

ЕВАЛУАЦИЈА НА ПОЛИТИКИТЕ ЗА УНАПРЕДУВАЊЕ НА ЈАВНИТЕ УСЛУГИ



Проектот е финансиран
од Европската Унија



ЕВАЛУАЦИЈА НА ПОЛИТИКИТЕ ЗА ПОДОБРУВАЊЕ НА ЈАВНИТЕ УСЛУГИ



Citizens for change!



ЦЕНТАР ЗА
УПРАВУВАЊЕ СО
ПРОМЕНИ

Овој проект е финансиран од
Европска Унија

Ова истражување е изработено во рамки на работната програма „Подобра испорака на јавните услуги за граѓаните со активна вклученост на Собранието“, финансирана од Европската Унија и кофинансирана од програмата Цивика Мобилитас.

Содржината на публикацијата е единствена одговорност на авторите и на никаков начин не може да се смета дека ги одразува гледиштата на Европската Унија и на Цивика Мобилитас.

Издавач: Центар за управување со промени

За издавачот: Неда Малеска- Сачмароска, Центар за управување со промени

Автор: Искра Белчева- Ристовска и Ирена Бојациевска

Уредник: Весна Бочварска- Цветковска

Лектура: Марија Ангелова

Дизајн и печатење: Европа 92

Тираж: 200 примероци (Бесплатен/некомерцијален тираж)

CIP – Каталогизација во публикација

Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје

35.077(497.7)(047.31)

БЕЛЧЕВА- Ристовска, Искра

Евалуација на политиките за подобрување на јавните услуги / [автор Искра Белчева-Ристовска, Ирена Бојациевска]. – Скопје: Центар за управување со промени, 2021. – 35 стр. : табели, граф.прикази ; 24 см

Фуснори кон текстот. – Содржи и: Прилог 1

ISBN 978-608-4818-78-6

1. Бојациевска, Ирена [автор]

а) Јавни услуги -- Македонија -- Истражувања

COBISS.MK-ID 53388805

1. СОДРЖИНА

1. ВОВЕД	1
1.1. Цел на истражувањето	2
1.2. Методологија	2
1.3. Претходно истражување	3
2. КОНТЕКСТ НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА	4
2.1. Акциски план за е-Влада	4
2.2. Отворени услуги за е-Влада	6
2.3. Дигитална писменост	8
2.4. Новини во дигиталните услуги во ЕУ	9
3. СТРАТЕГИЈА ЗА РЕФОРМА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА	10
3.1. Буџет	14
4. ЗАДОВОЛСТВО НА ГРАЃАНИТЕ ОД ИСПОРАКАТА НА ЈАВНИТЕ УСЛУГИ	15
4.1. Генерално задоволство	15
4.2. Соработка меѓу институциите	18
4.3. Комуникација со граѓаните	20
4.4. Доверба во институциите	25
4.5. Електронски услуги	26
5. ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ	30
6. ПРИЛОГ 1	34



Citizens for change!



ЦЕНТАР ЗА
УПРАВУВАЊЕ СО
ПРОМЕНИ

Овој проект е финансиран од
Европска Унија

1. Вовед

Јавните услуги се во центарот на вниманието во современото општество поради тоа што нивната достапност и добро функционирање влијаат на квалитетот на животот на граѓаните, и придонесуваат граѓаните да се задоволни од институциите и да им веруваат.

Квалитетното обезбедување на јавни услуги претставува дел од доброто владеење и е еден од клучните стимули за економски раст. Плаќањето данок, замената на личните документи на кои им истекол рокот, пријавувањето за социјална заштита се некои од најчестите интеракции кои граѓаните ги имаат со извршната власт. Подобрувањето на квалитетот и пристапноста на јавните услуги за сите групи на граѓани, вклучително и ранливите групи, е од клучна важност за градење на довербата на граѓаните во институциите.

Препораките на меѓународните институции се континуирано во насока на поголема дигитализација на административните услуги во сите области, но и „агилни, едноставни, меѓусебно усогласени и базирани на технолошки алатки“ практики за испорака на јавните услуги (Светски економски форум 2012). Позиционирањето на граѓанинот во центарот на работата на институциите има дупла корист – ги форсира институциите да бидат поефикасни и го зголемува задоволството и довербата на граѓаните. Основниот принцип за квалитетна испорака на јавните услуги е, и мора да биде, одговор на барањата и потребите на корисниците. Принципот е рефлектиран и во Целите за одржлив развој¹, конкретно во цел 16.6, која се стреми да „развије ефективни, отчетни и транспарентни институции на сите нивоа“, како и индикаторот 16.6.2 кој предлага да се мери „процентот на население кој е задоволен од нивното последно искуство во јавни услуги“.

Европската Унија, најрелевантна поради стратешката определба на Северна Македонија да постигне полноправно членство, постојано ги усовршува правилата за дигиталните услуги. Во последните месеци на 2020 година Европската комисија презентираше и нови заострени правила за давателите за дигитални услуги кои дејствуваат како посредници, како во јавниот така и во приватниот сектор². Ваквите

¹ Целите за одржлив развој се своевиден патоказ до 2030 година, односно разложени цели и мерки за постигнување мир и просперитет на луѓето и на планетата, сега и во иднина. Достапно на: <https://sdgs.un.org/goals>.

² Актите се подетално објаснети подолу во Контекст на ЕУ.

повисоки стандарди за јавни услуги се по примерот на поразвиените европски земји, додека за земјите со понизок БДП и послабо дигитално општество, постигнувањето на високите стандарди е сложено и скапо.

1.1. Цел на истражувањето

И Северна Македонија се стреми да постигне повисоко ниво на квалитетот на услугите за граѓаните и бизнисите, паралелно со поголем степен на дигитализација на процесите. Владата на РСМ неколку години наназад ги приоритизира јавните услуги високо на политичката и административната агенда преку мерките предвидени во Стратегијата за реформа на јавната администрација и релативно големите инвестиции во областа. Оттука, ова истражување има за цел да ја оцени целисходноста на реализираните мерки во оваа област во однос на мислењата и барањата на граѓаните од јавните услуги и од институциите.

Ова истражување еднакво се обидува да даде оценка за отвореноста на институциите кон гласот на граѓаните, нивните повратни информации за услугите и мерење на задоволството, за која досегашните оценки на Центарот за управување со промени покажаа дека не е на задоволително ниво³.

1.2 Методологија

За тоа колку нашите институции и раководството одговараат на потребите на граѓаните, единствено веродостојно можат да посведочат само граѓаните. За целите на ова истражување (но и на континуираното следење на испораката на јавните услуги) беше побарано од граѓаните да истакнат со кои проблеми најчесто се соочуваат при добивањето на услугите, колку и дали се задоволни од времето на испорака, наплатата, квалитетот на услугите, односот на вработените, еднаквиот третман, достапноста, информациите кои институциите ги даваат за услугите, како и достапноста и користењето на електронските услуги.

Мислењата и податоците од граѓаните беа прибрани преку:

1. Анкета за задоволството на граѓаните од јавните услуги на репрезентативен примерок на испитаници на целата територија на државата, односно вкупно на 700 испитаници – корисници на различни јавни услуги, спроведена по телефонски пат.

³ Во истражувањето на задоволството на граѓаните во 2018 година, едвај 4,8% од испитаниците се изјасниле дека дале пофалба, а 4,6% упатиле поплака за некоја јавна услуга. Истражувањето е достапно на: <https://cup.org.mk/publication/research-on-the-citizens-satisfaction-in-public-service-delivery>.

2. Десет поединечни продлабочени истражувања на различни услуги/ области на услуги, спроведени од десет граѓански организации⁴ (во натамошниот текст: продлабочено истражување), кои опфаќаа:
 - Анализа на состојбата во областа – достапни права и услуги, најпроблематични услуги, дали во текот на актуелната криза заради Ковид-19 има услуги кои се особено потребни или предизвикуваат повеќе проблеми отколку во редовна ситуација. За анализата беа спроведени интервјуа и прашалници – со лица корисници на услуги и службеници даватели на услуги.
 - Анализа на услугите на порталот www.uslugi.gov.mk и анализа на веб-страниците на институциите/ општините/ министерствата/ претпријатијата кои ги даваат услугите, како и споредба со постапките за добивање на услугите лично во органите.
 - Експеримент – проверка на достапноста на услугите, можноста и начинот на нејзино остварување преку интернет, комуникација со службите.

1.3 Претходно истражување

Бидејќи фокусот на истражувачката работа на Центарот за управување со промени секогаш е ставен на влијанието на јавните политики врз секојдневието на граѓаните, истражувањата за функционирањето на јавниот сектор и квалитетот на услугите задолжително вклучуваат и прибирање мислења од граѓаните за нивните реални искуства. Анкета за задоволството на граѓаните од јавните услуги беше спроведена на репрезентативен примерок во текот на 2018 година⁵, а некои од испитувачките прашања беа повторени и во 2020 година. Беа идентификувани повеќе промени во искуствата на граѓаните, па дел од овие податоци се искористени и во оваа анализа заради споредба.

⁴ Бирка на истражувања за испорака на јавни услуги на централно и локално ниво, достапна на: <https://cup.org.mk/publication/compendium-of-research-of-public-services-delivery-on-central-and-local-level>

⁵ Резултатите од анкетата од 2018 година се достапни на: <https://cup.org.mk/publication/research-on-the-citizens-satisfaction-in-public-service-delivery>.

2. Контекст на Европската Унија

2.1 Акциски план за е-Влада

Акцискиот план за е-Влада за 2016–2020 година на Европската Унија⁶ има за цел да ја забрза дигиталната трансформација на институциите и се раководи од следната визија: „До 2020 година, јавните институции и администрации во Европската Унија да бидат отворени, ефикасни и инклузивни, да обезбедуваат прекугранични, персонализирани, лесни за корисниците, дигитални јавни услуги „од крај до крај“ за сите граѓани и правни субјекти во ЕУ. За дизајнирањето и испораката на подобри услуги во согласност со потребите и барањата на граѓаните и деловните субјекти ќе се користат иновативни пристапи. Јавните администрации ги користат можностите што ги нуди новото дигитално опкружување за да им се олесни меѓусебната комуникација и комуникацијата со засегнатите страни“.

Според планот, земјите членки се оценуваат годишно за своите постигнувања според точно утврдени одредници за е-Влада. Република Северна Македонија е, исто така, дел од годишното оценување кое се врши според четири главни одредници:

1. Фокус на корисникот, кој вклучува до кој степен се обезбедуваат услуги преку интернет, колку се достапни преку мобилни телефони, но и кои механизми за поддршка и повратни информации за корисниците се достапни за корисниците.
2. Транспарентност, односно дали администрацијата обезбедува јасни, отворени информации за достапноста на услугите, дали е транспарентна за одговорностите на институциите и чувањето на личните податоци.
3. Клучни овозможувачки фактори или кои технолошки можности се во функција за испорака на е-услугите.
4. Прекугранична мобилност, која се однесува на лесен пристап и користење на услугите преку интернет од граѓаните од други држави.

Во 2020 година, вкупната оценка за ЕУ27 (без Велика Британија) изнесува 68% според методологијата за мерење според одредниците, што е пораст за 6% од пред две години⁷.

Подеталното испитување на првата одредница открива дека во просек во ЕУ повеќе од три од четири јавни услугите можат да бидат целосно завршени преку интернет (78%),

⁶ Планот е подготвен од Европската комисија, достапен на: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/european-egovernment-action-plan-2016-2020>

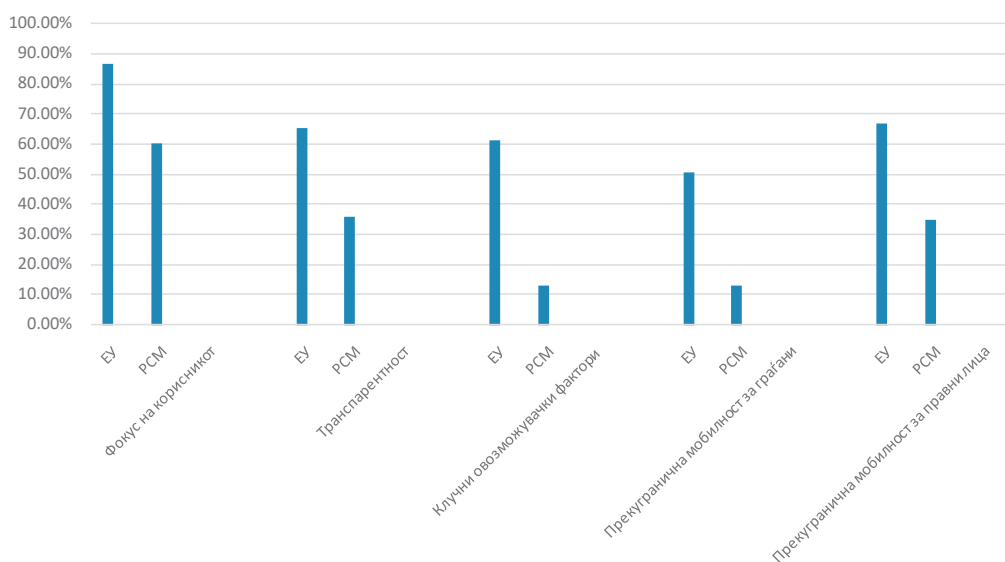
⁷ Извештај за е-Влада 2020, ЕК, достапен на: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/egovernment-benchmark-2020-egovernment-works-people>.

а корисниците можат да ги најдат услугите што ги бараат на интернет 95% од случаите, а информациите за овие услуги скоро 98% од случаите. 62% од е-услугите беа достапни преку мобилните телефони пред две години, а 76% денес. Транспарентноста има најголемо подобрување во последните две години, бидејќи сега корисниците добиваат известување за испорака кога услугата е завршена во 64% од случаите, а високи 98% од веб-страниците се транспарентни за организациската структура, мисијата и одговорностите на институциите и пристапот до информации. Сепак, времето за пополнување формулари и добивање услуга онлајн е задоволително за едвај 46% од испитаниците. Можноста граѓанинот да види како се користени неговите податоци е присутна во 64% од земјите, кога вашите податоци се користат во 42% од земјите и од кого во само 17% од земјите.

Европските земји треба да ја подобрат имплементацијата на дигиталните овозможувачки фактори за испорака на е-услуги за е-Влада, иако испраќање и добивање на официјална документација преку дигитални канали е можно за 68% на услугите, а граѓаните можат да користат своја национална електронска идентификација (eID) само за 57% од услугите кои бараат идентификација преку интернет. Покрај тоа, само половина (54%) од интернет-формуларите содржат претходно пополнети податоци за олеснување на пополнувањето. Прекуграничната мобилност, исто така, има потреба од подобрување. Граѓаните на ЕУ кои сакаат да добијат услуга од друга европска земја може да го сторат тоа за 62% од услугите за граѓаните и 76% од услуги за бизниси. Прекуграничното прифаќање на eID сè уште бара многу инвестиции од страна на ЕУ27.

Во следната табела се прикажани оценките за Северна Македонија наспроти просечната оценка за ЕУ по секоја одредница.

Табела бр. 1



Северна Македонија се рангира најдобро во однос на фокус на корисникот и ова е за поздравување, особено што Националниот портал за е-услуги е отворен пред само една година. Но не е охрабрувачки дека во оваа категорија земјата е последна од сите земји членки и земјите од регионот. Во однос на транспарентноста нашата земја е под европскиот просек, особено за транспарентноста за испораката на услугите, но и отчетноста за употребата и чувањето на личните податоци. За поздравување е дека на порталот uslugi.gov.mk секој граѓанин може да добие „преглед на логови за спроведен пристап до лични податоци од страна на корисниците на податоците содржани во Централниот регистар на население“, но прегледот содржи само пристап до личните податоци, а не и која институција и за која намена. Дури и да ги имаше овие податоци, прегледот на случаи кога е пристапено до податоците не е доволна мерка бидејќи не се однесува на многуте други локации каде се чуваат личните податоци на граѓаните. Земјата е најслабо оценета за клучни овозможувачки фактори односно користење на технологијата за сите трансакции со институциите. Само граѓаните кои направиле профил на Националниот портал за е-услуги или во Управата за јавни приходи имаат електронска идентификација, но за некои услуги е неопходен и електронски потпис. Во оваа област единствена мерка која е за поздравување е донесувањето на пакетот закони во 2019 година кои ја поставуваат основата за електронската комуникација, електронските документи и електронската идентификација. Како што е образложено и во приказот на мислењата на граѓаните, сè уште постои огромен проблем со неприфаќањето на електронските документи од бројни јавни институции. Последната област на е-услуги за граѓани и бизниси од други држави е еднакво слабо оценета, но состојбата за правните е подобра отколку за физичките лица. Компатибилноста на услугите и надвор од границите на државите е потребна за вклучување во Заедничкиот пазар на ЕУ, па затоа е неопходна многу работа и инвестирање во оваа област со цел приближување на РСМ кон ЕУ.

Од друга страна, за одредени аспекти сè уште недостасуваат мерења, споредено со истражувањата кои се прават на меѓународно ниво (како што е Анкетата за е-Влада на Обединети нации⁸), односно нема податоци за РСМ врз основа на кои може да се направи споредба со другите држави. Мерењата и податоците се неопходни за да се утврди моменталната точка или позиција во однос на стандардите за е-Влада, па потоа да се дефинира патоказот до позицијата кон која цели државата.

2.2. Отворени услуги за е-Влада

Акцискиот план за е-Влада за 2016-2020 година на ЕУ ги пропишува и Отворените услуги за е-Влада, кои се колаборативни и дигитални јавни услуги кои се отворени кон корисниците, засновани на соработка преку технологија со цел да се обезбеди поголема јавна вредност. Овие услуги се карактеризираат со:

⁸ Анкетата за е-Влада на Обединетите нации за 2020 година е достапна на:

<https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2020>.

1. Отвореност: напор за објавување на елементи и компоненти на услугата (податоци, компоненти на услуги, поддршка на одлуки) во однос на традиционалното електронско управување.
2. Соработка: признавање дека владата не треба да има за цел само исполнување на општествените и економските потреби со директно обезбедување услуги, туку треба да ја овозможи, поддржи и продолжи соработката со засегнатите страни, односно граѓаните и правните субјекти. Ова вклучува услуги дизајнирани и обезбедени и од страна на приватни субјекти, не само од страна на владата, кои ќе помагаат во решавање на прашања поврзани со јавните услуги.
3. Технологија: отворените услуги се суштински зависни од дигиталната технологија за испорака на услугите, со која се обезбедува иновација во начинот на испорака на услугите и по дефиниција е соработка, преку отворени податоци, отворени веб-алатки или платформи за соработка.

Табела бр. 2 - Вредност на отворените услуги⁹

	Услуги	Трошок за технологија	Монетарна вредност	Немонетарна вредност
Услуги за физички лица	Поддршка за претприемништво Улично одржување Прибирање повратна информација (фидбек) од граѓаните	Умерен	Умерено позитивна	Многу позитивна
Административни услуги	Транспарентно објавување на акти Електронски потпис Електронско идентификување	Висок	Многу позитивна	Умерено позитивна
Услуги за поголема партиципативност	Партиципативно буџетирање Партиципативно одлучување	Умерен	Негативна	Многу позитивна

⁹ Анализа на вредноста на новата генерација е-владини услуги и како јавниот сектор да стане двигател на иновациите преку ИКТ, 2016, публикација на Европска Унија, достапна на:

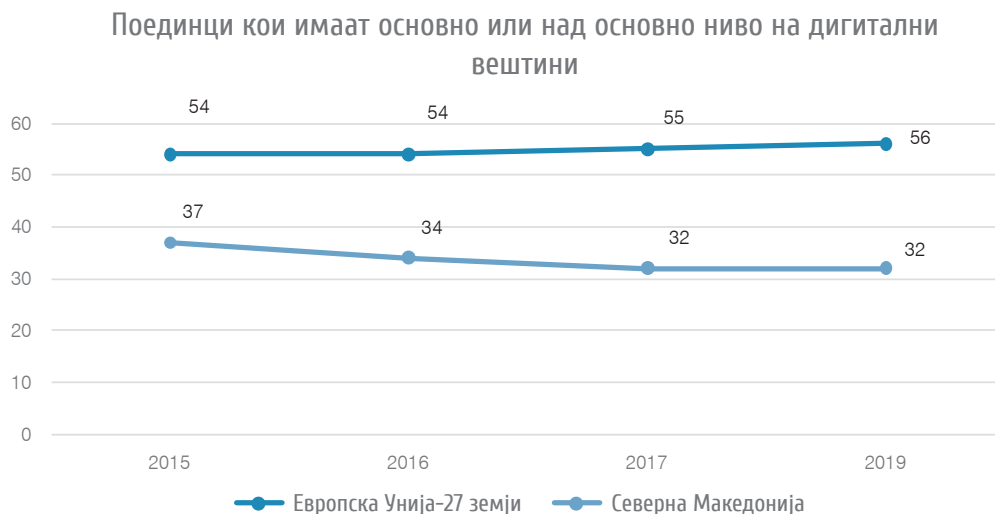
<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/1e0bball-c67f-11e6-a6db-01aa75ed71a1>.

И нашето општество треба да се стреми кон градење повеќе отворени услуги. Имаме предуслови за развој на ваквите услуги, првенствено поради основата поставена со Националниот портал за е-услуги со Електронскиот регистар на население, но најмногу со воспоставената инфраструктура за отворени податоци. За отворените податоци имаме усвоени стандарди, портал за нивна објава и систематизирање и сè повеќе институции и млади кои ја сфаќаат нивната вредност и ги користат. Не се очекува отворените услуги да ги заменат традиционалните јавни услуги или потреба од документи, но можат да придонесат за нивно модернизирање, поедноставување, скратување или со давање повеќе отворени информации за нив. Засега, најмногу недостасува популаризирање на отворените податоци за поинтензивно користење на нивниот потенцијал за унапредување на работата на институциите.

2.3. Дигитална писменост

Напредокот во земјите на ЕУ и брзата дигитализација е возможна заради високото ниво на дигитална писменост. За жал, нашата држава сè уште не може да се спореди со повеќето ЕУ земји членки кога станува збор за дигиталната писменост на целокупното население. Очигледни се разликите кај податоците кои мерат број на лица со основни и повеќе од основни дигитални вештини (табела бр. 3)¹⁰.

Табела бр. 3



Повеќето дополнителни истражувања укажуваат на тоа дека дигитални вештини недостасуваат не само кај општата популација, туку и кај вработените во институциите

¹⁰ Извор: Еуростат, Ниво на дигитални вештини на поединците, според верзија од 14.10.2020, достапна на: <https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>.

кои се даватели на услугите. Со вакво ниво на дигитални вештини се заклучува дека транзицијата кон целосно дигитално работење, како и целосно дигитални услуги нема да оди ниту брзо, ниту лесно, па државата мора неодложно да направи стратегија за адресирање на проблемот.

2.4. Новини во дигиталните услуги во ЕУ

Како што беше само споменато во воведот, Европската Унија континуирано работи на подобрување на услугите за граѓаните и приватниот сектор, а последниот чекор беше усвојувањето на Актот за дигитални услуги и Актот за дигитален пазар¹¹. Имено, Актот за дигитални услуги ги регулира и заострува правилата за давателите за дигитални услуги кои дејствуваат како посредници во нивната улога да ги поврзуваат потрошувачите со добра, услуги и содржина. Се воведуваат мерки за спротивставување на нелегална содржина преку интернет, вклучително и стоки и услуги, овозможување механизми за корисниците да ја означуваат таквата содржина, нови правила за следење на деловните корисници на интернет-пазарот првенствено за идентификување на продавачи на нелегална стока, ефективни заштитни мерки за корисниците, мерки за транспарентност за интернет-платформи и слично.

Актот за дигитални пазари, пак, воведува правила за платформи кои дејствуваат како „порти“ кон дигиталниот сектор. Ова се платформи кои имаат значително влијание врз внатрешниот пазар на ЕУ, служат како важен портал за деловните корисници да стигнат до своите клиенти и може да се постават како тесни грла помеѓу бизнисите и потрошувачите, поради што е неопходно да бидат регулирани подобро.

Со новите акти, од земјите членки ќе се бара да назначат надлежни регулаторни органи – координатори за дигитални услуги – за надзор на усогласеноста на услугите основани на нивната територија со новите правила и да учествуваат во механизмот за соработка на ЕУ од предложениот Акт за дигитални услуги.

Ваквите трендови укажуваат на две работи:

1. Со строгите стандарди наметнати за дигиталните услуги во приватниот сектор, владите првенствено ќе мора истите да ги применуваат и при испораката на своите услуги, односно јавните услуги.
2. Во Република Северна Македонија дел од дигиталните услуги се даваат токму преку посредници (intermediaries) кои ќе бидат опфатени со новиот сет акти, односно јавните услуги кај нас многу скоро ќе бидат засегнати од овие правила, кои навидум се однесуваат само на дигиталните услуги од приватниот сектор во ЕУ.

¹¹ Акт за дигитални услуги, достапен на: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/QANDA_20_2348. Акт за дигитални пазари, достапен на: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/QANDA_20_2349.

3. Стратегија за реформа на јавната администрација

Стратегијата за реформа на јавната администрација 2018 – 2022 е документот со кој Владата на РСМ ја поставува рамката за постигнување на повисоки стандарди во работата на јавниот сектор. Стратегијата ги утврдува мерките кои ќе бидат преземени во следните пет години за остварување на општите и посебните цели дефинирани во секоја од приоритетните области. Организирана е според приоритетните области дефинирани од страна на СИГМА, заедничката иницијатива на ОЕЦД и Европската комисија за воспоставување на систем на добро владеење во јавниот сектор во земјите членки на ОЕЦД¹²:

1. Креирање на политики и координација
2. Јавна служба и управување со човечки ресурси
3. Одговорност, отчетност и транспарентност
4. Давање услуги и ИКТ поддршка на администрацијата

Мерките кои се однесуваат на подобрување на испораката на услугите за граѓаните и бизнисите се вклучени во четвртата приоритетна област со поднаслов „Обезбедување на услуги на брз, едноставен и лесно достапен начин“. Овој дел во анализата дава преглед на исполнувањето на планираните мерки, но и оценка за тоа дали резултатите се навистина целисходни и имаат влијание врз секојдневниот живот на граѓаните.

Посебната цел 4.1. *Рационално инвестирање во развојот на дигиталната средина* го определува стратешкиот пристап кон прашањето на подобрување на услугите за граѓаните, односно носење на стратешки документи и определување на пристапот кон изнаоѓање решение на ниво на политика. Ова значи дека во рамки на оваа цел се спроведуваат активности кои се позадината на процесите за испорака на поефикасни услуги. Инвестициите во областа дигитализација се секогаш многу скапи, односно се значителни за буџетите на институциите и на државата, па оттука стратешки пристап кон ваквите инвестиции и надградување на системите, наспроти градење целосно нови системи, е неопходен за добивање најдобра вредност за вложените пари.

Во 2018 е основан Национален совет за ИКТ, со задача подготовка и следење на имплементацијата на Националната стратегија за ИКТ, како и давање мислења на годишните планови за јавни набавки и техничките спецификации на тендерските документации на институциите од јавниот сектор каде што предмет на набавка е

¹² www.sigmaweb.org.

опрема и/или софтвер во вредност од над 20.000 евра во денарска противвредност. Според извештаите на Министерството за информатичко општество и администрација (МИОА)¹³, во 2019 година од вкупно 269 ИКТ проекти објавени од органите на државна управа, агенции и инспекциски служби, 86 биле предмет на разгледување и дискусија на ИКТ Советот, односно 32% проценти од ИКТ проектите биле координирани централно. За жал не се јавно објавени информациите за висината на заштедите остварени со ваквата координација на набавките, ниту пак дали се тие настанати како последица на работата на Советот, но овие активности ги оценуваме за многу позитивни и во насока на економично управување со јавните финансии.

Во истата насока на подобро искористување на расположливите средства односно добивање максимална вредност за расположливите средства, во Стратегијата беше планирано и „развивање на план за рационално инвестирање“ (активност 4.1.1.5. во СРЈА). За жал, МИОА информира дека „со ревизијата на Акцискиот план за спроведување на СРЈА се одлучи дека нема да се изработува План за рационално инвестирање“, иако оваа мерка беше поздравена од граѓанскиот сектор и јавноста.

Во рамки на истата мерка *M.4.1.1. Стратешки пристап во процесот на дигитална трансформација*, на стратешко ниво се планира и користење на „облак“ инфраструктура која е особено важна за овој период. Кризата предизвикана од Ковид-19 ја наметна потребата на вработените во јавниот сектор да работат од дома, односно да имаат пристап до документите од дома кои би можеле да бидат поставени на „облак“ простор¹⁴. Но, повеќето институции не успеаја да ги адаптираат работните процеси на пофлексибилниот пристап кон работата, односно организација на работата на далечина, и ова значајно влијаеше на вршењето на нивните функции, што се одрази и на испораката на услугите. Влијанието на пандемијата во сферата на јавните услуги ја истакна потребата да се забрзаат процесите на користење дигитални алатки за работа во јавниот сектор, а МИОА како одговорно министерство мора да ги преосмисли мерките за трансформација на јавниот сектор, за да обезбеди отпорни и флексибилни структури во служба на граѓаните. Според последните информации, тековно се подготвуваат услови за обезбедување „облак“ простор за секој вработен во органите на државната управа, доволно голем за да им овозможи на вработените да ја префрлат својата работа комплетно во виртуелниот простор.

¹³ Годишен извештај за спроведување на СРЈА, 2020, достапен на: https://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/rja/godishen_izveshtaj_2019.pdf.

¹⁴ Истражувањето Градење на јавен сектор базиран на знаење (2020, ЦУП, достапно на: <https://cup.org.mk/publication/developing-knowledge-based-public-sector>) за зачувување и споделување на знаењето во институциите на јавниот сектор покажа дека високи 70% од вработените во институциите ги зачувуваат документите само локално на својот компјутер, дека немаат пристап до информациите и документите кога не се физички присутни во канцелариите и дека немаат ниту обврски, ниту пракса да го споделуваат знаењето кое го стекнуваат работејќи во јавниот сектор. Ова покажа дека организацијата на „работа од дома“ за време на пандемијата, всушност за вработените во јавниот сектор не е работа, туку повеќе е одмор. Состојбата во која институциите не успеаја да одговорат на барањата на граѓаните и приватниот сектор и тоа во вонредни услуги на пандемија предизвика големо незадоволство кај граѓаните кои бараа услуги, а не успеаја да ги добијат поради застојот во работата на администрацијата.

За да може да се премине на дигитално работење, неопходно е почитување на правните прописи за електронски документи и електронско работење¹⁵ со чие донесување се изедначи важноста на електронските документи со печатените верзии кои имаат воден потпис и печат. Усвојувањето на правната рамка е еден од најважните резултати од Стратегијата, но нејзиното спроведување е сè уште проблем во пракса. Иако постои обврска за издавање и користење електронски документи, истата наидува на отпор за примена во бројни институции, па граѓаните се жалат дека смислата на електронските документи се губи кога институциите бараат оригинален „воден“ печат.

За реализација на работењето во виртуелен простор се предвидени активности во мерката 4.1.3 од СРЈА, но освен подобрувањето на правната рамка за архивско и канцелариско работење на која тековно се работи, повеќето активности во оваа мерка не се реализирани. Во тек е и комплетно редизајнирање на одредени процедури кои завршуваат со услуга кон граѓаните како пилотирање на целосно дигитални постапки и услуги, но бројот на дигитални услуги не е сè уште значително зголемен.

Овие мерки ги оценуваме како одлични и исклучително корисни за општеството, но едновременно и задоцнети. Поради пандемијата можеби се дополнително забрзани, но веќе е изгубен драгоцен период кога јавниот сектор не беше соодветно функционален. Нефункционалноста наиде на особен револт кај граѓаните поради намалениот пристап до услугите, преку што се увиде неподготвеноста на администрацијата.

Иако содржи претежно интерни административни активности, Мерката 4.1.2. *Централно координирано управување со проектите во областа е-Влада и ИКТ* предвидува и развој на програма за обука за подобрување на дигитална писменост, без која сите напори за дигитализација може да пропаднат. Во извештајот за реализацијата на оваа активност за 2019 година нема информации, но во извештајот за претходниот период¹⁶ МИОА известува дека е направен само финален нацрт на програмата за обука и се бараат потенцијални донатори за спроведување на програмата без информации за нејзина реализација и за реалното усовршување на дигиталните вештини на вработените. Од друга страна, досега не е подготвена сеопфатна стратегија за градење на дигиталните вештини на населението во Северна Македонија, еден од клучните услови кога станува збор за дигитализација на општеството, како што е впрочем и пример во земјите членки на ЕУ.

СРЈА понатаму предвидува и подобрување во областа на управување со квалитет, вклучително и системите за мерење на задоволството на корисниците на услуги.

¹⁵ Закон за централен регистар на население „Службен весник на РСМ“ бр. 98/19; достапен на: https://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/legislation/zakon_za_centralen_registar_na_naselenie.pdf; Закон за електронско управување и електронски услуги „Службен весник на РСМ“ бр. 98/19; достапен на: https://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/legislation/zakon_za_elektronsko_upravuvanje_i_elektronski_uslugi_0.pdf; Закон за електронски документи и доверливи услуги „Службен весник на РСМ“ бр. 101/19, достапен на: https://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/legislation/zakon_za_elektronski_dokumenti_eid_i_doverlivi_uslugi.pdf.

¹⁶ Извештаите на МИОА за реализација за СРЈА се достапни на: <https://mioa.gov.mk/?q=mk/node/2103>.

Ваквите мерки се од особено значење за граѓаните и тие се оние кои ги оценуваме како директно насочени кон вклучување на граѓаните во креирањето на политиките кои се однесуваат на услугите. За жал, како што е наведено во воведот, мал е процентот на граѓани кои имаат опција да го изразат своето задоволство или незадоволство директно кај институциите, кое систематски ќе биде земено предвид и ќе придонесе за промени.

Извештајот за 2019 година за реализација на СРЈА пријавува и унифицирање на дел од веб-страниците на Владата и министерствата со цел полесно доаѓање до информации за институциите, како и дополнување на Каталогот за услуги како алатка во позадината на Националниот портал за е-услуги. На крајот на 2019 година, на граѓаните им биле достапни 129 електронски услуги, додека на крајот на 2020 година на порталот има информација дека 150 услуги можат да се добијат електронски. Извештајот вели дека „бројот на регистрирани корисници до крајот на 2019 беше 2827, а беа поднесени и 1040 барања за електронски услуги“. Утврдени се и стандарди за квалитет на податоци кои ќе ги користат институциите во меѓусебната размена и во електронски постапки, што е особено важно за претстојниот процес на дигитализација на клучните регистри во државата. Се известува и дека во текот на 2020 година е започнат проект со кој ќе се дигитализираат 40 регистри кои ќе овозможат нови 135 електронски услуги за граѓаните, што е повеќе од неопходно за граѓаните¹⁷. Засега, најголемиот недостаток на Националниот портал за е-услуги е недостапноста на услуги за правните лица, а правните лица се и најподготвени да работат со дигитални услуги бидејќи подолго време користат вакви услуги од институции како Управата за јавни приходи или Централниот регистар.

Наведените мерки се добредојдени за подобрување на дигиталната средина за е-услуги, а дополнително е за поздравување дека институциите паралелно работат и на подобрување на услугите кои сè уште се испорачуваат и ќе продолжат да се испорачуваат по традиционален пат (на шалтер).

Се известува и дека е унапреден физичкиот пристап до институциите за овозможување еднаков пристап за сите граѓани, односно дека во 2019 година „во 315 објекти на органите на државна управа и 62 објекти во надлежност на единиците на локалната самоуправа се поставени пристапни рамки, лифт и/или подвижна платформа, обезбедувајќи услови за непречен пристап за лица со инвалидитет. Со ова, процентот на физички пристапни институции за лица со инвалидитет порасна од 61% на 66% во текот на една година“. Несомнено, овие физички подобрувања се неопходни за достапност на институциите и услугите до сите категории на граѓани, особено земајќи ја предвид неподготвеноста на граѓаните да работат во дигиталната средина или добиваат електронски услуги. Ваквите активности со мали инвестиции можат да направат значајна промена за одредени групи граѓани, па секогаш се оценети како неопходни и со позитивно влијание.

Од друга страна, продолжува инвестирањето и во салите за услуги „Една точка за услуги“ (ЕТУ), каде граѓаните од едно место можат да добијат околу 50 услуги од 10 различни институции (бројките се однесуваат на функционалната ЕТУ во Скопје). ЕТУ беа предвидени да работат по принципот на едношалтерски систем, но досегашното

¹⁷ МИОА, <https://www.mioa.gov.mk/?q=mk/node/3219>.

искуство на граѓаните покажува дека се само шалтери од различни институции во една канцеларија. Нема никаква модернизација ниту поедноставување во постапувањето за услугите, а уште во екот на пандемијата пред ЕТУ во Скопје граѓаните беа сведоци на недозволен гужви и редици. Истата канцеларија повеќепати се реновираше поради што повторно беа оневозможени бројни услуги за граѓаните. Сите инвестиции во канцеларијата претпоставуваме дека достигнале одреден износ, но како резултат граѓаните не добија подобри услуги. Дополнително, и покрај потребата за подобрување на услугите на шалтер, не може да се оправдаат големи вложувања во нови сали како ЕТУ бидејќи модерното време несомнено ќе наложи користење на дигиталните услуги како примарен, па наскоро и единствен начин.

Сепак, не смее да се заборави на генералниот недостаток во однос на стратешкото планирање на развојот на е-Влада. Иницијално, целта на интегрирање на функциите на државата во делот на реформата на јавната администрација и градењето информатичко општество беше самиот развој на информатичкото општество да го стимулира дигитализирањето на административните процеси. Но, се чини дека наместо тој ефект се постигна спротивниот. Во Стратегијата за реформа на јавната администрација многу поголем приоритет се дава на други реформски мерки за администрацијата, додека пак мерките кои се однесуваат на дигитализација на административните процеси на ниво на активност се последни по приоритет и речиси редовно најголемиот дел од нив остануваат неспроведени и се префрлуваат во следниот акциски план или следната стратегија. Голем дел од самостојните дигитални процеси кои беа опфатени во Стратегијата за е-Влада од 2012 се претопени или изгубени. Единствен посебен документ е Стратегијата за ИКТ, но таа не содржи комплетен сет на мерки кои се однесуваат на дигитална влада. За пример, и најнапредните држави во оваа област континуирано имаат стратегии за е-Влада односно сега најчесто наречени стратегии за дигитална влада. Неопходен е појасен пристап за ова прашање бидејќи моделот на интегрирање на ваквите мерки строго во контекст на реформа на јавна администрација не ги дава посакуваните резултати, ниту патоказ во кој правец државата го развива овој сегмент од информатичкото општество.

3.1 Буџет

Планирањето на буџетските средства за развојот на дигитално општество се релативно стабилни во изминатите години, што е особено важно заради спроведување на приоритетот 4. Давање услуги и ИКТ поддршка на администрацијата од СРЈА. Сепак, планираните алокации во склоп на буџетот на МИОА за категоријата *Информатичко општество* се намалени за 4,6% во 2020 година во споредба со 2019 година, а категоријата *Развој и имплементација на ИКТ* има намалување за само 0,05% за истиот период. Намалувањата не се резултат на ребаланс заради пандемијата бидејќи се планирани во 2019 година, што повторно укажува дека областа не е меѓу врвните приоритети на владата.

Детален преглед на планираните алокации е даден во Прилог 1.

4. Задоволство на граѓаните од испораката на јавните услуги

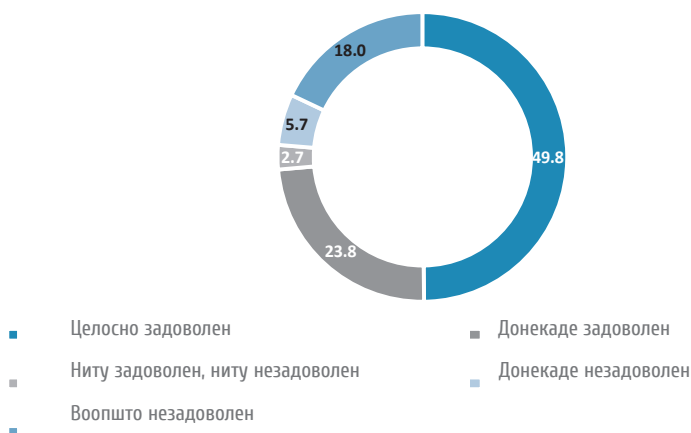
4.1 Генерално задоволство

Во овој дел од анализата се прикажани мислењата и задоволството на граѓаните од добивањето на услугите од институциите, начинот на комуникација, ставовите за електронските услуги и искуствата со Националниот портал за електронски услуги, како и надополнувања со статистичките податоци идентификувани во Евробарометарот 2020 на Европската Унија¹⁸. Податоците се потребни заради реална проценка на постигнатиот напредок од страна на институциите, а овие насоки од граѓаните, нивните реално изнесени проблеми, практични искуства, предлози и сугестии, институциите би можеле да ги искористат при менување на услугите со цел да излезат во пресрет на граѓаните.

Истражувањата континуирано покажуваат дека релативно висок процент на граѓаните е, генерално, задоволен од начинот и квалитетот на јавните услуги, односно вкупно 73,6% во 2018 година и 80,2% во 2020 година (вкупно целосно и делумно задоволни од испораката на услугите кои ги добиле од институциите) (табела бр. 4 и табела бр. 5).

Табела бр. 4

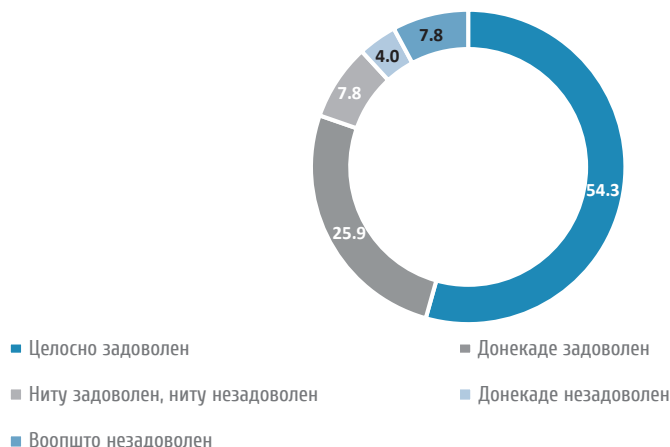
2018 – Колку сте генерално задоволни од испораката на јавната услуга која сте ја добиле?



¹⁸ Стандарден Евробарометар 93, лето 2020, Европска комисија, достапно на: <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/yearFrom/1974/yearTo/2020/surveyKy/2262>

Табела бр. 5

2020 – Колку сте генерално задоволни од испораката на јавната услуга која сте ја добиле?



Увидуваме не многу големи, но сепак видливи разлики во позитивна насока бидејќи процентот на целосно задоволни лица е пораснат за 4,5%, а порастот кај делумно задоволните е 2,1%. Процентите упатуваат на тоа дека институциите не можат да се пофалат со големо подобрување во својата работа, но сепак временскиот период е само година и половина меѓу двете истражувања, а второто истражување е направено во време на светската пандемија.

Согласно Евробарометарот 2020 на Европската Унија¹⁹, при испитување на задоволството од јавните услуги од институциите само 41% од граѓаните во Северна Македонија дале одговор дека се задоволни (целосно задоволни и задоволни) од испораката на јавните услуги. Просекот на 28-те европски земји членки е 54%, но задоволството оди до високи 92% кај граѓаните на Луксембург и 90% во Холандија, и двете високо дигитализирани општества. Разликата во процентот на генерално задоволство се должи на тоа дека Евробарометарот го утврдува процентот по повеќе потпрашања, додека анкетата на ЦУП дава резултат од едно прашање.

При продлабоченото испитување на последни индивидуални искуства со институциите, граѓаните истакнуваат бројни проблеми при секојдневната испорака на услугите. Не смеат да се занемарат проблемите кои настануваат поради потребата да се пристапи до институциите лично во време на пандемијата, на пример за пријавување на невработените лица, или неопходноста родителите сè уште да ги носат лично на шалтер документите за новородено дете, иако се документи од други јавни институции, а единствениот податок кој го пријавуваат е името на детето.

¹⁹ Ibid, Прашање 1.7.

Граѓаните континуирано се соочуваат со различни проблеми при добивање услуги од институциите, а и самите оценуваат кои се причините за нив. Тие континуирано ги посочуваат нестручноста на вработените и партизираноста на администрацијата како најголеми проблеми, но податокот кој најмногу загрижува е дека во 2020 година е видно зголемено незадоволството поради нееднаквиот третман на корисниците по различни основи. Ова може да се толкува како искуство со корупција или маргинализирање на одредени ранливи групи во општеството, но по ниеден основ не смее да остане неадресирано од властите бидејќи е важен проблем.

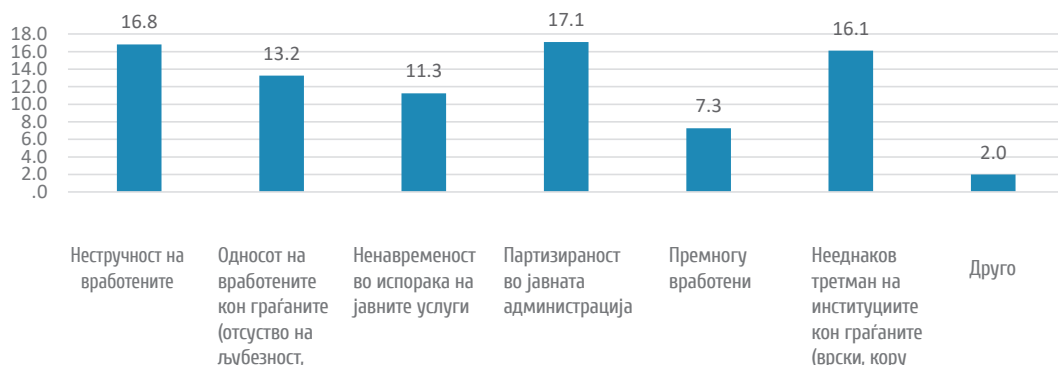
Табела бр. 6

2018 - Кои, според Вас, се најголемите проблеми во испораката на јавни услуги генерално?



Табела бр. 7

2020 – Кои, според Вас, се најголемите проблеми во испораката на јавни услуги генерално?



Токму промената во овој показател за еднаков третман паѓа во очи и поради тенденцијата на владејачката опција која го промовира концептот „Едно општество за сите“ последните години. И покрај донесените стратешки документи и медиумската промоција на концептот, оценуваме дека мерките кои се спроведуваат за истиот да се имплементира досега не дале задоволителен резултат, штом е во пораст перцепцијата на граѓаните дека институциите немаат еднаков третман кон сите граѓани.

Продлабоченото истражување²⁰ на оваа тема врз социјалните услуги во Општина Шuto Оризари покажа дека високи 80% од испитаните корисници на социјални услуги се почувствувале дискриминирани при постапувањето на Меѓуопштинскиот центар за социјални работи. Дополнително, нееднаков третман од институциите и постапување „со врски“ граѓаните пријавија и при постапките за сместување во државните студентски домови и добивањето правна помош од надлежните институции. За жал, повеќето од овие услуги ги погодуваат токму најранливите категории граѓани, кои се дискриминирани наместо заштитени од државата.

4.2 Соработка меѓу институциите

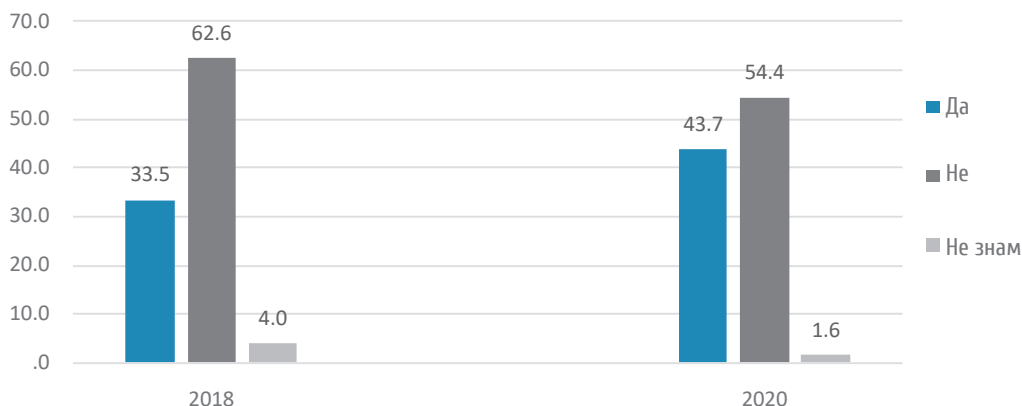
Иако Законот за општа управна постапка²¹, кој категорично наметнува соработка по службена должност меѓу институциите, е во сила повеќе години и би требало активно да се применува, оваа важна одредба за граѓаните очигледно сè уште не се почитува. Соработката по службена должност пред сè налага да се прибавуваат документи од други институции по службена соработка меѓу институциите и овие документи да не се бараат од граѓаните.

²⁰ Истражувањето објаснето погоре во 1.2. Методологија. Види фуснота бр. 4.

²¹ Закон за општа управна постапка (Сл. весник на РСМ 124/2015, 65/2108), достапен на: <https://www.mioa.gov.mk/?q=mk/documents/legislation>.

Табела бр. 8

Дали за да ја добиете услугата беше потребно да прибавите/поднесете документи кои ги издава друга јавна институција, различна од институцијата – давател?



Од скоро сите добиени резултати, податоците за ова прашање се во најнегативен тренд, односно има назадување во овој аспект на испораката на услугите. Истото е потврдено и од продлабочените интервјуа, односно дека документи од други јавни институции биле потребни, на пример, за добивање на:

- социјални услуги за кои биле побарани потврди од училиште, од здравствени институции, од Катастар, од Агенција за вработување;
- здравствени услуги за кои бил потребен Извод од матична книга на венчани;
- пристап до финансиска помош за која биле побарани потврди за семејна состојба, имотна состојба, за работни односи, за даноци;
- пресметка на даноци со барање за катастарски документи;
- студентски услуги за кои биле потребни потврди за социјална помош и потврди за семејна состојба.

За социјални услуги во Општина Шуто Оризари дури на 90% од испитаниците им биле побарани документи од други јавни институции, додека процентот е помал и изнесува 13,7% кај студентите на кои им биле барани вакви документи при конкурирање за сместување во студентски домови.

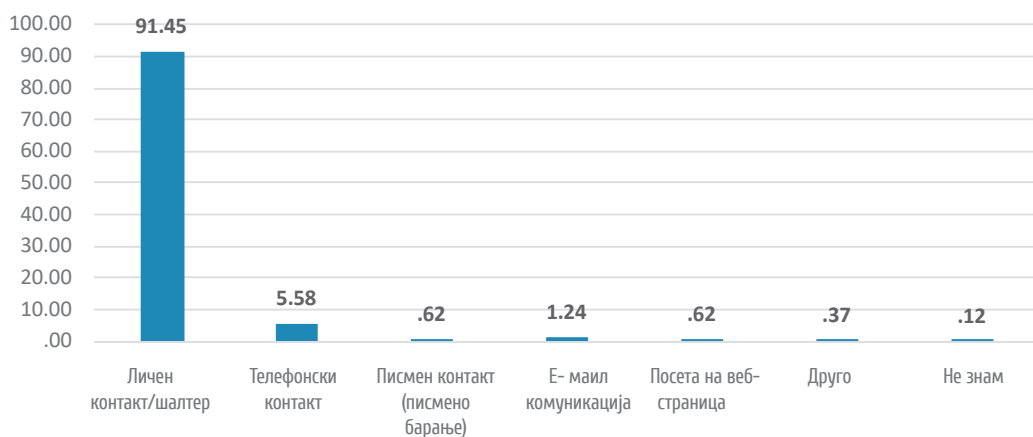
Нема оправдување зошто е во пораст бројот на постапки во кои се бараат документи од други институции. Ниту пандемијата, ниту мерките со кои се фалат институциите за вложувања и напредок во дигитализацијата на услугите не одат во прилог на податоците, што значи дека единствено останува човечкиот фактор како можна причина за ваквото назадување.

4.3 Комуникација со граѓаните

Во однос на комуникацијата со институциите за добивање услуги, заради пандемијата граѓаните одеднаш беа обврзани да вршат што повеќе трансакции и да комуницираат од своите домови и на електронски начин, што јасно се огледува во резултатите за досегашен контакт со институциите (табели 9 и 10) и за начинот на комуникација кој го преферираат во иднина (табели 11 и 12).

Табела бр. 9

2018 - На кој начин имавте контакт со јавна институција за добивање јавна услуга?



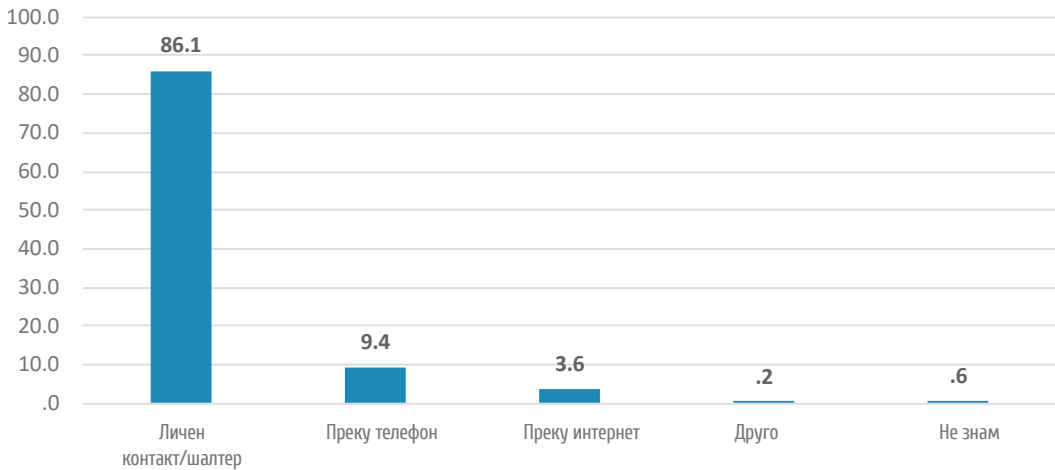
Табела бр. 10

2020-На кој начин имавте контакт со јавна институција за добивање јавна услуга?



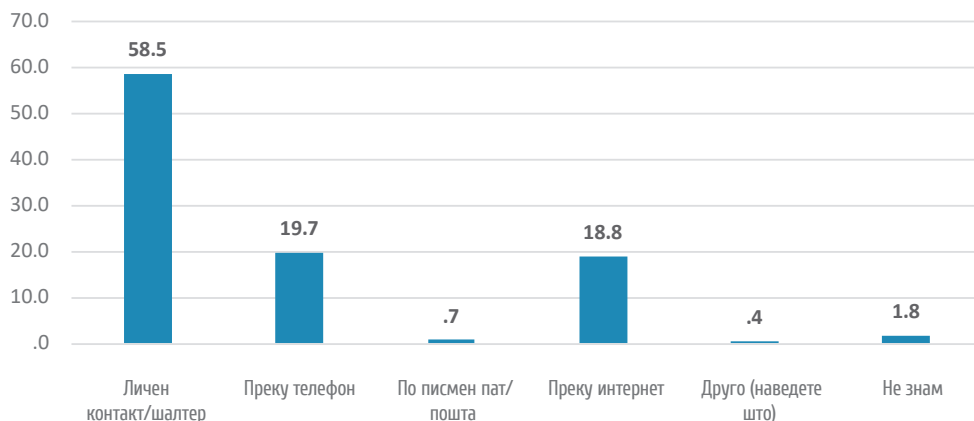
Табела бр. 11

2018 - Кој начин на контакт со институциите го преферираат?



Табела бр. 12

2020 – Кој начин на контакт со институциите го преферираат (појаснување: се чувствувате најкомотно да го користите, ќе го изберете иако ви се достапни различни начини)?



Очигледно е позитивното придвижување на расположението на граѓаните да комуницираат со институциите по електронски пат од 3,59% на 18,8%, иако повеќето ја имале првата ваква комуникација поради рестрикциите во движење заради пандемијата. Граѓаните стануваат сè поотворени за дигитална комуникација, што несомнено се должи и на квалитетот на информациите и услугите кои ги добиваат по дигитален пат (подолу табела бр. 16). Овие резултати се охрабрувачки, иако со оглед на образовното ниво на државата, во оваа сфера не смее да се очекуваат „квантни скокови“ во промените на однесувањето на граѓаните.

Од истражувањата на терен се издвоија одговори зошто граѓаните го преферираат повеќе електронскиот наспроти шалтерскиот начин на добивање на документи:

- „Многу е полесен и заштедуваш време и пари“;
- „Побрз, попрактичен и поефикасен начин“;
- „Работи 24/7, не треба да чекаш ред, не се губи време и нема паузи“;
- „Може да стигне на која адреса сакаш“;
- „Почитување на моето и времето на службениците“;
- „Во духот на економичноста, еколошката заштита и заштеда на хартија, принципите на брзина и ефикасност“;
- „Затоа што не мора да се буткам и да ме препраќаат по други места за да ја префрлаат топката поради својата некомпетентност и непрофесионалност“;

- „За да имам некаков доказ дека сум искористила некаква услуга од таа институција зошто вака поконкретно кажано, се губат предмети, испаруваат“;
- „Затоа што е полесно, поедноставно, нема препраќање од шалтер на шалтер и кревање раменици“.

Оние граѓани, пак, кои одговориле дека го преферираат шалтерскиот начин на добивање на услугата најчесто тоа го прават поради:

- „Навика“;
- „Неможност електронски да се снајдам и да пополнам обрасци“;
- „Нема соработка со вработените“;
- „Електронските услуги не се прилагодени кон повозрасната категорија на граѓани, премногу сложени се и не се целосни“;
- „Неинформираност за можностите за електронско добивање на услуга“.²²

Оттука, заклучуваме дека сега е времето кога институциите треба да продолжат да работат на масовна дигитализација бидејќи ситуацијата налага истата (генерално) да се прифати за многу брзо време. Во истражувањата на терен забележавме дека има повеќе проблеми кои стојат на патот на поголема дигитализација и масовно користење на дигиталните алатки и услуги од граѓаните, но сегашниот контекст е изменет и треба да се искористи.

Што се однесува, пак, до комуникацијата со граѓаните, неспорно е дека тука постои и персонален фактор, односно зависи од нивото на дигиталната писменост на граѓаните како што веќе беше споменато и во претходен контекст. Иако пандемијата го успори светот и ја намали глобалната размена, само една област доживеа неприкосновен бум, а тоа е дигиталната сфера заради тоа што овозможи едноставна, брза и бесконтактна комуникација во време кога беше најпотребно. Иако, објективно, најголемата пречка се недоволните дигитални вештини на населението, во отсуство на алтернатива, ситуацијата ги натера сите генерации да се прилагодат на електронска комуникација многу бргу. Се препорачува поинтензивно да им се доближат електронските услуги на граѓаните.

Како најочигледен пример се наведува сферата на образованието, односно итното и целосно преминување на настава на далечина преку е-алатки од страна на наставниците и учениците, при што во Северна Македонија 90% од децата во училишна возраст денес успешно следат настава, иако повеќето не одат физички во училиште²³.

²² Види фусната бр. 10.

²³ Податок од Министерство за образование и наука, 16.12.2020 год, достапен на: <https://mon.gov.mk/m/content/?id=3582>.

Неодамнешно истражување на платформите за повратни информации (feedback) во земјите во развој, покажува дека постои разлика помеѓу платформите што собираат индивидуални повратни информации и оние што го агрегираат инпутот од граѓаните, а честа е појавата каде се достапни и двете опции. Студијата нагласува дека објавувањето на повратните информации од граѓаните е од клучна важност за да се обезбеди целосна операционализација на различни механизми за отчетност и доверба²⁴.

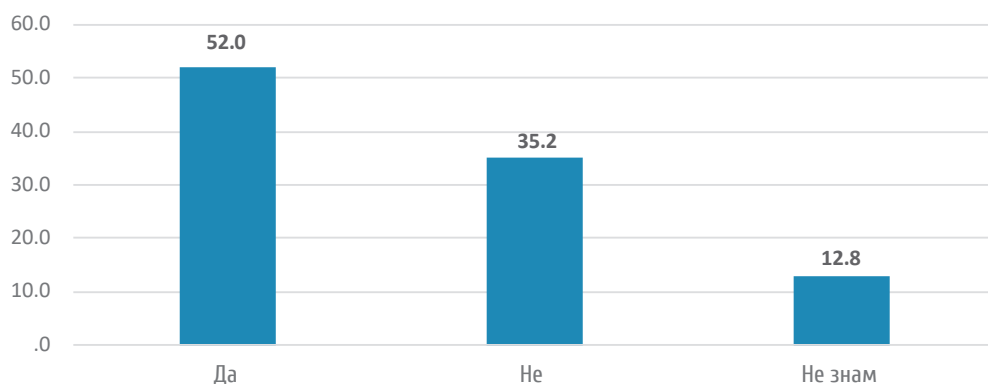
Ова значи дека институциите во РСМ треба сами да си создадат механизам за повратни информации за задоволството на граѓаните од нивните услуги и инпутот кој ќе го добијат:

1. Задолжително да го објават и да ја зајакнат довербата кај граѓаните покажувајќи дека трпат критика и јавно споделуваат.
2. Да го искористат тој повратен механизам на информации за подобрување на услугите.

Во иста прогресивна насока, во 2020 година нагло порасна бројот на граѓани кои се чувствуваат подготвени да користат електронски услуги, односно над половина од испитаниците се изјасниле со ваков одговор (табела бр. 13), иако генералното ниво на дигиталните вештини на населението е далеку под просекот на Европската Унија.

Табела бр. 13

Земајќи ја предвид новонастаната ситуација со корона вирусот и светската пандемија, дали сметате дека се чувствувате подготвени да користите електронски услуги?



За споредба, во Европската Унија во просек 70% од граѓаните се чувствуваат доволно подготвени за користење дигитални технологии во секојдневниот живот, при

²⁴ Обединети нации, 2020, E-Government Survey 2020, Digital Government in the Decade of Action for Sustainable Development

што највисок процент граѓани (87%) размислуваат вака во Холандија и во Шведска. Притоа, зачудувачки е фактот дека дури во 19 земји членки овој процент е намален во споредба со 2017 година.²⁵ Ова може да се објасни со ненадејниот раст на разновидните трансакции кои граѓаните на ЕУ треба да ги направат по електронски пат, односно дека нивните дигитални вештини во минатото биле доволни за работа со ИКТ алатките, но повеќе не се. Оттука се заклучува дека е потребно континуирано надградување на дигиталните вештини на меѓународно ниво, не само во нашата држава.

4.4. Доверба во институциите

Она што со сигурност можеме да го потврдиме е дека светската пандемија го втурна целиот свет во масовна дигитализација на процесите, па и Република Северна Македонија, која е релативно развиено демократско општество. Демократијата ја споменуваме токму заради нејзината врска со дигитализацијата во општеството.

Големиот степен на дигитализација на комуникацијата е секогаш врзан со голем степен на меѓусебна доверба на овие две страни. За дигитализацијата секогаш се врзуваат очекувањата за директно намалување на корупцијата и непрофесионалноста на институциите заради поголемата автоматизација на процесите, дури и користење на вештачка интелигенција, односно исклучување на човечкиот фактор од постапките. Со отстранување на човечкото одлучување во постапките се постигнува поголема точност (оттука и квалитет), но пред сè се отстранува пристрасноста и нееднаквиот третман, кој оди рака под рака со корупцијата.

Од друга страна, довербата се гради обострано исто така. Не е потребно граѓаните да им веруваат на институциите само заради точноста во постапувањето и еднаквиот пристап, туку и заради довербата за чување на личните податоци. За ваква доверба државата е должна да работи комплетно транспарентно и отворено, да биде отворена дури и за своите евентуални грешки. Примерот со отвореноста на естонските институции во случајот на руските хакерски напади, денес се посочува како совршен пример за градење взаемна доверба, која е основа за едно од информатички најнапредните општества²⁶.

Државата еднакво мора да стекне доверба во граѓаните дека тие нема да го злоупотребат системот и дека ќе имаат вештини за постапување во дигиталниот свет, но и дека истиот ќе продолжат да го користат и развиваат за цели на доброто на сите.

²⁵ Прашање 11.1, Специјален Евробарометар 503, март 2020, достапен на: <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/yearFrom/1974/yearTo/2020/surveyKy/2228>.

²⁶ Пример вести: <https://www.bbc.com/news/39655415>; <https://www.csmonitor.com/World/Europe/2020/0204/Cybersecurity-2020-What-Estonia-knows-about-thwarting-Russians>

Во Северна Македонија довербата во институциите е на ниско ниво. По објавувањето на снимките од масовните прислушувања на граѓаните и на политичките субјекти, и политичката криза од 2015 до 2017 година, граѓаните имаа рекордно ниска доверба во институциите. Дури и во текот на здравствената криза во 2020 година, повеќето од граѓаните немаат голема доверба во власта, дури и во однос на критичните одлуки од здравствено-заштитен карактер²⁷.

Последните податоци за довербата на европските граѓани во националните администрации укажуваат дека, генерално, стабилни 53% од граѓаните имаат доверба во нивната јавна администрација²⁸, но разликите меѓу државите членки се огромни, што значи дека просекот на ЕУ не треба да ни биде мерило (таргет) кон кое ќе се стремиме, туку е подобро да ги следиме добрите примери и практики на јавниот сектор во поразвиените европски земји. Во оваа категорија највисок просек бележи Луксембург со 81%, додека само 25% од граѓаните во Италија имаат доверба во нивната администрација.

4.5 Електронски услуги

Бидејќи во декември 2019 година беше пуштен во употреба Националниот портал за електронски услуги www.uslugi.gov.mk, анкетата спроведена во текот на 2020 година стави поголем акцент на електронските услуги и нивното користење од граѓаните. Порталот дава релативно мал број електронски услуги од неговото отворање до денес, односно повеќето услуги се достапни само за информирање на граѓаните за постапката и надлежните институции. Сепак, неговата вредност како единствено место за информации и добивање на услуги, е несомнено едно од поголемите постигнувања на Владата во изминатиот период²⁹.

Порталот и услугите за кои информира или кои ги испорачува по електронски пат не беа и сè уште не се доволно промовирани пред јавноста. Така, едвај 45,6% од испитаниците одговориле дека се информирани за постоењето на порталот, иако не сите од нив и добиле електронска услуга (табела бр. 14).

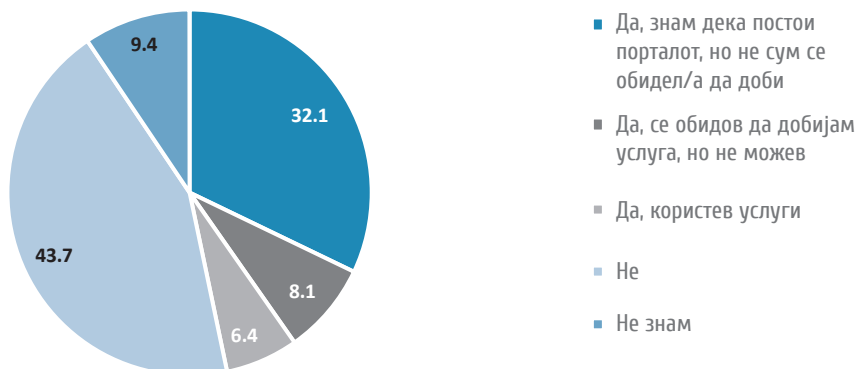
²⁷ Истражување МЦМС; 2020, достапно на: https://mcms.mk/images/docs/2020/Akutelni_opshtestveni_prashanja_dekemvri_2020_stavovi_na_javnosta_mcms.pdf.

²⁸ Прашање 6.6, Анекс Стандард Евробарометар 93, лето 2020, види фуснота бр.8.

²⁹ Владата со мандат од 2017 до 2020 година.

Табела бр. 14

Дали знаете дека голем број информации и услуги можете да добиете преку порталот uslugi.gov.mk и дали сте го користеле?

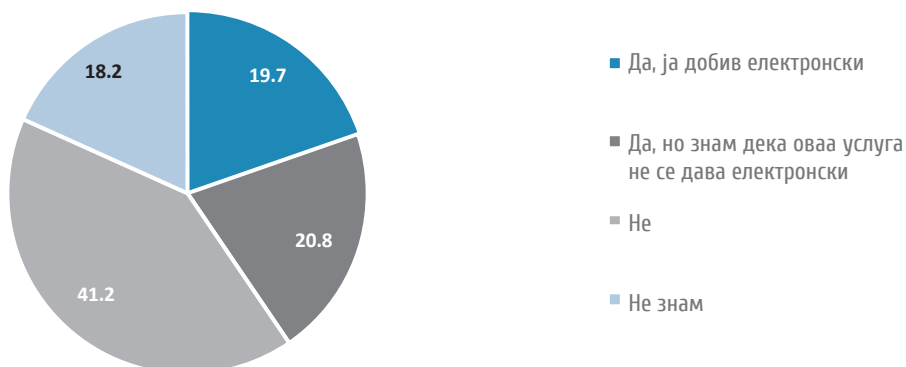


За да може да се постигне поголемо користење на порталот, првенствено граѓаните мора да знаат за него и за тоа што сè се нуди преку него, а потоа и како да направат профил и на крај како да добијат услуга. Граѓаните и по една година од постоењето на порталот сè уште немаат опција каде да се обратат за практична помош за креирање профил и добивање услуги, а и оние кои имаат основен профил, немаат опција за подигнување до „ниско“ ниво кое е потребно за добивање услуги (беше добиен одговор дека во тој момент „нема активни регистрациони канцеларии“).

Обврската за упатување на граѓаните да ги користат достапните електронски услуги е главна обврска на институциите, како преку јавни кампањи, така и преку секојдневната комуникација со граѓаните. Во истражувањето се покажаа бројни постапки во кои дел од документите граѓаните морале да ги прибават иако можеле и да бидат прибавени од институциите по службена дејност, но можеле и да ги добијат во дигитален формат доколку биле информирани за ова и имале помош за користење на порталот.

Табела бр. 15

Дали сте информирани дали услугата која ја користевте
може да се добие и по електронски пат?

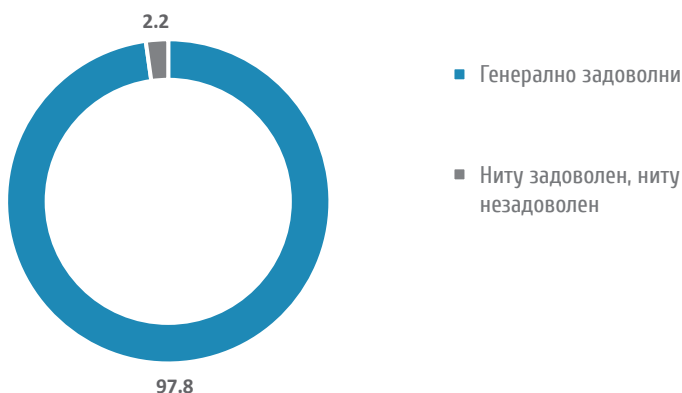


За илустрација, од продлабочените истражувања на терен беше увидено дека во Меѓуопштинските центри за социјална работа во Шуто Оризари и во Битола вработените не упатиле ниеден од испитаните корисници да го користи Националниот портал за е-услуги, дури во Битола и запрашаните вработени во Центарот не знаеле за него. Наодите од истражувањето меѓу земјоделците во периодот на пријавување за финансиска поддршка од ИПАРД програмата покажуваат дека и високи 90% од нив не знаеле воопшто за порталот uslugi.gov.mk. Подобра беше ситуацијата со испитаниците во Струмица, од кои 38,8% воопшто не знаеле за порталот и неговите можности.

Најголемата разлика идентификувана во ова истражување е разликата меѓу задоволството на граѓаните од користењето на електронските услуги и испораката на услугите, генерално (вкупно добиени услуги на каков било начин). Евидентно е дека задоволството од испораката на електронските услуги е подобро од сите очекувања за традиционалните услуги. Дури 97,8% од испитаниците кои користеле електронска услуга се задоволни од услугите, додека ниеден испитаник не пријавил дека не е задоволен (табела бр. 16).

Табела бр. 16

Генерално, колку сте задоволни од електронската испорака на јавната услуга?



Во последните месеци на 2020 година, по увидувањето дека во секторот образование е неопходна модернизација поради пандемијата, забрзано се изработија поголем број електронски услуги³⁰. Конкурсите за стипендии кои ги објавува Министерството за образование и наука, како и постапките за нострификација на различните типови на потврди на сите образовни степени, тековно се преиспитуваат, поедноставуваат и дигитализираат (со поддршка од Центар за управување со промени). Со ова се одговори на барањата за поедноставување на низа застарени и непотребни постапки, кои претставуваа непотребен товар и пречки за реализација на образованиот процес на бројни ученици и студенти.

³⁰ Услугите се достапни на: <https://uslugi.gov.mk/lifeevent/edukaci%D1%98a-107>.

5. Заклучоци и препораки

Услугите се точката каде што политиката се вкрстува со секојдневниот живот на граѓаните. Тековните социјални, технолошки и економски промени создаваат нови и повисоки очекувања за јавните услуги. Сè повеќе корисници очекуваат персонализирани, поедноставени или автоматизирани услуги што се испорачуваат преку нивните преферирани канали, а тоа се пред сè мобилните телефони. Кризата поради Ковид-19 наметна и сè поголема потреба од бесконтактни услуги.

Северна Македонија не оди доволно забрзано кон дигитализирано општество, ниту го следи чекорот на напредок на земјите членки на ЕУ. Се заклучува дека, иако се планираат и преземаат бројни мерки за унапредување на услугите, пред сè преку дигитализација, досега реализираните активности³¹ немаат големо влијание врз искуствата на граѓаните, па оттука нема и големи промени во изразеното задоволство од услугите.

Препорака: Потребни се повеќе мерења и споредбени податоци со истражувањата на меѓународно ниво кои имаат утврдена методологија, пристап и податоци кои се потребни заради објективна споредба и утврдување на стратешката насока.

Фокус на потребите на граѓаните

Иако Стратегијата за реформа на јавната администрација беше донесена во инклузивен процес, нема воспоставено постојани канали за прибирање повратни информации за искуствата на граѓаните, со цел да се одговори на нивните потреби. Досега е донесен само Националниот план за управување со квалитет во јавниот сектор (2018-2020) и по него нема реална имплементација.

Неопходно е институциите да имаат продлабочено разбирање што точно им треба и што очекуваат граѓаните, деловните субјекти и другите јавни институции, користејќи различни начини на прибирање информации, вклучувајќи анкети, фокус групи, тајни купувања, иновативни методи како мапирање на искуството на клиентите, анализа на животните настани и потребите кои произлегуваат од нив, како и техники базирани на емпатија.

³¹ Се однесува на мерките и активностите планирани во СРЈА и реализирани до последниот квартал на 2020 година.

Да се прилагоди испораката на услугите во време, место и на начин кој најмногу им одговара на специфичните корисници, при што мора да се направи комбинација од принципот „автоматски дигитално“ („digital by default“) со потребите на групите граѓани кои сè уште не се подготвени за користење електронски услуги.

Да се изработи широка стратегија за градење дигитални вештини на целото население бидејќи ваква мерка не постои воопшто во стратешките документи на државата.

Национален портал за електронски услуги uslugi.gov.mk

Несомнено е многу направено за да се стави во функција и на располагање на граѓаните Националниот портал за електронски услуги. Овие напори на институциите, иако технички и во позадина, овозможуваат граѓаните да имаат достапни првични 150 услуги, со што се оправдани сите вложувања. Од друга страна, во текот на една година порталот е едвај надграден со 13 нови услуги, а има и други потреби за подобрување.

Да се забрза дигитализацијата на што поголем број услуги, како и да се одржуваат постоечките. За жал, дури и досега функционалните системи, на пример порталот на УВМК, во последно време или не е достапен, или нема опција за електронски услуги.

За граѓаните кои првпат се регистрираат на порталот и немаат профил преку УЈП, итно мора да се овозможи надградба до ниво кое овозможува добивање електронски услуги, а за ова е нереализирана активноста за поставување лица кои ќе даваат ваква помош за граѓаните во салите *Една точка за услуги*.

Итно е неопходна надградба на Националниот портал за е-услуги за работа со правни лица. Иако правните субјекти се релативно задоволни од онлајн услугите на институциите, сепак и тие мора да се даваат преку единствена точка.

Да се овозможи регистрација „само еднаш“ за сите јавни портали и автоматизирани и персонализирани услуги (каде услугите ќе се испорачаат автоматски врз основа на остварено право), пред сè за порталите на кои граѓаните се упатени преку uslugi.gov.mk.

Функционирање на институциите како сервис на граѓаните

Како според важечките правни одредби, така и заради практично поефикасни услуги, мора да се форсира дигиталната комуникација во и меѓу институциите, која ќе придонесе за побрзи и поедноставни процедури за граѓаните, но и ефикасно и отчетно

управување со јавните средства и намалување на корупцијата. Мора и да се воспостави отворена и транспарентна работа на јавните институции бидејќи корисниците денес очекуваат да можат да ги следат административните процеси и процедури, да можат да се обратат за информации, да ги знаат лично одговорните службеници.

Задолжително е отворање на сè повеќе податоци и информации од јавниот сектор за јавноста, како моќна порака и повик за доверба, искористување на вредноста на отворените податоци, но и поддршка на бизнисите базирани на податоци.

И најдобрите ИКТ системи може да не се употребуваат, доколку службениците не знаат соодветно да работат со нив, односно заради човечки фактор.

Интензивно да се надградуваат дигиталните вештини на вработените во јавниот сектор.

Подобрување на квалитетот на услугите

ИКТ и автоматизацијата се дефинитивно двигатели за подобро обезбедување на јавни услуги, но исто така мора да се внимава на големиот ризик да се дигитализира бирократијата. Технолошките размислувања и промени треба да дојдат на крајот на поедноставувањето на дизајнот на услугите, да се засновани на рационализирани процеси, во спротивно се ризикува дигитализирање на бирократските постапки, наместо да се обезбедуваат непречени услуги.

Примарно да се прегледаат сите попишани услуги за да се види дали услугите се преклопуваат или се застарени, а и како да се редизајнираат според потребите на граѓаните со креативни и иновативни методи, па дури потоа да се пристапи кон дигитализација.

Една точка за услуги (ЕТУ)

Иако државата задолжително мора да ги адресира и потребите на граѓаните кои не се подготвени за електронски услуги, сепак се препорачува повеќе да се вложува во дигитализација на процесите и комплетните услуги и градење дигитални вештини на населението, отколку во преодни, а скапи решенија како ЕТУ.

Дополнително, мора да се внимава на евентуално преклопување со плановите за развој на локалните самоуправи за воспоставување на општински центри за услуги, како што тековно се најавува за следната Програма за локален развој и децентрализација за 2021–2026 година³², повикувајќи се на европските стандарди за доближување на

³² МЛС,

<http://mls.gov.mk/images/documents/regionalenrazvoj/2.%20%20%20Programa%20za%20odrzliv%20lokalen%20razvoj%20i%20%20decentralizacija-Revidirana-Precisten%20tekst-MAK-lektor.pdf>

услугите што поблиску до граѓаните, односно на општинско ниво да се даваат дури и услугите кои се во централна надлежност. Одличен е пристапот на испорака на услуги на локално ниво, дури и од институциите на централната власт, но мора да се внимава да не се трошат средства непотребно со креирање на паралелни центри за услуги покрај ЕТУ. Бидејќи за квалитетни услуги за граѓаните се потребни повеќе финансиски и човечки ресурси од оние со кои располагаат повеќето општини, се препорачува да се унапреди меѓуопштинската соработка и услугите да се испорачуваат од заеднички центри или од една за повеќе општини.

Да се преиспита потребата од ЕТУ, кога е покорисно да се делегираат повеќе услуги на локално ниво и да се јакнат општините и меѓуопштинската соработка.

Градење доверба во институциите

Заштитата на личните податоци е основен принцип кој задолжително мора да се почитува во целост. Ако не постои беспрекорна заштита на податоците и ако граѓаните не се уверат во неа, нема да се постигне соодветна доверба за зголемено користење на електронска комуникација и електронски услуги.

Да продолжи јакнењето на сајбер-безбедноста на системите, како предуслов за поголема доверба во институциите.

Соработка со Европската Унија

Иако голем број процеси преземени во насока на обезбедување подобри услуги за граѓаните се поттикнати, дури и финансиски поддржани од ЕУ, сепак е потребна засилена соработка во смисла на пренесување на знаења и искуства. Многу докажани дигитални решенија за јавни услуги веќе постојат и се слободно достапни од разни програми на ЕУ, на пример ISA преку платформата JoinUp.

Размислувајќи долгорочно и кон перспективата за членство во ЕУ, уште сега мора да се мисли и на интероперабилност и прекуграничната компатибилност на услугите. Овие фактори се последица на зголемената дигитализација и интернационализација на општеството, но стануваат и сè порелевантни принципи во креирањето јавни политики.

Се препорачува споделување и иновативна употреба на постоечки алатки и системи во РСМ и во ЕУ, бидејќи не е неопходно за секој процес да има поинаква нова алатка. Пренесувањето знаење од ЕУ да се користи и за компатибилност со системите и услугите во ЕУ.

6. Прилог 1

Во Прилог 1 е прикажан делот на државниот буџет наменет за информатичка поддршка на Владата (табела бр. 17) и планираниот буџет на МИОА за категориите Информатичко општество и Развој и имплементација на ИКТ (табела бр. 18).

Дополнително е важно да се спомене дека инвестициите во овој сектор се континуирано поддржани и од меѓународните донатори, пред сè Европската Унија, како поддршка на клучните реформи во државата, во случајов на развој на ИКТ општество.

Табела бр. 17

Влада на РСМ (администрација и комитети)	
	Буџетска ставка: Информатичка поддршка на Владата (прикажаните вредности се во денари)
Буџет за 2019 година	205,115,000
Буџет за 2020 година	367,490,000
Зголемување 2020 во споредба со 2019	0.79%
Прв ребаланс на буџет за 2020	107,441,000
Втор ребаланс на буџет за 2020	341,441,000
Буџет за 2021 година	396,416,000
Процент на намалување со прв ребаланс во однос на основниот буџет за 2020	-0.71%
Процент на зголемување на буџетот за 2021 во однос на втор ребаланс за 2020	16.10%

Табела бр. 18

	Буџетска ставка: Министерство за информатичко општество и администрација	Категории на ставки (според програмата) (прикажаните вредности се во денари)	
		Информатичко општество	Развој и имплементација на ИКТ
Буџет за 2018 година	1,425,107,000	103,679,000	92,890,000
Буџет за 2019 година	1,570,316,000	116,037,000	104,699,000
Процент на зголемување 2019 во споредба со 2018	10.19%	11.92%	0.13%
Буџет за 2020 година	1,540,460,000	110,700,000	109,739,000
Процент на намалување или зголемување 2020 во споредба со 2019	-1.90%	-4.60%	0.05%
Прв ребаланс на буџет за 2020	1,489,902,000	109,542,000	91,739,000
Втор ребаланс на буџет за 2020	1,395,707,000	107,742,000	64,139,000
Процент на намалување на вториот во однос првиот ребаланс	-6.32%	-1.64%	-0.30%

