИПАК е орган во системот за индиректно управување со ИПА II назначен од страна на Владата на РСМ. Тој ги извршува функциите и одговорностите согласно Рамковната спогодба, а во рамките на извршувањето на своите функции ги користи капацитетите на Секретаријатот за европски прашања при Владата на РСМ.

Секторот за координација на фондовите од ЕУ и другата странска помош при Секретаријатот за европски прашања на Владата на РСМ ја извршува функцијата Секретаријат на НИПАК. Секретаријатот на НИПАК подготвува Прирачник за внатрешни постапки за работата на НИПАК во однос на извршувањето на неговите функции за стратеско планирање, координација на програмирањето, следење на спроведувањето, евалуација и известување за помошта од ИПА II.

НИПАК ги уредува меѓусебните односи со НАО и со раководителите на оперативните структури, со потпишување меѓусебни договори за имплементација на помошта од ИПА II во системот за индиректно управување со ИПА II. НИПАК е должен да го информира НАО за сите промени во воспоставениот систем за внатрешна контрола во рамките на Секретаријатот на НИПАК.

НИПАК доставува годишна изјава за управувањето и збирен извештај за функционирањето на системот за управување и контрола во врска со неговите надлежности и обврски до НАО, најдоцна до 15 јануари секоја година.

Збирниот извештај вклучува преглед на извештаите од внатрешната ревизија, ревизорското тело и другите релевантни тела за контрола, анализа на природата и обемот на грешките и идентификуваните слабости во системите, преземените или планираните корективни активности, како и следењето на дадените наоди и препораки.

НИПАК е одговорен за координација на мерките за обезбедување поголема искористеност на расположливите средства преку помошта од ИПА, како и за постигнување на целите утврдени со програмите во рамките на ИПА II.

Национален координатор за авторизација (НАО)

НАО е орган во системот за индиректно управување во ИПА II, назначен од страна на Владата на РСМ, и ги има следниве задолженија:

- ги извршува функциите и одговорностите во согласност со Рамковната спогодба и Секторските спогодби што произлегуваат од Рамковната спогодба⁶⁸;
- во рамките на извршувањето на своите функции, ги користи капацитетите на Секторот за управување со средствата од инструментот за претпристапна помош ИПА во рамките на Министерството за финансии;
- доставува годишна изјава за управувањето со одделни програми од ИПА II во однос на целосната одговорност за финансиското управување и законитоста и регуларноста на трансакциите, како и за одговорноста за функционирањето на системот на управување и внатрешна контрола до Европската комисија, најдоцна до 15 февруари секоја година;
- во рок од триесет дена по стапувањето во сила на соодветната финансиска спогодба, до Европската комисија и до НИПАК доставува план за набавка/финансиски проекции за програмата, односно за акцијата што се спроведува со финансиската спогодба;
- одговорен е веднаш да ја информира Европската комисија за секоја значајна промена во однос на системот за управување и контрола со ИПА II, за испитување и одобрување пред нејзиното спроведување.

Меѓусебните односи на НАО со НИПАК и со раководителите на оперативните структури се уредуваат со потпишување меѓусебни договори за имплементација на помошта од ИПА II во рамките на системот за индиректно управување со ИПА II. Во конкретен случај

⁶⁸ Член 9 од Рамковната спогодба дава можност за дополнување на спогодбата преку натамошно утврдување на соодветни секторски спогодби кои, меѓу другите аспекти, утврдуваат и мерки преку кои треба да се спроведе помошта.

на отсуство или спреченост за работа на НАО, одредена конкретна работна задача која не е во исклучителна надлежност на НАО може да биде извршена од страна на државен службеник, по претходно конкретно овластување од страна на министерот за финансии, при што НАО ја задржува крајната одговорност.

Управувачка структура

Секторот за управување со средствата од инструментот за претпристапна помош ИПА во рамките на Министерството за финансии ја извршува функцијата на управувачка структура. Управувачката структура ги извршува функциите и одговорностите согласно Рамковната спогодба и секторските спогодби што произлегуваат од член 9 од Рамковната спогодба и за истите одговара пред НАО.

Управувачката структура е составена од *Национален фонд* и *Одделение за поддршка на националниот координатор за авторизација (НАО)* во рамките на Министерството за финансии. Задачите и одговорностите на Националниот фонд и Одделението за поддршка на националниот координатор за авторизација (НАО) се соодветно одвоени.

Националниот фонд ги врши⁶⁹ следниве задачи:

- одржување и организирање на централните банкарски сметки на ИПА;
- барање финансиски средства и добивање на сите исплати од буџетот на Унијата;
- одобрување на трансферот на таквите исплати до оперативните структури или до примателите;
- враќање финансиски средства во буџетот на Унијата последователно на налозите за поврат на средства издадени од Европската комисија;
- поддржување на НАО при подготовката на финансиското известување до Европската комисија, и
- работење со електронски сметководствен систем на пресметковна основа, кој обезбедува навремени, точни, целосни и веродостојни информации.

⁶⁹ Анекс А, клаузула 3(3) од Рамковната спогодба

Националниот фонд го поддржува НАО при извршувањето на неговите задачи во однос на управувањето на сметките и финансиските операции⁷⁰ на ИПА II:

- изготвува и поднесува изјава за расходите до Европската комисија со прецизирани:
 - ◆ настани и исплатени трошоци;
 - ◆ онаму каде е применливо, вклучува и информации за предфинансирање во барањата за плаќање и потврдува дека тие произлегуваат од веродостојни сметководствени системи на пресметковна основа, како што е утврдено во согласност со точка (б), дека се точни и се базираат на проверливи придружни документи и биле предмет на верификации од оперативните структури и од управувачката структура. По затворањето на програмата, НАО обезбедува завршна финансиска изјава за расходите;
- обезбедува постоење на сметководствен систем на пресметковна основа кој ја регистрира и ја зачувува, во електронска форма, сметководствената евиденција за секоја акција/активност/операција, и кој ги поддржува сите потребни податоци за изготвување барања за плаќање и годишни финансиски извештаи или изводи. Таквиот систем обезбедува навремена, точна, целосна и веродостојна информација и вклучува евиденција на надоместливи износи, надоместени износи и повлечени износи последователно на откажувањето на целата или на дел од помошта од ИПА II за програма или акција;
- обезбедува трансфер на финансиски средства на оперативните структури или приматели;
- ги проверува, онаму каде што е применливо, постоењето и точноста на елементите за кофинансирање и го обезбедува постоењето на доволно ресурси во Националниот фонд за справување со можните дефицити како резултат на задоцнетиот трансфер на финансиски средства од Европската комисија или пак налози за поврат на средства издадени од истата;

⁷⁰ Анекс А, клаузула 2(3) од Рамковната спогодба

- врши финансиски приспособувања потребни во врска со нерегуларностите⁷¹;
- ги зема предвид резултатите на сите ревизии спроведени од страна на или со одговорност на Ревизорското тело кога изготвува и поднесува финансиски извештаи или изводи и апликации за плаќање, и
- служи како контакт-точка за проток на финансиски информации помеѓу Европската комисија и корисникот на ИПА II за какви било прашања во врска со финансиските одредби од Рамковната спогодба.

Одделението за поддршка на националниот координатор за авторизација (НАО) му помага на НАО во извршување на задачите од Анекс А, клаузула 2(4) и клаузула 2(5) од Рамковната спогодба, односно:

- ја гарантира законитоста и регуларноста на основните трансакции;
- става во сила ефективни и сразмерни мерки против измама, земајќи ги предвид ризиците што се идентификувани и обезбедува известување, со постојано информирање на службата за координација против финансиска измама (ОЛАФ);
- е одговорно за следење на континуираното исполнување од страна на управувачката структура и применливите оперативни барања што произлегуваат од Рамковната спогодба⁷²;
- обезбедува постоење и ефективно функционирање на системите за внатрешна контрола за спроведување на помошта од ИПА II;
- обезбедува известување за управувачките и за контролните системи и ги прегледува капацитетите за програмирање и спроведување на персоналот во рамките на оперативните структури вклучени во програмирањето и спроведувањето на акциите;
- обезбедува дека известувачкиот и информацискиот систем е воведен и дека е функционален;

⁷¹ Согласно членовите 41, 42 и 51 од Рамковната спогодба

⁷² Според точките (а), (б) и (г) од член 12(3) од Анекс Б на Рамковната спогодба

- | ги следи наодите од ревизорските извештаи од ревизорското тело;
- | ги зема предвид резултатите на сите ревизии спроведени од страна на ревизорското тело;
- | веднаш ја известува Европската комисија за каква било значајна промена во однос на системите за управување и контрола, за испитување и одобрување пред нивното спроведување, и
- | ја координира, секогаш кога тоа е соодветно, подготовката на консолидирани акциски планови, посветувајќи внимание на сите поголеми слабости кои се откриени во системите за управување и контрола.

НАО ги изготвува документите предвидени⁷³ со Рамковната спогодба и до 15 февруари наредната финансиска година ги поднесува до Европската комисија.

Раководителот на управувачката структура ги организира и ги координира Националниот фонд и Одделението за поддршка на националниот координатор за авторизација и е одговорен за навремено, законито и квалитетно извршување на задачите пред нивното одобрување од страна на НАО.

Управувачката структура подготвува *Прирачник за внатрешни политики за работа во однос на извршувањето на задачите за управување со сметките и финансиските операции и ефективно функционирање на системите за внатрешна контрола за имплементација на ИПА II.*

Оперативни структури

Оперативните структури ги сочинуваат институција или група институции кои ги извршуваат функциите и ги преземаат одговорностите во согласност со Рамковната спогодба. Оперативната структура за ИПА II се формира за имплементација на одделна програма финансирана со помошта од ИПА II. Оперативната структура за одделна програма финансирана со помошта од ИПА II ја формира Владата на Република Северна Македонија.

⁷³ Член 59 (2) од Рамковната спогодба

Оперативната структура за ИПА II ја сочинуваат:

- Секторот за централно финансирање и склучување договори во рамките на Министерството за финансии, во улога на договорен орган, и
- Структурата на ИПА во рамките на институциите кои се корисници на помошта од ИПА II.

Оперативната структура за ИПА II е одговорна за подготовка, имплементација, информирање и видливост, следење и известување и евалуација на програмата, согласно принципите за сигурно финансиско управување. Поделбата на функциите и одговорностите меѓу институциите кои ја сочинуваат оперативната структура за ИПА II, нивните меѓусебни односи и односите со НИПАК се утврдени со оперативни договори. Постои и оперативната структура за ИПАРД II.

Раководител на оперативната структура за ИПА II

Раководител на оперативната структура (ХОС) за ИПА II е орган во системот за индиректно управување со ИПА II што го назначува Владата на Република Северна Македонија. Во рамките на извршувањето на функциите, ХОС ги користи капацитетите на Секторот за централно финансирање и склучување договори во рамките на Министерството за финансии.

По доделување на правото за имплементирање на буџетот од страна на Европската комисија, Раководителот на оперативната структура (ХОС) за ИПА II е одговорен за континуирано следење на исполнувањето на барањата за ефективен систем за внатрешна контрола⁷⁴ од страна на оперативната структура за ИПА II и за вршење надзор врз работата на оперативната структура за ИПА II. При извршувањето на работите, ХОС може да спроведе проверка на самото место во институциите во рамките на оперативната структура за ИПА II и за тоа ги известува НАО и НИПАК. Доколку ХОС утврди слабости во системот за управување и контрола, за тоа ги известува надлежните координатори на ИПА и дава препораки за преземање соодветни корективни мерки за надминување на слабостите во системот за управување и контрола. Доколку надлежниот координатор на ИПА не ги спроведе препорачаните мерки, ХОС (кој е одговорен да пре-

⁷⁴ Член 6, став (1) од Уредбата, а во областите: а) контролна средина; б) управување со ризици; в) контролни активности; г) информација и комуникација, и д) активности за следење.

земе соодветни заштитни мерки во однос на извршените плаќања и склучените договори) без одлагање ги известува министерот/раководителот на институцијата која е корисник и НАО.

ХОС доставува до НАО годишна изјава за управување по одделна програма од ИПА II и збирен извештај во однос на финансиското управување и законитоста и регуларноста на трошоците и функционирањето на системот за управување и контрола, во врска со неговите надлежности и обврски, најдоцна до 15 јануари секоја година. Збирниот извештај треба да содржи резиме на извештаите од внатрешните ревизии, контролите/проверките извршени од страна на раководителот на оперативната структура за ИПА II, контролите/проверките извршени од страна на управувачката структура, ревизорското тело и други релевантни тела за контрола, анализа на природата и обемот на грешките и идентификуваните слабости во системите, преземените или планираните корективни активности, како и следењето на дадените наоди и препораки.

ХОС е одговорен да го информира НАО за сите промени во воспоставениот систем за внатрешна контрола во рамките на оперативната структура за ИПА II.

Освен тоа, ХОС доставува план за набавка/финансиски проекции за програмата, односно акцијата што се спроведува во рамките на финансиската спогодба до НАО, најдоцна 15 дена од денот на влегувањето во сила на соодветната финансиска спогодба. ХОС и надлежните координатори се одговорни за исполнувањето на активностите согласно роковите во планот за набавка/финансиските проекции. При извршувањето на задачите, ХОС е одговорен пред НАО.

Секторот за централно финансирање и склучување договори подготвува Прирачник за внатрешни постапки за работа, во кој подетално се опишуваат постапките за извршување на функциите согласно Рамковната спогодба. Прирачникот се донесува по претходно одобрување од раководителот на оперативната структура за ИПА II, министерот за финансии и со претходна согласност од НАО.

Во конкретен случај на отсуство или спреченост за работа на ХОС, одредена конкретна работна задача, која не е во исклучителна надлежност на ХОС, може да биде извршена од страна на државен службеник, по претходно конкретно овластување од министерот за финансии, притоа ХОС ја задржува крајната одговорност.

Координатор на ИПА

Координатор на ИПА е лице назначено од министерот/раководителот на институцијата корисник на помошта од ИПА II и тоа е задолжено да раководи со структурата на ИПА воспоставена во министерството /институцијата корисник. Министерот/раководителот на институцијата која е корисник на помошта од ИПА II и координаторот на ИПА во рамките на оперативната структура за ИПА II се одговорни за правилното и навремено извршување на задачите утврдени во оперативниот договор. За извршените задачи утврдени во оперативниот договор, координаторот на ИПА одговара пред раководителот на оперативната структура за ИПА II.

Координаторот на ИПА доставува годишна изјава за управување и збирен извештај за функционирањето на системот за управување и контрола во врска со неговите надлежности и обврски до раководителот на оперативната структура за ИПА II, најдоцна до 5 јануари секоја година. Збирниот извештај треба да содржи резиме на извештаите од внатрешните ревизии, контролите/проверките извршени од страна на управувачката структура, ревизорското тело и другите релевантни тела за контрола, анализа на природата и обемот на грешките и идентификуваните слабости во системите, преземените или планираните корективни активности, како и за следење на дадените наоди и препораки.

По доделувањето на правото за имплементирање на буџетот од страна на Европската комисија, координаторот на ИПА е одговорен за континуирано следење на исполнувањето на барањата за ефективен систем за внатрешна контрола⁷⁵ од страна на структурата на ИПА.

Координаторот на ИПА е одговорен да го информира раководителот на оперативната структура за ИПА II за сите промени во воспоставениот систем за внатрешна контрола во рамките на структурата на ИПА.

Доколку координаторот на ИПА утврди слабости во функционирањето на структурата на ИПА во рамките на својата институција која е корисник на помошта од ИПА II, за тоа го известува министерот/раководителот на својата институција која е корисник на помошта од ИПА II и раководителот на оперативната структура за ИПА II и е одговорен да преземе соодветни заштитни мерки во однос на извршените плаќања и склучените договори во надлежност на својата институција-корисник.

⁷⁵ Член 6, став (1) од Уредбата

Министерот/раководителот на институцијата која е корисник и на координаторот на ИПА се одговорни за навременото надминување на сите слабости идентификувани во структурата на ИПА во институција која е корисник на помошта од ИПА II.

Структурата на ИПА подготвува Прирачник за внатрешни постапки за работа, во кој подетално се опишуваат постапките за извршување на нејзините функции и одговорности. Прирачникот за внатрешни постапки за работа⁷⁶ се донесува по претходно одобрување од страна на координаторот на ИПА, министерот/раководителот на институцијата која е корисник на помошта од ИПА II и раководителот на оперативната структура, а по претходна согласност од НАО.

Надзор, контрола и ревизија

Системот за управување и контрола со ИПА II помошта е предмет на надзор, контрола и ревизија од страна на Европската комисија, Европската канцеларија против финансиски измами (ОЛАФ) и Европскиот суд на ревизори.

Системот за управување и контрола на помошта од ИПА II е предмет на ревизија од страна на Ревизорско тело. Системот за внатрешна контрола на помошта од ИПА II е предмет на надзор од страна на НАО.

НИПАК, НАО, управувачката структура и оперативните структури, како органи во рамките на системот за индиректно управување со ИПА II, се одговорни за постапување и преземање на сите корективни мерки по однос на наодите и препораките дадени како резултат на спроведените контрола и ревизија.

Управувачката структура и оперативните структури, како органи во рамките на системот за внатрешна контрола на помошта од ИПА II, се одговорни за постапување по однос на препораките дадени како резултат на надзорот извршен од НАО. НИПАК, НАО, управувачката структура и оперативните структури се одговорни да ги обезбедат сите потребни информации и документи, како и да ги преземат сите соодветни мерки за да ја олеснат работата на лицата кои имаат насоки за спроведување ревизии и контроли.

⁷⁶ Член 10, став (9) од Уредбата

Внатрешна ревизија

Органите и структурите во рамките на системот за индиректно управување со ИПА II се предмет на внатрешна ревизија согласно Законот за јавна внатрешна финансиска контрола. Министерот/раководителот на институцијата-корисник е одговорен за обезбедување внатрешна ревизија на структурата на ИПА и/или за акциите што се во нејзина надлежност. Внатрешната ревизија на структурата на ИПА и/или на проектите што се во нејзина надлежност се спроведува најмалку еднаш годишно, согласно годишниот план кој го одобрува министерот/раководителот на институцијата која е корисник.

НИПАК, НАО, раководителите на управувачката структура и оперативните структури и министрите/раководителите на институциите-корисници треба да ги спроведат препораките наведени во извештајот од спроведената внатрешна ревизија.

Раководителите на оперативните структури го информираат НАО за прогресот во реализацијата на препораките од внатрешната ревизија спроведени во оперативните структури. За прогресот во реализација на препораките од внатрешната ревизија на структурата на ИПА во рамките на институциите кои се корисници на помошта од ИПА II, координаторите на ИПА го информираат раководителот на оперативната структура за ИПА II.

Административни капацитети на системот за управување и контрола на помошта од ИПА II

НИПАК, управувачката структура и оперативните структури секоја година подготвуваат Анализа за обемот на работата, во која се прикажува оптималниот број вработени. Анализата за обемот на работата, планот за вработување и планот за замена на НИПАК, управувачката структура и оперативните структури се доставуваат до НАО. Координаторите на ИПА доставуваат копија од анализата за обемот на работата и до раководителот на оперативната структура за ИПА II. НАО ги следи капацитетите на НИПАК, управувачката и оперативните структури.

Во однос на оперативната структура за ИПА II, координаторите на ИПА и раководителот на ЦФЦД доставуваат информација до НАО за секоја настаната промена во кадарот во рамките на своите надлежности, во врска со новите вработувања, прераспределбата

на вработените или заминувањето на вработен од структурата. Координаторите на ИПА доставуваат копија од информацијата за настанатата промена во кадарот и до раководителот на оперативната структура за ИПА II.

Пресек на управувањето на ИПА II во РСМ

Помошта од ИПА II во Република Северна Македонија ја спроведува⁷⁷ Европската комисија, како што е предвидено во финансиската регулатива, и тоа преку:

- **директно управување** од страна на одделите во ЕК, вклучувајќи ги и нејзините вработени во Делегациите на ЕУ и/или преку извршните агенции⁷⁸;
- **индиректно управување**, при што ЕК доверува задачи за спроведување на одредени буџетски програми или акции на корисникот на ИПА II⁷⁹;
- **индиректно управување со субјекти**, освен корисници на ИПА II⁸⁰;
- **споделено управување** со државите-членки^{81/82};

Основен стратегиски документ на ИПА II е *Индикаџивниот стратегијски докуменџ 2014-2020*⁸³, во кој се дефинираат секторите, нивниот опфат и цели. Во однос на основните документи кои пона-

77 Член 7: Методи на спроведување, Закон за ратификација на Рамковната спогодба меѓу Република Македонија, застапувана од страна на Владата на Република Македонија, и Европската комисија за постапките за спроведување на финансиската помош од Унијата за Република Македонија, во рамките на спроведувањето на помошта според Инструментот за претпристапна помош (ИПА II), „Службен весник на Република Македонија“ број 99/2015

78 Како што е дефинирано во точка (а) од член 58 (1) од финансиската регулатива;

79 Како што е дефинирано во точка (i) од точка (в) од член 58(1) од финансиската регулатива, задржувајќи ја целокупната крајна одговорност за општо спроведување на буџетот, во согласност со член 58(2) од финансиската регулатива;

80 Како што е дефинирано во точките (ii), (iii), (v) до (vii) од точка (в) од член 58(1) од финансиската регулатива;

81 Како што е дефинирано во точка (б) од член 58(1) од финансиската регулатива за програмите за прекугранична соработка кои ги вклучуваат државите-членки на Европската Унија и кои се спроведуваат во согласност со Регулативата за спроведување на ИПА II.

82 Програмите за прекугранична соработка со Албанија, Косово и со Бугарија, како и прекугранична соработка со Грција и Бугарија (програма *Инџерреџ*)

83 Ibid

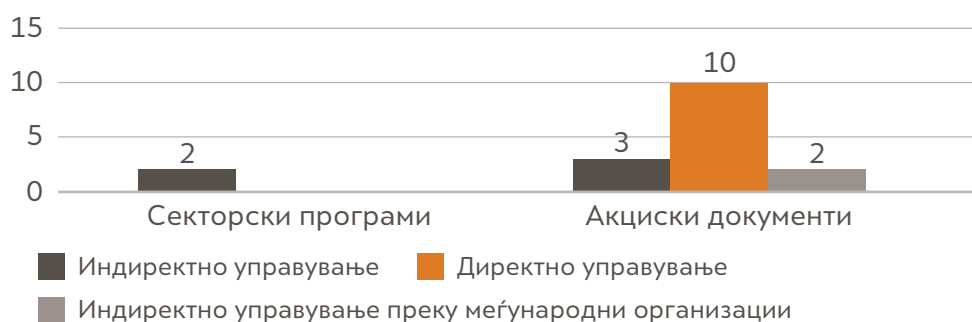
таму произлегуваат од стратегискиот документ, а кои го одредуваат секторскиот програмски карактер на ИПА II, заклучно со крајот на јули 2019 година, станува збор за вкупно 17 документи со секторска релевантност, и тоа:

- две секторски програми, и
- петнаесет акциски документи.
- Покрај овие секторски специфични документи, постојат и други документи за ИПА II:
- Програмата на ИПА за регионален развој (20014-2020)⁸⁴, со која управува специјално акредитирано национално тело⁸⁵;
- пет програми за прекугранична соработка со секоја од соседните држави⁸⁶;
- шест годишни акциски документи за учество во програмите на Унијата⁸⁷, и
- пет годишни акциски документи за инструментот за интеграција во ЕУ⁸⁸.

ГРАФИКОН 1:

Распределба на основните програмски документи со специфична секторска релевантност

Распределба на секторските документи



84 http://ipard.gov.mk/wp-content/uploads/2019/03/IPARD-Programme-2014-2020_C2019666_24-January-2019.pdf

85 http://www.ipardpa.gov.mk/Root/mak/default_mak.asp

86 Кои подлежат на системот за споделено управување.

87 Досега има вкупно шест акциски документи за секоја година од 2014 до 2019. Овие програми подлежат на системот за инди­ректно управување од страна на националните власти.

88 Досега има вкупно пет годишни акциски документи за секоја година од 2014 до 2019, освен за 2016 година. Овие програми подлежат на системот за директно управување од страна на одделите на ЕК, вклучувајќи ги и нејзините вработени во Делегациите на ЕУ и/или преку извршните агенции.

Инди­рект­но­то управување опфаќа две секторски програми, два акциски документи, делови од два акциски документи кои спаѓаат во споделено управување, а ги водат националните институции. Шесте акциски документи за учество во програмите на Унијата се исто така дел од инди­рект­но­то управување.

Специфично е тоа што за секторите кои имаат свои секторски програми, спроведувањето на програмите⁸⁹ е на релативно ниско ниво. Во однос на програмата за животна средина, климатски акции и енергетика се склучени само 2 договора, што претставува 9 % реализација. Од програмата за секторот транспорт се склучени само 2 договора, што претставува 20 % реализација.

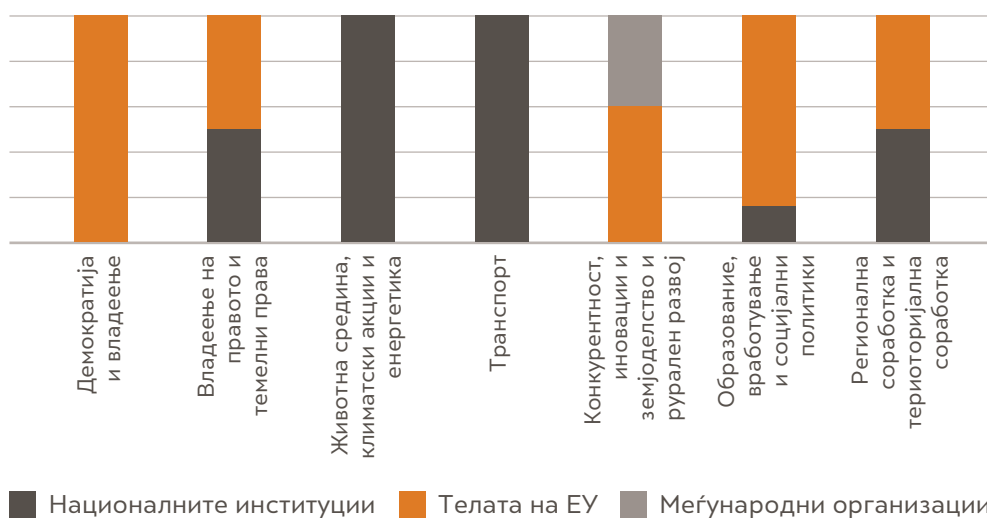
Ди­рект­но­то управување опфаќа четиринаесет акциски документи, како и делови од два акциски документи што спаѓаат во споделено управување, но подлежат на системот за инди­рект­но управување. Ди­рект­но­то управување се применува и кај петте акциски документи од Финансискиот инструмент за интеграција во ЕУ.

Два од акциските документи се спроведуваат со инди­рект­но управување преку меѓународните организации.

ГРАФИКОН 2:

Секторска перспектива за опфаќањето на секторите и за начинот како е распределено управувањето

Кој управува во секторските документи?



⁸⁹ Aleksandar Kolekeski - Assessment of IPA II Absorption Capacities in the Republic of Macedonia, Page 98; Instrument for Pre-Accession Assistance and the Western Balkans (European Movement Montenegro), Podgorica, June 2018.

Индиректно управување

Основни документи со кои државните институции работат во контекст на индиректното управување со ИПА II се секторските програми и акциските документи.

Секторски програми кои подлежат на системот за индиректно управување се:

- Секторска оперативна програма за животна средина и климатски акции 2014 – 2020, и
- Секторска оперативна програма за транспорт 2014 - 2020.

Акциски документи кои подлежат на системот за индиректно управување се:

- Имплементација на системот за континуитет во работењето и за справување со катастрофи, фаза 2 (ИПА 2014)⁹⁰, и
- Натамошен развој на капацитетите за истрага на местото на злосторството (ИПА 2014)⁹¹.

Делови од акциски документи кои подлежат на системот за индиректно управување се:

- Поддршка за секторот правда (ИПА 2014)⁹² – акциски документ кој почетно се спроведува со индиректно управување (од 2014 година), но во текот на 2018 година дел од националните надлежности за спроведување на оваа програма се трансферираат на Европската Унија, по што овој акциски документ подлежи на системот на директно управување од страна на Делегацијата на ЕУ во Скопје. Проектите за кои се склучени договори во периодот пред трансферот на надлежностите остануваат дел од индиректното управување до крајот на нивното спроведување;
- Поддршка на ЕУ за вработување, образование и социјална политика 2017⁹³ (индиректно управување само за резултатите 2 и 3, и тоа **резултат 2: правичен пристап до квалитетно инклузивно**

⁹⁰ Implementation of Business Continuity and Disaster Recovery System, phase 2 (IPA2014)

⁹¹ Further Development of the Capacities for Crime Scene Investigation (IPA 2014)

⁹² Support to the Justice Sector (IPA2014)

⁹³ EU Support for Education, Employment and Social Policy IPA 2017

образование на сите нивоа, и резултат 3: подобрена вработеност и пристап до пазарот на труд и пристојна работа).

Директно управување

Акциски документи кои подлежат на системот за директно управување се основните документи со кои институциите на ЕУ работат во контекст на директното управување со ИПА II, односно:

- Поддршка на ЕУ за реформа и статистика на јавната администрација (ИПА 2017)⁹⁴;
- Поддршка на ЕУ за управување со јавните финансии (ИПА 2018)⁹⁵;
- ЕУ за владеење на правото (ИПА 2020) ⁹⁶;
- Миграција и азил, гранично управување и борба против тероризмот и организираниот криминал (ИПА 2016)⁹⁷;
- Поддршка на ЕУ за конкурентни и фер пазари 2019⁹⁸;
- ЕУ за инклузија (ИПА 2019)⁹⁹;
- ЕУ за договор за реформа на младинскиот сектор (ИПА 2019)¹⁰⁰;
- Земјоделство, рурален развој и безбедност на храна, ветеринарна и фитосанитарна политика (ИПА 2015)¹⁰¹, и
- Поддршка на ЕУ за рурален развој и конкурентно одржливо земјоделство (ИПА 2019)¹⁰².

94 EU Support to Public Administration Reform & Statistics (IPA 2017)

95 EU Support to Public Finance Management (IPA 2018)

96 EU for Rule of Law (IPA 2020)

97 Migration and asylum, border management and fight against terrorism and organised crime (AD IPA 2016)

98 EU Support for Competitive and Fair Markets (IPA 2019)

99 EU for Inclusion (IPA 2019)

100 EU for Youth Sector Reform Performance Contract (IPA 2019)

101 Agriculture, Rural Development and Food Safety, Veterinary and Phytosanitary Policy (IPA 2015)

102 EU Support for Rural Development and Competitive Sustainable Agriculture (IPA 2019)

Делови од акциски документи кои подлежат на системот за директно управување се:



- Поддршка за секторот правда (ИПА 2014)¹⁰³ – акциски документ кој почетно се спроведува со индиректно управување (од 2014 година), но во текот на 2018 година дел од националните надлежностите за спроведување на оваа програма се трансферираат кон Европската Унија, по што овој акциски документ подлежи на системот на директно управување од страна на Делегацијата на ЕУ во Скопје. Проектите за кои се склучени договори во периодот по трансферот на надлежностите влегуваат во системот на директно управување;
- Поддршка на ЕУ за вработување, образование и социјална политика 2017¹⁰⁴ (директно управување само за резултатите 1 и 4, и тоа резултат 1: зајакнување на управувањето со секторите, политичката рамка и статистиката, и резултат 4: подобрен квалитет и достапност на социјалните услуги).

Индиректно управување преку меѓународните организации

- Локална и регионална конкурентност 2014¹⁰⁵ - индиректно управување преку Светска банка;
- Поддршка за развој на приватниот сектор 2016¹⁰⁶ - индиректно управување преку Европската банка за обнова и развој (ЕБОР).

Пресек на проектите управувани од страна на националните институции

Според јавно објавените податоци¹⁰⁷ за бројот на договорите на ИПА кои се вклучени во делот на индиректното управување, може да

103 Support to the Justice Sector (IPA2014)

104 EU Support for Education, Employment and Social Policy (IPA 2017)

105 Local and Regional Competitiveness (IPA2014)

106 Support for Private Sector Development (IPA 2016)

107 <https://cfcd.finance.gov.mk>

се забележи дека постои голема разлика меѓу опфатот на договорите од ИПА I и ИПА II.

ТАБЕЛА 5

Број на склучени ИПА-договори кои се ујравувани од сѝрана на националните институции во периодот 2007-2013 година

ИПА I (2007-2013)	ПРОГНОЗА ЗА НОВА ОБЈАВА НА ПОВИК	ТЕКОВНО ОТВОРЕН ПОВИК	ЗАТВОРЕН ДОГОВОР	ВКУПНО
ИПА I - Компонента I	0	0	110	126
ИПА I - Компонента III	0	0	37	47
ИПА I - Компонента IV	0	0	25	27
ВКУПНО	0	0	172	200

Прегледот на договорите во периодот од 2009 година, кога започна реализацијата на ИПА I, укажува на тоа дека се склучени вкупно 200 договори. Бројот на договори од ИПА II заклучно со крајот на јули 2019 година изнесува 48.

ТАБЕЛА 6:

Број на склучени ИПА-договори кои се ујравувани од сѝрана на националните институции во периодот 2014-2020 година

ИПА II (2014-2020)	ПРОГНОЗА ЗА НОВА ОБЈАВА НА ПОВИК	ТЕКОВНО ОТВОРЕН ПОВИК	ЗАТВОРЕН ДОГОВОР	ВКУПНО
ИПА II (2014-2020) - Животна средина и климатски промени	11	2	9	24
ИПА II (2014-2020) - Транспорт	4	0	4	8
ИПА II 2014 - Правда и внатрешни работи	0	0	12	12
ИПА II 2017 - Образование, вработување и социјална политика	1	0	3	4
ВКУПНО	16	2	28	48

Ако се анализира структурата на договорите, се забележува дека досега се затворени вкупно 172 договори од ИПА I, што значи дека во моментот се активни вкупно 28 договори од оваа програма.

Во однос на ИПА II, досега се затворени вкупно 28 проекти, за 16 договори е најавена објава на нов повик, што значи дека во моментот се активни само 2 договора од оваа програма, кои се дел од индиректното управување.

ИПА II како хоризонтално прашање во Извештајот за следење на работата и ефектите од секторските работни групи

Извештајот од сенка за следење на работата на секторските работни групи како хоризонтално прашање го обработува и Инструментот за претпристапна помош. Периодот опфатен во извештајот е од април 2019 година до март 2020 година. Специфичните прашања на кои се осврнува овој дел од извештајот се поврзани со:

- достапноста на актите и документите за ИПА II;
- стапката на промена на вработените;
- вработените во структурите на ИПА, распоредени според систематизацијата;
- оперативната политика за задржување на вработените во структурите на ИПА;
- оперативните програми за обука на вработените во структурите;
- објавувањето на индикативниот календар за програмирање на ИПА;
- информациите за годишната стапка на склучени договори од ИПА II;
- информациите за годишната стапка на исплати од ИПА II;
- информациите за неправилностите и измамите, и
- достапноста на ревизорските извештаи.

ГРАФИКОН 3:

Наоди љоврзани со сељменљољ ИПА

НАОДИ ЗА СЕГМЕНТОТ ИПА



Достапност на актите и документите за ИПА II

Според методологијата за следење, еден од индикаторите се однесува на проверката дали релевантните акти и документи кои се однесуваат на транспонирањето на Рамковната спогодба за ИПА II се јавно достапни на веб-страниците на надлежните институции.

Документите и актите што се однесуваат на транспонирањена Рамковната спогодба за ИПА II се основни документи според кои се спроведува помошта на национално ниво. Станува збор за:

- *Законољ за ратификација на Рамковнаља сљољодба¹⁰⁸;*
- *Уредбаља за уљврднување на мељусебниље односи на орљаниље и сљруктуриље во рамкиље на сисљемољ за индиректно уљравнување со Инструментољ за љрељљрисљайна љомош ИПА II (Уредбаља).¹⁰⁹;*
- *секљорскиље сљољодби, и*
- *финансискиље сљољодби.*

¹⁰⁸ Законот за ратификација на Рамковната спогодба меѓу Република Македонија, застапувана од страна на Владата на Република Македонија, и Европската комисија за постапките за спроведување на финансиската помош од Унијата за Република Македонија, во рамките на спроведувањето на помошта од Инструментот за претпристапна помош (ИПА II), („Службен весник на Република Македонија“ бр.99/2015)

¹⁰⁹ Уредба за утврдување на меѓусебните односи на органите и структурите во рамките на системот за индиректно управување со Инструментот за претпристапна помош (ИПА II), „Службен весник на Република Македонија“ бр.54/2016

Законот за ратификација на Рамковната спогодба и Уредбата се јавно достапни на веб-страницата на Секторот за централно финансирање и склучување договори (ЦФЦД). На својата веб-страница ЦФЦД ги има објавено и Рамковната спогодба за ИПА II и Уредбата за ИПА II.

На веб-страницата на Секретаријатот за европски прашања, во менито „Пристапна поддршка“ постои опција „ИПА 2014-2020,“ но и покрај повеќе обиди за пристап линкот не е во функција¹¹⁰. Наведените документи ги нема ниту во регистарот на документите на СЕП¹¹¹.

Секторските спогодби се парцијално достапни¹¹² на соодветните веб-страници на одделни институции од системот. Не постои ниту една веб-страница која дава целосен и сеопфатен преглед на документите.

И финансиските спогодби се парцијално достапни¹¹³ на соодветните веб-страници на одделни институции од системот. Не постои ниту една веб-страница која дава целосен и сеопфатен преглед на документите.

Стапка на промена на вработените

Овој извештај ја следи стапката на промена на вработените во клучните институции¹¹⁴ од структурата на ИПА II. Како основа за следење се зема бројот на вработени и врз таа основа се пресметува и се следи стапката на промена. За целите на овој извештај, во текот на февруари и март 2020 година тимот испрати прашалници до надлежните институции. Врз основа на добиените одговори, може да се заклучи дека постои одреден степен на промена на вработените во клучните институции.

Вработени во структурите на ИПА распоредени според систематизацијата

Постојано вработените во структурите на ИПА се во согласност со систематизацијата на работните места и се во предвидениот број,

¹¹⁰ <http://www.sep.gov.mk/content/?id=154> (Пристапувано е еднаш седмично, во периодот од 15 јануари до 16 март 2020 година)

¹¹¹ <http://www.sep.gov.mk/content/?id=96#.Xo2rxsgzaUk>

¹¹² <http://ipard.gov.mk/wp-content/uploads/2015/05/SECTORAL-AGREEMENT.pdf>

¹¹³ <http://www.mtsp.gov.mk/ipa.nspх>

¹¹⁴ НИПАК, НАО, ПАО, ЦФЦД

за да се овозможи ефективно и ефикасно функционирање. Како основа се зема бројот на вработените по клучните институции.

Во јануари 2020 година, тимот испрати барање до надлежните институции, но одговори доставија само дел од институциите. Од увидот во достапните податоци може да се утврди дека најголемиот број од вработените во структурата на ИПА се распоредени на работни места во согласност со систематизацијата.

Оперативна политика за задржување на вработените во структурите на ИПА

Преку оваа категорија се следи дали постои, дали е усвоена и дали се применува оперативна политика со активни мерки за задржување на вработените во структурите на ИПА. Од достапните информации може да се заклучи дека за вработените од структурите на ИПА важат општите услови од Законот за работните односи¹¹⁵, како и од Законот за организација и работа на органите на државната управа.

Оперативни програми за обука на вработените во структурите на ИПА

Според методологијата за следење, еден од индикаторите се однесува на проверка на тоа дали постојат и дали се усвоени функционални програми за обуки на вработените во структурите на ИПА II за кои редовно се одвојуваат средства во рамките на Центарот за обука при Секретаријатот за европски прашања (СЕП).

Од расположливите податоци и достапните документи не може да се утврди постоење на програми за обуки на вработените, ниту пак можат да се идентификуваат средства одвоени за таа намена.

Објавување на индикативен календар за програмирање на ИПА II

Според методологијата за следење, еден од индикаторите се однесува на тоа дали НИПАК изработува и објавува индикативен календар за програмирањето во ИПА II, со податоци за вклучените актери, потребните информации за програмирањето, очекуваните резултати, индикаторите за следење, одговорностите и сл.

¹¹⁵ „Службен весник на РМ“ бр. 74 од 8.5.2015

Од расположливите податоци и достапните документи не може да се утврди дека НИПАК изработува и објавува ваков индикативен календар.



Информации за годишната стапка на склучени договори од ИПА II

Во оваа насока, следењето проверува дали на веб-страниците на НИПАК и ЦФЦД постојат јавно достапни и ажурирани информации за бројот на склучените договори за ИПА на годишно ниво.

На веб-страницата на НИПАК е објавен извештај за 2018 година¹¹⁶ на англиски јазик, насловен „Извештај за имплементација на помошта од ИПА во 2018 година“¹¹⁷. Овој извештај содржи општи податоци, но нема прецизни информации за бројот на склучените договори на годишно ниво.

На веб-страницата на ЦФЦД, во менито „Тендери“ е вграден¹¹⁸ пребарувач кој дава општи информации за видот и бројот на склучените договори преку системот за индиректно управување, како дел од работата на националната структура за ИПА, но не постои можност за преглед на склучените договори на годишно ниво.

Информации за годишната стапка на исплати од ИПА II

За целите на овој извештај се следи дали се јавно достапни ажурирани информации за стапката на исплати на ниво на ИПА на веб-страницата на НИПАК и ЦФЦД. На интернет-страницата на НИПАК е објавен извештај за 2018¹¹⁹ на англиски јазик, насловен „Извештај за имплементација на ИПА помошта во 2018 година“¹²⁰. Во истиот извештај постојат парцијални податоци за исплатите во дел од секторите, но нема прецизни и ажурирани информации за исплатите.

Од расположливите податоци и достапните документи може да се утврди дека постојат многу малку јавно достапни информации за

¹¹⁶ <http://sep.gov.mk/data/file/Dokumenti/ipa2.pdf>

¹¹⁷ Report on Implementation of the Assistance under IPA in 2018

¹¹⁸ https://cfcd.finance.gov.mk/?page_id=11&lang=mk

¹¹⁹ <http://sep.gov.mk/data/file/Dokumenti/ipa2.pdf>

¹²⁰ Report on Implementation of the Assistance under IPA in 2018

стапката на исплати на ИПА. Не постои документ или локација на веб-страница каде што има целосен и сеопфатен преглед на информациите за стапката на исплати.

Информации за неправилности и измами

Преку оваа категорија се следи дали има јавно достапни и ажурирани информации за утврдените неправилности и измами. На веб-страницата на ЦФЦД, во менито „Неправилности“, се објавени¹²¹ информации за тоа што се подразбира под „неправилност“ и „измама“. Освен тоа, постои и електронски формулар за пријавување неправилности и измами, како и линк директно до Европската канцеларија за спречување измами (ОЛАФ).

На истата веб-страница се објавени публикации на ОЛАФ, односно Збирка¹²² анонимни случаи за структурните фондови на ЕУ и Практикум¹²³ на истраги спроведени од ОЛАФ, во однос на надворешната помош. Сепак, не можат да се најдат објавени и јавно достапни и ажурирани информации за утврдени неправилности и измами во случаи поврзани со управувањето на помошта од страна на институциите во рамките на националните структури.

Достапност на ревизорски извештаи

Според методологијата за следење, еден од индикаторите се однесува на проверката дали на веб-страницата на ревизорското тело за ИПА има јавно достапни и ажурирани извештаи од ревизијата на претпристапната помош од ЕУ.

Работите поврзани со ревизијата на системот за имплементација, раководење и контрола на Инструментот за претпристапна помош во Република Северна Македонија ги врши Ревизорско тело за ИПА. Ова тело е формирано со Законот¹²⁴ за ревизија на Инструментот за претпристапна помош (ИПА).

На веб-страницата на Ревизорското тело за ИПА¹²⁵ постојат општи информации за ИПА, поимник и контакти, информации за стандарди,

121 https://cfcd.finance.gov.mk/?page_id=15&lang=mk

122 <https://cfcd.finance.gov.mk/wp-content/uploads/2013/07/OLAF-Casebook.pdf>

123 <https://cfcd.finance.gov.mk/wp-content/uploads/2013/07/OLAF-Compendium.pdf>

124 „Службен весник на Република Македонија“ бр. 66/10, 43/14, 154/15, 27/16, 190/16 и 83/18

125 <http://www.aaipa.mk/index.php?lang=mk>

завршна сметка и повеќе надворешни линкови. Сепак, со следење на оваа страница во период од два месеца¹²⁶ не можеа да се најдат информации за објавените извештаи од ревизијата на претпристапната помош од ЕУ.

Заклучоци за сегментот ИПА II

Инструментот за претпристапна помош ИПА II за 2014-2020 година се спроведува тековно. До крајот на 2018 година¹²⁷ се усвоени програми во вкупна вредност од 395 милиони евра, за кои се веќе склучени договори во износ од 151 милион евра¹²⁸.

Постигнат е одреден напредок во однос на секторското програмирање во кое би требало да учествуваат сите засегнати страни, вклучувајќи ги државните и недржавните чинители. Граѓанското општество е вклучено во процесот преку претставници од граѓанските организации.

Ревидираниот индикативен стратегиски документ¹²⁹ за ИПА II беше усвоен во август 2018 година, со што се прави напор да се одговори на новите актуелни транснационални предизвици, како што се миграцијата, тероризмот и насилниот екстремизам, климатските промени и економското управување.

Ревидираниот индикативен стратегиски документ 2014-2020 од август 2018 година дава и нова дефиниција на секторите, и тоа: (1) демократија и владеење; (2) владеење на право и темелни права; (3) животна средина, климатски акции и енергетика; (4) транспорт; (5) конкурентност, иновации и земјоделство и рурален развој; (6) образование, вработување и социјални политики, и (7) регионална соработка и територијална соработка.

Во најголем дел, помошта од ИПА II спаѓа во системот за директно управување, додека државните институции имаат помал удел преку индиректното управување. За дел од помошта постои и индиректно управување, преку меѓународните организации. Во споредба со ИПА I, учеството на државните институции во системот на индиректно управување е значително намален.

¹²⁶ Пристапувано е еднаш седмично во периодот од 15 јануари до 16 март 2020 година

¹²⁷ <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-north-macedonia-report.pdf>

¹²⁸ Овој опфат не ја вклучува повеќекорисничката ИПА, достапна на: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/multi-beneficiary-programme_en

¹²⁹ <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180817-revised-indicative-strategy-paper-2014-2020-for-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia.pdf>

Динамиката со која се спроведуваат договорите од ИПА II не е избалансирана, односно имплементацијата од страна на одделите на Европската комисијата, вклучувајќи ги и Делегациите на ЕУ, е значително побрза во споредба со имплементацијата од страна на националните власти. Главниот фактор на ризик што ја спречува брзата имплементација на претпристапните фондови од ИПА останува ограничениот административен капацитет на националните власти да подготват зрели проекти и потребата да се обезбеди одржливост на резултатите од проектите.

Основните правни документи за ИПА II се делумно достапни на веб-страниците на надлежните институции. Веб-страниците на институциите не овозможуваат лесно користење на информациите и за поголемиот дел од објавените податоци не може да се каже дека се целосни и ажурирани.

Постои одреден степен на промена на вработените во клучните институции, што влијае врз работата на институциите од структурата за ИПА. Најголемиот број од вработените во структурата за ИПА се распоредени на работни места според систематизацијата. За нив важат општите услови од Законот за работните односи¹³⁰, како и Законот за организација и работа на органите на државната управа. Во таа смисла, не постои оперативна политика за задржување на вработените во структурите на ИПА. Од расположливите податоци и достапните документи не може да се утврди постоење на програми за обуки на вработените во институциите од структурата на ИПА, ниту пак можат да се идентификуваат средства одвоени за таа намена. Од достапните податоци и документи не може да се утврди дали националната структура за ИПА изработува и објавува индикативен календар за програмирање на ИПА II.

Извештаите за имплементација на помошта од ИПА II се објавуваат периодично за повеќе години, но не и на годишно ниво. Истите не содржат прецизни информации за бројот на склучените договори на годишно ниво. Постојат многу малку јавно достапни информации за стапката на исплати од ИПА II. Не постои документ или веб-страница кои обезбедуваат целосен и сеопфатен преглед на информациите за стапката на исплати.

Објавени се информации за тоа што се подразбира под „неправилност“ и „измама“, а воедно постои и електронски формулар за пријавување неправилности и измами до надлежните институции, како и линк директно до Европската канцеларија за спречување

¹³⁰ „Службен весник на РМ“ бр. 74 од 8.5.2015

на измами (ОЛАФ). Сепак, не можат да се најдат објавени и јавно достапни и ажурирани информации за утврдени неправилности и измами во случаи кога управувањето на помошта е доверено на националната структура за ИПА.

На веб-страницата на Ревизорското тело за ИПА не можат да се најдат информации за објавени извештаи од ревизијата на претпристапната помош од ЕУ.

Препораки

Конкретните препораки што произлегуваат од наодите на овој извештај во однос на ИПА, како хоризонтално прашање, се следниве:

- Неопходно е да се изработува и објавува индикативен календар за програмирањето на помошта од ИПА II;
- Потребно е да се издаваат годишни, а не периодични извештаи за имплементацијата на помошта од ИПА, и тие треба да содржат прецизни информации за бројот на склучените договори на годишно ниво;
- Потребно е да се обезбеди ажуриран преглед на податоците за склучените договори од ИПА II на годишно ниво, одделно и збирно за секоја година и за секој сектор;
- Потребно е да се овозможи ажуриран преглед на податоците за годишната стапка на исплати од ИПА II;
- Неопходно е да се усвои и да се применува оперативна политика со активни мерки за задржување на вработените во структурите за ИПА;
- Треба да се воведат и редовно да се спроведуваат програми за обуки на вработените во структурите за ИПА. Ваквите програми треба да се подготвени пред почетокот на годината, со јасно дефиниран буџет за опфат на поголем број вработени;

- Ревизорското тело за ИПА треба да ги направи јавно достапни извештаите од спроведените ревизии на својата веб-страница;
- Потребно е објавување на интернет и овозможување полесен пристап до основните документи за ИПА II, со целосен и сеопфатен преглед на документите на едно место, вклучително и на регулативите на ЕУ, *Законоџ за раџификација на Рамковнаџа сџоџодба, Уредбаџа за ИПА II, секџорскиџе сџоџодби, финансискиџе сџоџодби* и сите други релевантни документи;





ЗАКЛУЧНИ СОГЛЕДУВАЊА И ПРЕПОРАКИ ЗА УНАПРЕДУВАЊЕ НА РАБОТАТА НА СЕКТОРСКИТЕ РАБОТНИ ГРУПИ

Квалитативната проценка во овој извештај во сенка содржи коментари за општата динамика на секторскиот период кој се темели на податоците што му беа ставени на располагање на проектниот тим во текот на периодот опфатен со извештајот.

Во однос на проценката на перформансите, СРГ имаат воспоставена функционалност и пленарни состаноци кои се одржуваат барем еднаш годишно за секоја секторска група одделно. Секторскиот период овозможува одредена флексибилност, што беше особено видливо во периодот на следењето, кога за прв пат беа воспоставени две нови секторски работни групи: за интеграција на Ромите и за здравство.

Оваа флексибилност е особено изразена во периодот на пандемијата со КОВИД-19 и прогласувањето вонредна состојба во текот на месец март, што предизвика ново преосмислување на секторските приоритети, пренамена на средствата и изнаоѓање брзи и ефективни одговори на потребите за справување со епидемијата. Во таа насока, координациите започнаа на крајот од периодот опфатен во овој извештај, но се очекува тие и натаму да предизвикуваат промена во логиката на интервенција со помошта од ИПА II.

Квалитетот на репрезентативноста на засегнатите страни ги запазува формалните барања и правилата за спроведување на помошта. Покрај претставниците од државните институции, во секторските работни групи се редовно застапени и претставници од граѓанското општество, а во одредени специфични сектори учествуваат и други недржавни чинители. За периодот на следење опфатен во овој извештај е карактеристично тоа што државните институции во скоро сите секторски групи настојуваа да го подигнат нивото на



репрезентативност, преку вклучување на министрите во улога на претседавачи. Сепак, во следните години треба да се унапредува статусот и учеството на граѓанските организации во секторските работни групи, преку редовно вклучување во програмирањето и мониторингот на секторскиот приод.

Граѓанските организации се формално вклучени во работата на сите СРГ. Иако во периодот на следење беа направени одредени напори за номинирање претставници од граѓанските организации преку Советот за соработка со и за развој на граѓанскиот сектор, сепак не постои унифициран систем за избор на претставници од граѓанското општество. Ваквата ситуација остава простор во иднина да се размисли за воспоставување модел за избор што ќе го овозможи и ќе го унапреди учеството на граѓанските претставници во секторските работни групи.

Во поглед на временскиот аспект, во случајот на 11 од вкупно 14 секторски работни групи седниците во најголем дел беа одржани во последниот квартал од календарската година, додека две секторски работни групи (од кои едната е новоформирана) седниците ги одржале во првиот квартал, а една секторска работна група одржала седница во вториот квартал. Ваквиот временски распоред се совпаѓа со донесувањето на индикаторите за помош од ИПА. Динамиката на одржувањето на средбите зависи од претседавачите на секторските работни групи. Па така, воспоставувањето годишни планови за активности на секоја секторска работна група би овозможило соодветно и редовно планирање на активностите, но и многу почести средби за разлика од досегашната практика.

Во иднина треба да се работи на подобрување и на унапредување на пристапот до и на квалитетот на споделените информации и документи. Одредени информации за одржувањето на состаноците во просек се споделуваат една недела пред самиот состанок, а покрај поканата, приложените документи најчесто вклучуваат само агенда. Програмските документи и другите придружни стратегии или акциски планови често не се достапни, а на состаноците на секторските работни групи понекогаш вклучуваат напредни материјални расправи за кои претставниците на граѓанското општество не се претходно или соодветно информирани, што влијае на квалитетот на нивниот придонес во дискусиите. Во иднина, ваквата ситуација може да се надмине само доколку претседавачите, а по примерот на некои секторски работни групи, ги зголемат заложбите за организирање средби, состаноци и дискусии со граѓанските организации и

со граѓаните и за споделување информации и јавни документи поврзани со опфатот на работата во рамките на секторските работни групи.

Генералната дебата и усогласувањето на ставовите и заклучоците на секторските работни групи главно ја водат Делегацијата на ЕУ и претставниците од надлежните министерства од највисок ранг. На состаноците на СРГ кои се наменети за програмирање документи и активности се овозможува значително поле за влијание од донаторите во однос на координација на странската помош. Од аспект на граѓанското општество, вклучените претставници ги застапуваат нивните здруженија или фондации, но тие најчесто не дејствуваат како претставници на поширокото граѓанско општество во областа опфатена со конкретната СРГ.

Постои значителна можност за подобрување на квалитетот и навременоста на активностите што следат по одржувањето на средбите на секторските работни групи и за унапредување на консултативниот процес, преку овозможување дополнителни онлајн дискусии и начини за информирање на пошироката јавност.

Потребно е да се обезбеди поголема документација и релевантни информации за да може да се следи конзистентноста на понудата на постојните проектни повици и акциските, односно годишните програми со стратегиските документи, пред сè со Индикативниот стратегиски документ.

Извештаите во сенка од следењето на работата на секторските работни групи ќе се подготвуваат секоја година, што овозможува нотираните недостатоци и предизвици во тековната година дополнително и прецизно да се следат и во наредниот циклус. Покрај овој пристап, неопходно е да се следи и улогата што ќе ја има оваа форма на секторски приод при отпочнувањето на пристапните преговори меѓу Република Северна Македонија и Европската Унија, како и во координацијата на целиот процес. Учеството на граѓанското општество во овој период ќе биде од особено значење, имајќи ја предвид експертизата што организациите ја поседуваат за одредени области и теми.