




Funded by
UK Government



Најдобри европски практики за испорака на јавни услуги

КОМПАРАТИВНИ ИСКУСТВА



**Најдобри европски
практики за испорака
на јавни услуги**

Компаративни искуства

Издавачи:

Асоцијација за развојни иницијативи – Зенит, Скопје
 Центар за управување со промени, Скопје

Уреднички одбор:

Александар Николов
 Весна Радиновска

Автор:

Проф. д-р Мишо Докмановиќ

Дизајн и печатење

ПроПоинт

Тираж:

400

Публикацијата може да се симне бесплатно на:

www.zenith.org.mk

www.cup.org.mk

CIP – Каталогизација во публикација

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

35.077(4)(047.31)

35.077(497.7)(047.31)

ДОКМАНОВИЌ, Мишо

Најдобри европски практики за испорака на јавни услуги :

компаративни искуства / [автор Мишо Докмановиќ]. – Скопје : Центар за управување со промени, 2019. – 34 стр. ; 25 см

Фусноти кон текстот. – Публикацијата е во рамки на проектот: “Граѓански ориентиран пристап при испорака на јавните услуги”. – Библиографија:

стр. 30–34

ISBN 978-608-4818-67-0

а) Јавни услуги – Иновации – Европа – Истражувања б) Јавни услуги –

Практики – Македонија – Истражувања

COBISS.MK-ID 110706698

Оваа публикација е изработена во рамките на проектот „Граѓански ориентиран пристап при испорака на јавните услуги“, финансиран од Европската Унија и кофинансиран од Британската амбасада Скопје. 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 Британската амбасада во Скопје.

СОДРЖИНА

Вовед.....	4
1. Иновации во испораката на јавни услуги во Европа	6
2. Тематски примери на иновации во испораката на јавни услуги од одбрани европски земји.....	8
2.1. Дигитализација на јавните услуги	8
2.2. Воведување на електронска идентификација за корисниците на услуги	10
2.3. Воведување на едношалтерски систем за испорака на јавни услуги.....	10
2.4. Подобрување на интероперабилноста	13
2.5. Административно поедноставување.....	13
2.6. Подобрување на пристапноста за лицата со попреченост	16
2.7. Воведување на услуги за е-учество	17
2.8. Воведување на услуги и алатки за подобрување на транспарентноста на администрацијата.....	17
3. Трендови во испораката на јавни услуги во Северна Македонија	18
3.1. Позитивни примери на иновации во испораката на јавни услуги во Северна Македонија.....	21
Препораки.....	25
Библиографија и извори.....	28

Вовед

Реформата на јавната администрација претставува еден од клучните предуслови за приклучување кон Европската Унија (ЕУ). Покрај тоа, покажувањето на соодветни напори за успешно спроведување на реформите во оваа област е предуслов за отворање на преговорите. Имајќи го ова предвид, сите земји од Западен Балкан, вклучувајќи ја и Северна Македонија, презедоа иницијативи за подобрување на јавните услуги за граѓаните, како највидлив сегмент од реформата на јавната администрација, но, кои покажаа различни резултати. Дополнително, реформата на јавната администрација и поедноставувањето на административните процедури за бизнисите и граѓаните имаат силен потенцијал да придонесат за забрзување на економскиот развој и за подобрување на целокупното деловно опкружување.

Оваа студија се обидува да ги идентификува најрелевантните примери на најдобри практики во однос на испораката на јавните услуги во Европа, како и релевантни примери во Северна Македонија, а врз основа на тие искуства да се дадат препораки за подобрување на квалитетот и достапноста на јавните услуги, како и за зголемување на задоволството на граѓаните од испораката на јавните услуги.

Оваа анализа ги опфаќа јавните служби од административен карактер кои ги обезбедува извршната власт во следниве форми: решавање на поединечни управни предмети со донесување административни акти и преземање управни дејствија по барање на поединец или по други основи, постапување по барања на граѓаните и овозможување на граѓаните да ги извршуваат своите обврски кон државата (на пример, да плаќаат даноци). Информациите што беа искористени при подготовката на студијата беа избрани врз основа на нивната приспособливост кон локалните предизвици и можностите за имплементација во Северна Македонија.

Фактот што презентираниите примери на потенцијални најдобри практики во испораката на јавни услуги беа идентификувани само со користење на секундарни извори на информации, без спроведување анкети или интервјуа за подобро оценување на нивните индивидуални заслуги, претставува методолошко ограничување на овој документ. Анализата се базираше на интернет-истражување на англиски и на македонски јазик и затоа, презентираниите информации може да не се сеопфатни и ажурирани во секој од претставените примери.

Во *првиот дел* од студијата е даден општ осврт на создавањето на иновациите во јавните услуги во Европа. Во *вториот дел* се разработени релевантни примери од различни сегменти на испораката на јавните услуги кои произлегоа од компаративно истражување со посебен акцент на дигитализацијата на јавните услуги, воведување на електронска идентификација на корисниците на услуги, создавање на едношалтерски систем, подобрување на интероперабилноста, административно поедноставување, подобрување на пристапноста за лица со попреченост, воведување на услуги за е-учество, како и воведување на услуги и алатки за подобрување на транспарентноста на јавната администрација. Трендовите во испораката на јавните услуги и позитивните примери во Северна Македонија се анализирани во *третиот дел* од студијата. На крај, во последниот дел од студијата се наведени препораки кои произлегоа од истражувањето.

1. Иновации во испораката на јавни услуги во Европа

Голем број неодамнешни студии идентификуваа неколку важни трендови во испораката на јавни услуги. За почеток, се чини дека иновацијата претставува клучна движечка сила за поттикнување продуктивност на јавната администрација низ целиот континент. Иновацијата, во оваа смисла, е воведување на значајна промена во начинот на кој функционира јавната администрација или во производите што таа ги обезбедува. Иновациите опфаќаат нови или значајни промени на услугите и добрата обезбедени од страна на администрацијата, нејзините оперативни процеси, организациски методи или начинот на кој комуницира со корисниците на услугите.¹

Најчестите причини зад иновациите во јавниот сектор се подобрена ефикасност (трошоци по услуга, намалена администрација), подобрена транспарентност, квалитет на услугата и задоволство на корисниците. Но, постојат и посепцифични цели, како што се решавање на општествените предизвици (населението кое старее, здравствената заштита, образованието, јавната безбедност, животната средина и намалувањето на емисиите на стакленички гасови), во согласност со новите регулативи, политики или други политички наметнати промени, како и подобрување на условите за работа за вработените.²

Од друга страна, не треба да се заборава дека иновацијата на јавните услуги е и дел од националната култура. Во таа смисла, силните бирократии и високите нивоа на бирократија може да создадат организациски култури кои не се склони да прифатат иновации, имаат аверзија кон преземање ризик во управувањето или професионален и менаџерски отпор кон промени.³ Во многу земји, вклучително и во Западен Балкан, ваквите практики влијаат на реформата на јавната администрација веќе подолго време.

Иако компаниите од приватниот сектор се потенцијално главни корисници на иновативните услуги на јавната администрација, иновацијата повеќе не е целосно резервирана само

¹ Блох, Ц., *Мерење на јавните иновации во нордиските земји (МЕПИН)*. Дански центар за истражување и истражувачка политика, Аархус, 2011; Тенинт, Х. *Мини студија 10: Иновации во Јавниот сектор*. Глобален преглед на разузнавачки иновации и политички студии. Инно Грипс, 2010, стр. 7, 14, 21.

² Ibid.

³ Арундела, А., Касали, Л., Холандерс, Х., *Како иновираат агенциите од европскиот јавен сектор: Примената на иновациски методи за скенирање на знаења од долу-нагоре и во согласност со политиката, во Истражувачка политика 44 (2015) 1271–1282, достапна на: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0048733315000670/pdf?md5=a467e070833d0589aafb17ae7c2ccac9&pid=1-s2.0-S0048733315000670-main.pdf> [пристапено на 12 декември, 2018].*

за приватниот сектор. Денес, главен двигател за иновации е соработката со други јавни организации, универзитети, синдикати и невладини организации кои имаат свои потреби и истовремено обезбедуваат значајни согледувања.⁴ Дополнително, фокусот на потребите на граѓаните, како клучни корисници на јавните услуги, е уште еден важен двигател на иновациите во испораката на јавните услуги. На пример, Стратегијата за реформа на јавната администрација на Северна Македонија за периодот 2018–2022 ја претставува следната визија: „Деполитизирана, ефикасна, ефективна и одговорна јавна администрација која обезбедува квалитетни и лесно достапни услуги за граѓаните и бизнис заедницата ...“. Еден од очекуваните резултати од овој пристап, кој ги одразува вистинските потреби на граѓаните, е враќање на довербата на граѓаните во институциите на јавниот сектор.

Конечно, внатрешната децентрализација кај давателите на јавни услуги, игра важна улога во создавање поволна средина за овозможување иновации кај услугите. Така, во Северна Македонија, процесот на децентрализација, во обид да се подобри испораката на услуги, резултираше со трансфер на овластувања за обезбедување на одредени јавни услуги на општинските власти. Друга, понова иницијатива што може поттикне иновациите за подобрување и поедноставување на услугите за граѓаните во Северна Македонија е опцијата за управна соработка.⁵ Во суштина, тоа значи дека на барање на граѓанинот, а кога е законски дозволено, целата управна постапка може да се изврши преку една институција. Така, јавниот орган што ја води постапката треба да го информира граѓанинот за сè што е поврзано со добивањето на услугата – вклучувајќи ги и начините и условите за пристап до јавните регистри и бази на податоци. Јавниот орган, исто така, треба да ги доставува управните барања до надлежниот јавен орган.

⁴ Петковшек, В. Цанкар, С.С., Иновации во јавниот сектор во Европската Унија и пример за добри практики, Зборник на трудови од Меѓународната конференција за управување, знаење и учење од 2013.

⁵ Член 28 од Законот за општа управна постапка („Службен весник“ бр.124/2015).

2. Тематски примери на иновации во испораката на јавни услуги од одбрани европски земји

Овој дел од студијата е фокусиран на идентификување на најсоодветните случаи и најдобри практики во испораката на јавни услуги во Европа. Неколку примери се забележани како добри практики во различни тематски области: дигитализација на јавните услуги, воспоставување на електронска идентификација на корисниците на услугите, создавање на едношалтерски систем, подобрување на интероперабилноста, административно поедноставување, подобрување на пристапноста за лицата со попреченост, започнување на услуги за е-учество, како и воведување на услуги и алатки за подобрување на транспарентноста на администрацијата.

2.1. Дигитализација на јавните услуги

Според голем број показатели, Естонија претставува еден од лидерите на ЕУ во однос на испораката на дигитални јавни услуги. Преку 99% од сите јавни услуги во земјата се достапни онлајн. Денес, Естонците дури и не размислуваат да користат јавни услуги на традиционален начин бидејќи е-услугите стануваат многу популарни и доминантни.

Иницијативата започната во 2001 година, позната како е-Естонија, претставуваше столб на еден од најнапредните и сеопфатни системи за испорака на јавни услуги во Унијата. Е-Естонија вклучува области како што се системот за е-здравство, е-нотар, е-бизнис, електронско банкарство, е-училиште, е-гласање итн.⁶

⁶ PwC, Извештај за најдобра практика: Одбрани примери на студии за реформа на испораката на јавни услуги: Изработка на документ за долгорочна политика за обезбедување на административни услуги од државни институции со граѓански ориентиран пристап, 2015, стр. 51, достапен на: https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/ALB/UNDP_Best%20Practices%20Report_PwC%20-%20final.pdf [пристапено на 24 декември 2018].

НИВОА НА РАЗВОЈ НА Е-ВЛАДА

Генерално, постојат четири главни нивоа на развој на е-влада:⁷

1. Информациите за јавните услуги се обезбедуваат на интернет;
2. Еднонасочна интеракција со можност за преземање на печатени формулари;
3. Двонасочна интеракција кога формуларите се обработуваат електронски и
4. Трансакција: случаите се обработуваат електронски, вклучувајќи и издавање одлуки, нивно доставување, плаќања итн.

Неколку импресивни статистички податоци го илустрираат продорот на е-услугите во земјата. На пример, 24% од населението гласаат преку интернет; 92% од населението поднесуваат е-даночни пријави; 98% од банкарските операции се спроведуваат на интернет; 99% од рецептите за лекови се во дигитална форма. Освен тоа, системот е-училиште во Естонија обезбедува информации за присуството на учениците на настава во реално време, алатки за известување во реално време, електронско закажување на тестови итн. Националниот систем за е-здравство обезбедува можности за е-рецепти за лекови, одржување на медицинската евиденција преку интернет, банка за медицински снимки итн. Итната здравствена заштита, исто така, е зајакната со системот за е-амбуланта, кој им обезбедува на тимовите за итна помош податоци за пациентите пред тие да пристигнат кај пациентот.⁸ Набавката на автобуски билети е поврзана со личните документи на клиентите кои се проверуваат со читач на картички.

Според извештајот на PwC, за регистрирање на компанија во Естонија потребни се само 18 минути.

Како уште еден значаен пример за најдобра практика во дигитализацијата на јавните услуги, Холандија има развиено неколку секторски иницијативи за е-влада, вклучувајќи услуги за

⁷ Регионална школа за јавна администрација, едношалтерски систем – алатка за подобрување на услугите на јавната администрација, Дискусија, 2015, стр. 5

⁸ e-Estonia, <https://e-estonia.com/> [пристапено на 22 декември, 2018]

е-данок за граѓаните и бизнисите (која обезбедува можност за пополнување на даночните пријави преку интернет) и систем на основни регистрации (достапни се десетина различни регистрации, вклучувајќи промени на личните податоци, адреса, гео-информации, итн.).

2.2. Воведување на електронска идентификација за корисниците на услуги

Холандија, истотака, може да се пофали со функционален и практичен систем за електронска идентификација на корисниците на услуги. Клучниот инструмент за искористување на јавните е-услуги е ДигиД-системот, кратенка за дигитален идентитет. ДигиД се базира на холандскиот број за социјално осигурување, комбиниран со единствено корисничко име и лозинка. Така, се обезбедува појдовната точка за пристап до разни онлајн услуги за граѓаните преку единствено најавување. Системот ја подобрува интероперабилноста на различните сектори на холандската јавна администрација. Повеќе од 1 милион корисници се регистрирани во првата година откако системот е ставен во функција (2005).

2.3. Воведување на едношалтерски систем за испорака на јавни услуги

Воспоставувањето на едношалтерски систем на услуги (ЕШС) е важен елемент во подобрувањето на испораката на јавните услуги во многу земји.

Традиционалниот поим за „едношалтерски систем“ се однесува на бизнис или канцеларија во која се нудат повеќе услуги, односно, клиентите можат да добијат сè што им треба на само едно место. Иако е развиен порано, во многу земји овој концепт се појави како главен инструмент за поефикасна испорака на јавните услуги. Дополнително, во многу земји ЕШС функционира како „специфичен“ едношалтерски систем за одредени групи на луѓе (млади) или услуги (железнички, даночни, царина итн.).

Постојат повеќе аргументи за поддршка на воспоставувањето на ЕШС. Прво, воспоставувањето на ЕШС нуди подобри услуги за граѓаните кои би можеле да завршат повеќе управни постапки на едно место. Дополнително, овој концепт за испорака на јавните услуги им го заштедува времето и на граѓаните и на вработените, а го намалува и персоналот и вкупните трошоци. Понатаму, како што покажаа голем број на најдобри практики низ целиот свет, ЕШС ја зајакнува соработката помеѓу различни сектори на централната власт и локалните органи. На пример, Ватенхол и Кимбер тврдат дека ЕШС може да го подобри пристапот до услугите за социјална грижа на сиромашните и да ја подобри соработката помеѓу различни владини служби.⁹

⁹ Вотерхал, Р., Кимбер, М. Едношалтерски систем: Забелешки за концептот и некои австралиски иницијативи. Канбера: Центар за истражување на управувањето со јавниот сектор, Универзитет на Канбера, 1997.

Постојат голем број успешни проекти и иницијативи за ЕШС низ цела Европа.

Интересен пример за ЕШС е случајот со општинските центри за вработување во Данска. Клучната карактеристика на системот е поврзана со работата на општинските центри за вработување кои ги комбинираат информациите за вработување и социјалните услуги во еден единствен систем. Одговорноста за функционирањето на системот е поделена помеѓу општините и Владата. Како резултат на тоа, овој пример претставува јасен случај на соработка помеѓу надлежностите на централните и локалните органи. Одговорностите се поделени на следниов начин: Владата е надлежна за давање услуги на осигурените граѓани, додека граѓаните кои не осигурени се згрижени од страна на општините. Во центрите има вработено лица и од централната власт и од општините. Овој концепт се спроведува во 77 општини во земјата.¹⁰

Во Норвешка е применет друг пристап за поттикнување интеграција, наместо соработка, на јавните служби. Во 2001 година, со цел подобрување на ефикасноста, Парламентот одлучи да спои три постоечки одделенија поврзани со обезбедување на социјална помош (вработување, осигурување и социјални услуги на општинско ниво). Интеграцијата подоцна стана позната како НАВ реформа. По формалната интеграција, беше воспоставен ЕШС во секоја општина.¹¹

Друга добра практика за обезбедување на јавни услуги преку ЕШС е воспоставена во Грузија во рамките на реформите во 2004 година. ЕШС-и во Грузија беа поставени во две форми: а) отворени јавни сали и б) општински центри. Отворените јавни сали обезбедуваат над 300 различни услуги низ целата земја, а со нив управува Министерството за правда. Достапните јавни услуги вклучуваат издавање лични карти, пасоши, изводи за родени, за умрени или за венчани, катастарски документи, легализација на документи, нотарска регистрација итн. Од друга страна, општинските центри ги обезбедуваат речиси истите горенаведени јавни услуги на граѓаните, но се управуваат од страна на општините.¹² Вашакидзе тврди дека реформите не се спроведувале поради децентрализацијата, туку поради прераспределба на моќта, намалување на бројот на вработени во јавниот сектор за 25%, воведувањето на ИКТ и повторното обединување на документите за идентификација.¹³

Во неколку европски земји беше воведена најдобра практика за развој на ЕШС преку лансирање на централизирани веб-портали. На пример, австриската владина агенција и портал (www.help.gov.at) обезбедува информации за сите релевантни прашања во врска

¹⁰ Иницијатива за локална самоуправа и мрежа, едношалтерски систем како модел за споредување на искуството при испораката на јавни услуги, стр. 4.

¹¹ Ibid. стр.5.

¹² Ibid. стр.6.

¹³ Вашакидзе, Г., Одношалтерски пристап во испораката на јавните услуги: Неговото влијание врз ефективноста на услугите и ефикасното управување, Лозана, Швајцарски факултет за јавна администрација, Универзитет во Лозана, 2014.

со живеенето и работењето во оваа земја. Порталот вклучува онлајн пристап до бројни јавни услуги, вклучувајќи документи за идентификација; прашања поврзани со работењето, даноците и финансиите, социјалните прашања и итни случаи, семејството и партнерството итн. Домашните и странските државјани може да имаат пристап до информациите на германски јазик, додека содржината на англиски јазик на веб-страниците континуирано се проширува.

ЕДНОШАЛТЕРСКА Е-УСЛУГА ОРИЕНТИРАНА КОН ГРАЃАНИТЕ

Е-влада не подразбира само овозможување на постоечките владини услуги на интернет, туку редизајнирање на актуелните владини услуги со цел „граѓаните да бидат во центарот“ на услугите. Според Ал-Кури, од огромно значење е да се постигне политичка интеграција и кохерентност за да се овозможи комуникација која ги преминува границите на различните владини агенции и оддели, што треба да резултира со концепт „едношалтерски центар“.¹⁴

Во Западен Балкан, сличен пристап е развиен во Албанија со порталот www.e-albania.al, официјален едношалтерски систем за сите државни служби во земјата. Главната цел на порталот е интегрирана испорака на сите владини услуги за граѓаните, бизнисите, државните службеници и посетителите (информациите се достапни и на албански и на англиски јазик). Корисниците на услугите можат да добијат информации за документите потребни за да добијат одредена услуга, вклучувајќи и какви било тарифи или трошоци, адреса и локација на службената канцеларија и информации за контакт.

Сепак, порталот с уште се развива и во моментот најпопуларни услуги се оние поврзани со онлајн регистрација за државниот испит за прием на универзитет, следење на статусот на регистрацијата на бизнис и постапките за јавни набавки – вклучувајќи го и поднесувањето жалби.

Холандија ја има развиено иницијативата „Моја влада“ (www.overheid.nl), која служи како едношалтерски систем за голем број јавни услуги, вклучувајќи пристап до пошта, пристап до услуги што ги испорачуваат различни административни сектори, вклучувајќи ги Даночната служба, Службите за катастар на земјиште, социјално осигурување, општините итн. На пример, порталот може да ги потсетува лицата доколку наскоро истекува нивната дозвола или може да ги информира за статусот на еколошката дозвола. Централен елемент на системот претставува кутијата за пораки (MijnOverheid) која функционира како основна комуникациска точка преку која владината администрација обезбедува информации, пораки, датотеки итн.

¹⁴ Ал-Кури М.А. Иновативен приод за трансформација на е-влада. Меѓународен весник за управување со вредност и синџири на набавки, том. 2, број 1, март 2011 година, достапен на: <https://arxiv.org/ftp/arxiv/papers/1105/1105.6358.pdf>. [пристапено на 14 декември, 2018]

Исто така, треба да се нагласи дека ЕУ покренa голем број иницијативи за забрзување на развојот на едношалтерски системи на европско ниво. На пример, европскиот портал за е-правда е замислен како иден електронски едношалтерски систем во областа на правдата. Во моментов, тој обезбедува информации за правните системи и подобрување на пристапот до правда низ цела ЕУ, на 23 јазици. Покрај тоа, на порталот се вклучени и информации за правна помош, обуки за вработени во правосудниот сектор, европски мали спорови и можност за одржување видеоконференции, како и линкови до бази на податоци, онлајн инсолвентност, деловни и земјишни регистри.¹⁵

2.4. Подобрување на интероперабилноста

Прашањето за постигнување интероперабилност претставува главна цел на секоја јавна администрација во светот. Општо земено, интероперабилноста се дефинира како „способност на системите за информатичка и комуникациска технологија (ИКТ) и на деловните процеси кои тие ги поддржуваат за размена на податоци и за овозможување на споделување на информации и знаење”.¹⁶ По дефиниција, постигнувањето интероперабилност меѓу различните информатички системи кои се технолошки различни и кои постојат во различни организациски контексти е исклучително предизвикувачка задача на национално или меѓународно (европско) ниво.

Словенија има постигнато огромен напредок во смисла на подобрување на интероперабилноста со воспоставувањето на Националната рамка за интероперабилност (NIO портал). Имајќи ја предвид важноста на користењето на ИТ во јавната администрација, Владата формираше Совет за развој на ИТ во јавната администрација.¹⁷

Што се однесува до интероперабилноста на европско ниво, треба да се забележи платформата за соработка Joinup (Џоинап), формирана од Европската комисија. Платформата нуди можност за споделување, наоѓање и повторна употреба на решенија за интероперабилност и добри практики. Joinup (Џоинап) нуди каталог, за да помогне на јавната администрација и на ИТ професионалците да најдат решенија со софтвер со отворен код, средства за интероперабилност и модели.¹⁸

¹⁵ Европска Унија, Европски портал за е-правда, достапен на: <https://e-justice.europa.eu/home.do?action=home> [пристапено на 16 декември 2018].

¹⁶ ЕК. (2004). Европска рамка за интероперабилност за паневропски е-владини услуги. Програма IDABC, Европска комисија, достапна на: <http://ec.europa.eu/idabc/servlets/Docd552.pdf?id=19529> [пристапено на 12 декември, 2018].

¹⁷ Република Словенија, Национална рамка за интероперабилност, Национална правна основа, достапна на: <http://nio.gov.si/nio/cms/page/doc?lang=en> [пристапено на 12 декември, 2018].

¹⁸ Европска комисија, Joinup, достапен на: <https://joinup.ec.europa.eu/>, [пристапено на 28 декември, 2018].

2.5. Административно поедноставување

Позитивен пример е забележан во Португалија со програмата SIMPLEX (СИМПЛЕКС), која започна во 2006 година. Оваа програма го подобри пристапот до дигитални јавни услуги преку обезбедување на е-идентификација и веб-услуги, како и подобрена интероперабилност на различни сектори на владата. Имплементацијата на овој систем доведе до заштеди од над 50 милиони евра.¹⁹

Програмата SIMPLEX+ останува главен пакет на политики за намалување на административниот товар за граѓаните и подобрување на односите меѓу бизнисите и владата. Мерките на програмата опфаќаат неколку области, а во деловната област мерките најчесто се фокусираат на хоризонтални прашања – како што се иницијативите за дигитализација на е-Влада (т.е. претходно пополнети формулари за ДДВ, замена на хартиени досиеја со дигитални датотеки за даночна инспекција итн.). Во текот на 2018 година, програмата започна 175 нови мерки, како дополнување на 93-те мерки кои беа одобрени во 2017 година. Оценката на мерките донесени досега покажува значителни заштеди. Сепак, мерките на SIMPLEX + покажаа ограничено влијание во намалувањето на товарот од сложените процедурални правила за издавање дозволи. Португалија, исто така, врши ex-ante процена на влијанието на законодавството врз фирмите преку програмата Custa Quanto? Според ваквите процени, повеќето нови закони кои беа неодамна воведени не предизвикаа дополнителни трошоци за фирмите.

2.6. Подобрување на пристапноста за лицата со попреченост

Многу европски земји имаат развиено јавни услуги за една целна група – како што се лицата со попреченост.

На пример, во 2010 година, Националниот институт за социјално осигурување на Италија (ИНПС) воведо мобилни шалтери за стари лица и лица со попреченост во градот Рим. Решението им понуди на целните групи граѓани да добијат услуги преку телефон и други ИТ уреди. Право да го користат мобилниот шалтер имаат луѓето над 80-годишна возраст и лицата со попреченост. Во таа насока, ПИН-кодovите на корисниците им биле доставени писмено, по што тие можеле да се јават во мобилниот шалтер и да го достават своето барање за услуга. Статистичките податоци покажуваат дека 92% од барањата се завршени по електронски пат или по телефон, додека за останатите барања, за кои е потребна потврда на потпис, вработените на ИНПС го посетиле граѓанинот со попреченост дома за да ја завршат постапката. Важноста на иновацијата е потврдена и признаена со наградата

¹⁹ Ривера Леон, Л., Симондс, П., Рим, Л., Трендови и предизвици во иновациите во јавниот сектор во Европа. Тематски извештај за 2012 под посебен Договор за интеграција на табелата за тенденции на политиката на INNO со ERAWATCH (2011-2012), Inno Policy TendChart, Европска комисија, 2012 стр. 24-25.

на Обединетите нации за второ место за најдобра иновација во јавната администрација во 2010 година.²⁰

Друг релевантен пример претставува трансформацијата која со текот на годините се случи во шпанскиот транспортен систем. Државниот оператор на аеродроми во Шпанија (Aena Aeropuertos) во 2008 година вовеле иницијатива за подобрување на пристапот за патниците со попреченост. Имајќи предвид дека над 8% од населението во Шпанија има попреченост, иницијативата беше широко поддржана и покажа многу позитивни ефекти. АЕНА понуди бесплатни услуги за лицата со попреченост, вклучувајќи и специјални места за средби, рампи, паркирање и можност да побараат специјални услуги преку веб-страница и телефонски центар. Оваа иницијатива е препознаена како една од најдобрите практики во јавните услуги.²¹

Е-решенијата, исто така, можат да помогнат во решавањето на проблемите со кои се соочуваат лицата со попреченост. Во Естонија, со воведувањето на дигитални рецепти за лекови, пациентите не мора повеќе да го посетуваат лекарот за да ги обноват своите рецепти, а на лекарот му требаат само 15 секунди за да издаде нов рецепт. Слично на тоа, е-консултациите им овозможуваат на семејните лекари насекаде во Естонија да се консултираат со специјалисти за посложените случаи. За пациентите тоа значи дека тие имаат прозорец за пристап до специјалистичка нега, дури и ако живеат далеку од центрите за специјалистичка нега или ако попреченоста го отежнува патувањето до центрите за специјалистичка нега.

2.7. Воведување на услуги за е-учество

Естонија, исто така, разви нови дигитални механизми за поттикнување на е-учеството на своите граѓани во националниот законодавен процес. Апликацијата за е-учество позната како ТОМ (акроним за „Денес јас решавам“ на естонски јазик), претставува форум на кој граѓаните можат да разговараат за предлог-законите во ограничен временски период пред нивното усвојување во националниот парламент. Сепак, стапката на успех на ТОМ остана на ниско ниво; нејзината способност да влијае на законодавството е со само 1% усвоени идеи и уште 6% кои се разгледани со можност за идна имплементација.²²

²⁰ Обединети нации, Оддел за економски и социјални прашања, Критичната улога на иновативната јавна администрација во остварувањето на милениумските развојни цели – Успешни приказни за добитниците на наградите за јавни услуги на Обединетите нации за 2010 година, Обединети нации, 2011, стр. 71 – 73.

²¹ Обединети нации, Оддел за економски и социјални прашања, Добри практики и иновации во јавното управување Добитници на наградите за јавни услуги на Обединетите нации, 2014 стр 48.

²² Гленрос, А.Р., Е-учество во законодавниот процес, JeDEM 1(1):21-29, 2009.

2.8. Воведување на услуги и алатки за подобрување на транспарентноста на администрацијата

Голем број европски земји посветија посебно внимание на подобрувањето на севкупната транспарентност на нивната јавна администрација. Нашата компаративна анализа покажа дека земјите-членки на ЕУ се посебно ориентирани кон развој на потранспарентни дигитализирани системи за јавни набавки.

Треба да се спомене дека Холандија вовеле систем за подобрување на транспарентноста и ефикасноста на јавните тендери во вредност од над 73 милијарди евра годишно. PIANO (ПИАНО) е основан како Холандски центар за јавни набавки и прибира експертиза меѓу различните сектори и одделенија на владата и ја подобрува соработката на владата со компаниите од приватниот сектор. Таа е главната веб-страница за набавки и тендери во јавниот сектор во земјата, прибирање на веродостојни, сеопфатни и ажурирани информации.²³ Информациите и услугите кои ги нуди PIANO вклучуваат е-билтен за набавки кој се издава на две недели, неделни правни осврти и толкувања, обрасци и онлајн алатки на едно место. Во просек, едношалтерскиот систем опслужува 50.000 посети и 13.500 преземања месечно.²⁴

Дополнително, како дел од PIANO е наведен тендерскиот систем TenderNed (ТендерНед). Сите владини сектори се должни да ги објават националните и европските тендери на платформата TenderNed. Сите фази на тендерските постапки се управуваат преку една веб-страница. Економските оператори се обврзани да се регистрираат во системот за да можат да ги користат нивните дигитални профили за сите идни тендери. Системот обезбедува поголема транспарентност во сите фази на постапката.²⁵

Сличен концепт за транспарентност во постапките за јавни набавки е воспоставен во Полска. Одговорниот државен орган КЈН (Канцеларија за јавни набавки) има развиено сеопфатен портал, кој им обезбедува на практичарите целосни информации собрани на една веб-страница. Информациите се ажурираат редовно и вклучуваат податоци за европското и националното законодавство и правни толкувања, проекти за јавна администрација, линкови до полското тело за жалби (КИО) и разните платформи за е-услуги во Полска, вклучувајќи ги и веб-страниците за е-известувања (БЗПиТЕД), веб-страница за е-лицитации и други, како и база на податоци со упатства за конкретни теми и добри практики.²⁶

²³ PIANO, Холандски центар за експертиза на јавни набавки, 2018, достапен на: <https://www.piano.nl/en> [пристапено на 22 декември, 2018].

²⁴ Европска комисија, портал за едношалтерски систем за набавки, 2018 година, достапен на: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/good_practices/GP_fiche_03.pdf [пристапено на 13 декември 2018].

²⁵ PwC, стр. 60–61.

²⁶ Европска комисија, портал за едношалтерски систем за набавки, 2018 година, достапен на: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/good_practices/GP_fiche_03.pdf [пристапено на 13 декември 2018].

Во обид да спречи контроверзни практики во буџетските расходи кои укажуваат на корупција, во 2013 година Комисијата за спречување на корупцијата на Словенија воведо онлајн апликација (Супервизор, подоцна Erag.si) за да обезбеди информации во врска со деловните трансакции на органите на јавниот сектор. Апликацијата се ажурира на дневна основа и обезбедува информации за широката јавност околу трошењето во јавниот сектор. Апликацијата ги комбинира релевантните податоци од различни извори во формат којшто е полесен за користење. Дополнително, обезбедува информации за сопственичките и управувачките структури на словенечките компании и обезбедува податоци од нивните годишни извештаи.²⁷

Во Грузија е имплементиран многу успешен проект за спречување на корупцијата „Систем за онлајн пријавување на средства“. Проектот беше фокусиран на развој на онлајн поднесување и јавно објавување на анкетните листови на високи владини претставници. Избраните функционери веќе не се должни да ги достават бараните формулари во хартиена форма, туку се должни да ја завршат постапката онлајн. Ова го подобри управувањето и анализата на информациите и во крајна линија ја зголемува транспарентноста и ја подобрува ефикасноста на администрацијата за спречување на корупцијата во земјата.

²⁷ Обединети нации, Оддел за економски и социјални прашања, Добри практики и иновации во јавното управување – Добитници на наградите за јавни услуги на Обединетите нации, 2014, стр. 33 – 34.

3. Трендови во испораката на јавни услуги во Северна Македонија

Овој дел од студијата се фокусира на најновите трендови и напори за подобрување на испораката на јавните услуги во Северна Македонија.

По политичката криза во периодот 2015–2017 година, земјата презеде низа иницијативи насочени кон подобрување на испораката на јавните услуги за своите граѓани. Сепак, сè уште постојат голем број важни предизвици.

Извештајот за мониторинг на SIGMA (СИГМА) од 2017 година²⁸ идентификуваше многу слабости во испораката на јавните услуги. Во извештајот се наведува дека политичкиот ќор-сокак со кој земјата се соочи во периодот 2015–2017 година очигледно влијаел на реформата на јавната администрација.

Еден од клучните недостатоци наведени во Извештајот за следење на SIGMA за 2017 година беше недостигот на ажурирана Стратегија за реформа на јавната администрација. Стратегијата за реформа на јавната администрација 2018–2022 конечно ја утврди среднорочната политичка рамка за подобрување на испораката на јавните административни услуги. Новата Стратегија упати на голем број недостатоци идентификувани во извештајот на СИГМА. Во еден од четирите главни столба, Стратегијата се фокусира на обезбедување на услуги и ИКТ поддршка на администрацијата, со цел да се обезбедат услуги на брз, едноставен и лесно достапен начин.²⁹ Овој столб вклучува активности за зголемување на квалитетот и достапноста на јавните услуги и создавање на дигитална средина која овозможува пристап и можност за користење на е-услуги.

Стратегијата, исто така, предвидува и развој на „одношалтерски системи“ и „Сали за услуги“ низ целата земја. Исто така, истакнува дека услугите достапни за лицата со попреченост и

²⁸ Поддршка за подобрување на владеењето и управувањето е заедничка иницијатива на ОЕЦД и на Европската Унија.

²⁹ Министерство за информатичко општество и администрација, Акциски план за Стратегијата за реформа на јавната администрација (2018–2020), достапен на: http://www.mio.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/strategies/ap_srja_2018-2022_20022018_mk.pdf [пристапено на 16 декември, 2018].

понатаму се многу ограничени, и дека само 40 од 144 државни органи и институции имаат подготвено акциски планови за справување со ова прашање. Така, Стратегијата предвидува активност за примена на стандарди за физичка достапност во јавните институции кои треба да ги спроведат Министерството за труд и социјална политика и Министерството за транспорт и врски.

Донесени се стандарди за пристапност на содржини на веб-страниците (WCAG) на институциите и развиени се насоки за пристапност на веб-содржини. Сепак, бројот на е-услуги кои ги применуваат стандардите за пристап на е-услуги с уште е низок. СИГМА потврдува³⁰ дека земјата има обезбедено успешни „бизнис ориентирани услуги преку едношалтерски систем, посредници и дигитални канали“ и е рангирана на второ место за стапката на задоволство од администрацијата на Западен Балкан (Извештај на Дуинг бизнис (Doing Business Report)). Бизнисите, според извештаите, имаат корист од високо-дигитализирани онлајн услуги за регистрација на компанија, данок на додадена вредност и данок на добивка, царинска декларација, градежни дозволи итн.

Сепак, СИГМА го критикува ограничениот број на електронски јавни услуги достапни за граѓаните. Дополнително, трошоците за добивање на електронски потпис, што е задолжително за целата даночна декларација и плаќања, останаа многу високи и се достапни само за ограничен број на услуги. Освен тоа, паметните лични карти не се достапни за граѓаните. Електронски здравствени картички беа развиени, но само со ограничени услуги.³¹

Во неколку извештаи, објавени пред 2018 година, Северна Македонија е рангирана многу зад другите земји од Западен Балкан во однос на јавните е-услуги. На пример, глобалниот извештај на Universal Postal Union за 2015 година ја рангираше земјата на последното место во Европа.³² Во делот посветен на прашањата за е-пошта и е-влада, во извештајот се нагласува дека земјата исполнува само еден од 16-те индикатори.³³ Покрај тоа, според Индексот за развој на е-Влада (ЕГДИ), Северна Македонија беше рангирана на седумдесет и деветтото место во светот. Споредено со другите земји во регионот, Србија (49), Албанија (74), Црна Гора (58) и Бугарија (47), Северна Македонија е далеку зад нив.³⁴

Еден од клучните показатели за мерење на развојот на е-влада и е-услуги е бројот на интернет-корисници во земјата. Според Државниот завод за статистика, во 2018 година,

³⁰ Ibid.

³¹ Извештај за следење на СИГМА за 2017 – Принципите на јавната администрација, 2017, достапен на: <https://cutt.ly/DTMwii> [пристапено на 28 декември, 2018].

³² Универзална поштенска унија, Мерење на развојот на поштенски е-услуги: Глобална перспектива, Берн, 2015 стр. 75.

³³ Меѓу другите показатели, земјата не ги обезбедува следните услуги: поштенско електронско сандаче, услуги за дигитален идентитет, дигитален потпис, електронски поштенски сертификат, дигитална архива итн. Ibid., стр. 28.

³⁴ Обединети нации, Оддел за економски и социјални прашања, Истражување на Обединетите нации за Е-влада 2018, достапно на: https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2018-Survey/E-Government%20Survey%202018_FINAL%20for%20web.pdf [пристапено на 19 декември, 2018].

речиси 80% од населението има интернет-пристап од нивните домаќинства, а речиси 70% од населението (15–74 годишна возраст) редовно користи интернет.³⁵ Од друга страна, официјалните статистички податоци за користењето на јавните услуги не се охрабрувачки. Во 2017 година, само една четвртина од населението (24%) го користеле интернетот за да контактираат со јавните власти или да имаат пристап до јавните услуги, а 16% користеле интернет за добивање информации од институциите. Освен тоа, само 13% од населението користело интернет за преземање официјални документи и обрасци, а 8% за доставување пополнети официјални формулари.³⁶

Сепак, во последните неколку години се направени видливи напори во однос на подобрувањето на интероперабилноста на владините институции. Македонската национална рамка за интероперабилност³⁷ е усвоена во 2016 година и таа се занимава со сите нивоа на интероперабилност, вклучувајќи ги: техничките, семантичките, организациските и правните нивоа. До крајот на 2018 година, вкупно 32 различни државни органи беа дел од платформата за размена на информации.³⁸ Според извештајот на СИГМА, во периодот од мај 2016 до април 2017 година, на платформата се извршени над 2.27 милиони трансакции.³⁹ Сепак, се чини дека недостигот на дигитализација на евиденцијата на неколку јавни институции дополнително ќе го загрози ширењето на интероперабилноста.

Обидот да се соберат сите јавни услуги на едно место беше направен со претходно развиениот портал www.uslugi.gov.mk, кој, за жал, не беше ажуриран и не беше правилно одржуван. Во моментот, земјата развива нов национален портал за услуги кој на граѓаните и бизнисите ќе им обезбеди подобри информации, како и избрани е-услуги. За целите на овој портал, за првпат се составува Каталог на услуги, каде што е направена вкрстена анализа на услугите, со поддршка од проектот финансиран од ЕУ „Граѓански-ориентиран пристап при испораката на јавни услуги“. Анализата на услугите наведени во каталогот, меѓу другото, се очекува да укаже на потребните правни и технички прилагодувања за административно поедноставување и подобрување на јавните услуги. Порталот за е-услуги ќе биде поврзан со Каталогот и со Националниот електронски регистар на население – кој исто така е во

³⁵ Државен завод за статистика на Република Северна Македонија, Користење на ИКТ од страна на домаќинствата и поединците, 2018, достапен на: <http://www.stat.gov.mk/PrikaziSoopstvenie.aspx?rbrtxt=77>, [пристапено на 12 декември, 2018].

³⁶ Државен завод за статистика на Република Северна Македонија, (2017), Користење на услуги на е-влада за приватни цели од страна на поединци на возраст од 15 до 74 години во последните 12 месеци, достапен на: http://makstat.stat.gov.mk/PXWeb/pjweb/mk/MakStat/MakStat_InfOpstestvo_DomakinstvaPoedinci/525_InfOpst_Mk_054_eVladaLica_mk.pj?rxid=46ee0f64-2992-4b45-a2d9-cb4e5f7ec5ef [пристапено на 11 декември, 2018].

³⁷ Рајштадер и др., Македонска рамка за интероперабилност за македонските јавни услуги, 2016, достапен на: http://www.mio.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/Macedonian_Interoperability_Framework_MIF_v2.0.pdf [пристапено на 27 декември, 2018].

³⁸ Министерство за информатичко општество и администрација, Интероперабилност 2.0., достапен на: <http://www.mio.gov.mk/?q=mk/node/1320> [пристапено на 21 декември, 2018].

³⁹ Министерство за информатичко општество и администрација, Јавна администрација 2022: Стратегија за реформа на јавната администрација (2018–2020), достапен на: http://www.mio.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/strategies/srja_2018_2022_20022018_mk.pdf, [пристапено на 15 декември, 2018].

развој – со што ќе им се овозможи на граѓаните и бизнисите да имаат пристап до уште повеќе услуги преку порталот во иднина.

3.1. Позитивни примери на иновации во испораката на јавни услуги во Северна Македонија

Во изминатите неколку години имаше голем број позитивни примери за подобрувања во испораката на јавните услуги во земјата.

Една од најдобрите практики на испорака на јавни услуги е порталот за јавни набавки „Е-набавки“. Преку порталот, сите заинтересирани економски оператори можат да аплицираат за разни повици и тендери на јавната администрација – и на национално и на општинско ниво. Порталот нуди информации за плановите за јавни набавки, јавни повици, е-лицитации, склучени договори итн. Заинтересираните економски оператори и физички лица можат да се регистрираат онлајн за да ги користат различните функционалности на системот. Сите фази на набавката се спроведуваат во дигитална форма и онлајн.⁴⁰

Слично на тоа, Агенцијата за катастар на недвижности спроведува целосна дигитализација. Катастарот ги одржува своите евиденции во електронска форма преку неколку бази на податоци. Граѓаните можат да пристапат до основните информации, и имотните документи можат да се добијат на интернет, во хартиена форма преку препорачана пошта или во нотарски канцеларии низ целата земја. Некои од достапните услуги вклучуваат: имотни листови, копии од катастарски планови, потврди за историска евиденција за регистрација на сопственост на недвижен имот. Од 2015 година, граѓаните можат да плаќаат онлајн.⁴¹

Централниот регистар, исто така, обезбедува голем број е-услуги за правни лица, вклучувајќи и доставување на годишни финансиски извештаи, е-регистрација, е-сертификати итн.⁴²

Како што беше претходно споменато во наодите од последниот извештај на СИГМА, речиси сите услуги на Управата за јавни приходи за правни лица се достапни онлајн, додека тоа не беше случај со физичките лица кои се соочуваат со високи трошоци за електронскиот потпис – токен. Сепак, почнувајќи од 2018 година, Управата за јавни приходи вовеле задолжителен онлајн формулар за поднесување пријава за персонален данок на доход кој е достапен преку единствено корисничко име и лозинка.⁴³

⁴⁰ Биро за јавни набавки, Е-систем за јавни набавки, достапен на <http://e-nabavki.gov.mk> [пристапено на 11 декември, 2018].

⁴¹ Агенција за катастар на недвижности, достапен на <http://www.katastar.gov.mk> [пристапено на 11 декември, 2018].

⁴² Централен регистар на Република Северна Македонија, достапен на www.crm.com.mk [пристапено на 19 декември, 2018].

⁴³ Управа за јавни приходи, Е-персонален данок на доход, достапен на <https://e-pdd.ujp.gov.mk/ppf/home.seam>, [пристапено на 17 декември, 2018].

Важна иновација е постигната од страна на Управата за водење на матични книги на родени, венчани и умрени во рамките на Министерството за правда. Од 2018 година, граѓанин може да нарача и да плати онлајн за извод на родени, венчани или умрени и потврда за брачен статус. Услугите се достапни за физички и правни лица и документот се испраќа до клиентот преку препорачана пошта.⁴⁴

Исто така, во врска со е-јавните услуги, постигнат е одреден напредок во Министерството за внатрешни работи, каде што преку веб-страницата се вовеле онлајн закажување за издавање на лични документи за идентификација.⁴⁵ Беше лансирана платформа за е-потсетници⁴⁶ и таа функционира како систем за известување за истекување на лични документи.⁴⁷

Платформа за електронско плаќање за административни такси преку СМС е воведена и најчесто се користи од страна на студентите.⁴⁸

Како дел од напорите за развој на националниот систем за е-здравство, во 2013 година Министерството за здравство ја започна веб-страницата „Мој термин“. Мој термин служи како главен систем за закажување преглед кај лекар во секундарната и терцијарната здравствена заштита, како и издавање на е-рецепти.⁴⁹ Клучните предизвици со кои новиот систем се обидуваа да се справи беа долгите редици на чекање во болниците, особено во секундарната и терцијарната здравствена заштита, како и бирократијата во здравствениот систем. И покрај тоа што претставува добар пример за проактивно размислување и го отсликува напорот за дигитализација на услугите, оваа платформа се соочи со широко распространета јавна критика. Еден од клучните проблеми забележан во јавноста е верувањето дека луѓето што го користат системот често се соочуваат со долго чекање за да добијат медицински преглед. Едно истражување на јавното мислење покажа дека на една третина од испитаниците прегледите им биле закажани во рок од две недели, 22% за еден месец, 10% во рок од два до три месеци, додека 6% требало да чекаат повеќе од 6 месеци.⁵⁰

⁴⁴ Министерството за правда, Управа за водење на матичните книги на родени, венчани и умрени, достапен на <https://e-portal.luvmk.gov.mk> [пристапено на 11 декември, 2018].

⁴⁵ Министерството за внатрешни работи, достапен на <http://termin.mvr.gov.mk>, [пристапено на 19 декември, 2018].

⁴⁶ Е-потсетник, достапен на: e-potsetnik.mk [пристапено на 17 декември, 2018].

⁴⁷ Министерството за информатичко општество и администрација, Јавна администрација 2022: Стратегија за реформа на јавната администрација (2018-2020), 2018, p. 53, достапен на http://www.mio.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/strategies/srja_2018_2022_20022018_mk.pdf, [пристапено на 15 декември, 2018]

⁴⁸ Е-плаќање, достапен на: <http://www.eplakanje.gov.mk/>, [пристапено на 17 декември, 2018].

⁴⁹ Министерството за здравство, Портал Мој термин, достапен на <http://mojtermin.mk/> [пристапено на 12 декември, 2018].

⁵⁰ Центар за управување со промени, Извештај за перцепцијата на граѓаните за правата и услугите во областа на социјалната заштита и социјалната сигурност, достапен на: https://cup.org.mk/publications/Socijalna-zastita_f.pdf [пристапено на 12 декември, 2018]

На речиси 15% им била закажана операција во рок од еден месец, 14% во рок од два до три месеци, 9% во рок од 3 до 6 месеци, и на 10% за повеќе од 6 месеци. Сепак, веројатно е, барем делумно, дека овие долги периоди на чекање се предизвикани поради недостиг на медицински персонал, а не се поврзани со недостатоци во системот за закажување. Значителни 34% од испитаниците во истото истражување се пожалија дека многу луѓе го заобиколиле системот, со добивање на преглед во време што не било закажано за нив. Друга јавно искажана жалба од граѓаните е дека „Мој термин“ издвојува многу малку време за правилно лекување на пациентите. Критичарите истакнуваат дека ова ИТ решение не им дозволува на лекарите да посветат доволно внимание на секој пациент, бидејќи пациентите се закажани во тесни временски интервали, додека на медицинскиот персонал му е потребно време за да ги заврши административните обврски. Сепак, споменатото истражување на јавното мислење покажало дека најголем дел од испитаниците (78%) сметале дека лекарот имал доволно време за преглед, додека 19% сметале дека времето кое е посветено за нивниот преглед е недоволно. Последно, но не и најмалку важно, противниците на системот тврдат дека се соочуваат со чести случаи на паѓање на системот.⁵¹

Слично на естонскиот модел за поттикнување на инклузивноста во изготвувањето на законите, земјата во 2014 година го вовеле ЕНЕР (Единствен национален електронски регистар на прописи во Република Северна Македонија). Оттогаш, веб-страницата има над 2 милиони посети. Меѓутоа, иако системот не беше целосно користен во сите законодавни предлози во минатото, во 2018 година на ЕНЕР беше објавен поголем број на законски предлози, со што се подобри јавното мислење за оваа веб-страница. Порталот овозможува преглед на сите фази на изготвување на закони во владина процедура, обезбедува пристап до сите релевантни нацрт-документи, како и можност заинтересираните страни да дадат коментари и предлози.⁵²

Последно, но не и најмалку важно, постојат два значајни примера на општинско ниво кои покажуваат подобрување во испораката на јавните услуги преку онлајн алатки.

Една од нив е воведувањето на е-градежните дозволи што ги спроведува Здружението на единиците на локалната самоуправа и Министерството за транспорт и врски.⁵³ Главните предности на овој систем се: развој на унифициран систем за градежни дозволи во сите општини во земјата, подобрување на транспарентноста (клиентите можат да ги следат сите фази на постапката преку веб-страницата или да бидат информирани преку СМС) и вклучување на заштитни мерки против потенцијална корупција. Дополнително, општините ги објавија сите потребни документи и официјални формулари за спроведување на постапката.⁵⁴

⁵¹ Ibid.

⁵² Национален електронски регистар на законодавство, достапен на <https://energov.mk/> [пристапено на 15 декември, 2018].

⁵³ Министерство за транспорт и врски, Е-систем за градежни дозволи, достапен на: www.gradezna-dozvola.mk, [пристапено на 15 декември, 2018].

⁵⁴ Асоцијација Зенит, Лидери за спречување на корупцијата во локалната администрација – Идентификација и унапредување на најдобрите практики, 2014.

Во 2015 година, Градот Скопје го промовираше е-плаќањето на локалните даноци преку својата веб-страница (danoci.skopje.gov.mk).⁵⁵ Порталот им овозможува на граѓаните да се регистрираат, да добијат информации за нивните годишни обврски за данокот на имот, а исто така можат да го платат данокот со кредитни или дебитни картички. Меѓутоа, системот не дава можност граѓаните да го платат данокот за продажба на недвижен имот или данокот на наследство. Забележани се неколку недостатоци во системот: долго време на одговор на поплаките на граѓаните поднесени преку системот, проблеми со најавување, недостаток на опции за ажурирање на информациите за недвижностите во сопственост на граѓаните, проблеми со корисничкиот интерфејс, итн. Според едно спроведено истражување, 25% од испитаниците се целосно задоволни од услугата. Сепак, платформата има само 50 најави од корисници неделно, што е незадоволително ниво на користење за најголемата урбана област во земјата. Ова ниско ниво на употреба може да биде објаснето и со тоа што голем дел од јавноста не знае за постоењето на платформата и нејзините функционалности.⁵⁶

⁵⁵ Град Скопје, плаќање на даноци, достапен на <https://danoci.skopje.gov.mk> [пристапено на 17 декември, 2018].

⁵⁶ Асоцијација Зенит, Кон поправичен и поефикасен систем за данок на имот: Анализа на скопската даночна администрација, Скопје, 2018, достапен на https://s3-eu-west-1.amazonaws.com/zenith-org-mk-ireland/cms/files/159/files/original/1Monitoring_izvestaj_WeBER_-_Zenith_-_Final.pdf [пристапено на 12 декември, 2018].

Препораки

Врз основа на спроведеното истражување, може да се извлечат следните заклучоци и препораки за подобрување при испораката на јавни услуги во земјата:

- 1 Иновацијата е главната движечка сила за ефективна испорака на јавните услуги. Властите треба да размислат за воспоставување на рамка која ќе обезбеди одржливи иновативни решенија за секојдневните предизвици во испораката на јавните услуги. Како што беше случај со анализираните трендови и најдобрите практики, иновацијата зависи од мотивацијата за клучните поединци да учествуваат и да направат промена. Треба да се воспостави и поттикне поповолна средина за зајакнување на иновациите во јавната администрација.
- 2 Вработените во јавната администрација и службените лица треба да усвојат граѓански ориентиран пристап при испораката на јавни услуги, со кој интересите и потребите на граѓаните се утврдуваат како водечки критериуми за дизајнирање и испорака на услуги, а не интересите и потребите на давателот на услугите. Овој концепт, прифатен од ЕУ, тврди дека при одредувањето на јавните услуги што треба да се обезбедат и начинот на нивната испорака, треба да се земат предвид потребите на граѓаните. ЕУ ги бара следниве елементи на граѓански-ориентиран пристап при испорака на јавни услуги: а) мултиканален пристап за испорака на услуги, што значи достапност на алтернативни канали, физички и дигитални, за пристап до услугата; б) пристап до едношалтерски систем за олеснување на пристапот до јавните услуги; в) систематско оценување на задоволството на граѓаните од јавните служби и користење на нивните повратни информации за дизајнирање на нови јавни услуги и понатамошно подобрување на постоечките; г) намалување до апсолутен минимум на информациите кои се бараат од граѓаните при добивање на јавна услуга.
- 3 Додека бројот на е-услуги што е на располагање на бизнисите и натаму останува висок и на задоволително ниво (Извештај СИГМА за 2017 год.), треба да се обезбедат повеќе јавни е-услуги за граѓаните. Од клучно значење е граѓаните да имаат лесен и удобен пристап до повеќе е-услуги, преку едноставни процедури за идентификација. Од клучно значење е да се избегне воспоставување на „е-елита“ при проширувањето на понудата на е-услуги. Тоа, меѓу другото, значи дека Е-услугите треба да бидат достапни по прифатливи цени.
- 4 Граѓаните треба да добиваат почести и детални информации за достапните јавни услуги и придобивките или стимулациите за нивно онлајн користење.

- 5** Од огромно значење е да се воспостави ефикасен централен орган за управување со ИТ во јавната администрација на национално ниво. Тој орган треба да има релевантни надлежности за управување со целокупниот процес, усогласување на различни услуги и интерфејси, развој и промоција на нови ИТ решенија и воведување на нови трансакциски услуги на е-влада. Треба да се преземат дополнителни чекори за да се подобри интероперабилноста на системите бидејќи бројот на институциите учеснички и вкупниот број на трансакции се релативно ниски. Централниот орган треба постепено да ги оценува постоечките е-услуги, нивната ефикасност, искуствата на корисниците и севкупните ефекти, и резултатите од таквата евалуација да ги користи како појдовна точка за подобрување и проширување на е-услугите.
- 6** Посебно внимание во обезбедувањето јавни услуги треба да се посвети на обезбедувањето пристапност за маргинализираните и за ранливите групи, вклучувајќи ги и лицата со попреченост и постарите граѓани. Најдобрите практики вклучени во студијата би можеле да послужат како почетна точка за обезбедување на слични услуги во земјата, првенствено за понатамошен развој на е-услуги.
- 7** Иницијативата за воспоставување на едношалтерски систем низ целата земја е одлична, но Министерството за информатичко општество и администрација сепак треба да ги земе предвид најдобрите практики и научени лекции од странство со цел да се избегнат потенцијалните предизвици. Како што беше истакнато во студијата, соработката на централните власти со општините или со другите единици на локалната самоуправа се покажа дека е од витално значење во воспоставувањето на едношалтерски системи во многу случаи (Данска, Норвешка, Грузија).
- 8** Имајќи ги предвид тековните иницијативи за владеење на правото во земјата, најдобрата практика за онлајн декларација на имотот од Грузија може да послужи како потенцијален инструмент за контрола од страна на Државната комисија за спречување на корупцијата. Е-поднесувањето на формуларите за објавување на имотот на функционерите ќе го зајакне капацитетот на Антикорупциската комисија за следење и ќе ги зајакне нејзините капацитети за брза анализа на податоците.
- 9** Е-влада не може да постои без поврзување. Властите треба активно да го промовираат користењето на новите технологии и да спроведат мерки за зголемување на достапноста на компјутери и паметни телефони, како и бројот на интернет корисници – особено оние што го користат интернетот за понапредни цели – како витален предуслов за зголемување на употребата на е-услуги. Дополнително, треба да се имплементираат иницијативи за подобрен пристап на маргинализираните и ранливите групи кон новите технологии.

- 10 Владата треба да го искористи новоподготвениот Каталог на услуги за поедноставување на услугите. Анализата на податоците во каталогот може да помогне да се идентификуваат и надминат можните проблеми или разлики помеѓу законски пропишаните услови за различни услуги и воспоставената практика во институциите, да се откријат случаи кога законодавството треба да се измени за да се овозможат поедноставни постапки, како и усогласување на практиката на обезбедување јавни услуги на различни локации во земјата.
- 11 Потребни се понатамошни напори за да се постигне функционална интероперабилност, соработка на институциите за добивање на документи и податоци по службена должност, како и за промовирање на интероперабилноста на регистрите на различни институции.
- 12 Друга опција за подобрување и поедноставување на услугите за граѓаните е опцијата за управна соработка,⁵⁷ која предвидува дека кога законот дозволува, на барање на граѓанинот, целата административна постапка може да се изврши преку еден јавен орган. Практиката покажува дека ова не се применува доволно. Владата треба подобро да ги информира граѓаните за оваа опција и придобивките коишто таа може да им ги обезбеди. Исто така, има потреба да се подобри капацитетот на администрацијата за оваа правна опција да ја примени во пракса.
- 13 Треба да се направат дополнителни напори за поттикнување и олеснување на учеството на граѓаните во демократските процеси. Позитивниот пример на ЕНЕР треба да се комбинира со кампања за да се обезбедат подетални информации за постоечките алатки за граѓаните, како и со воведување нови алатки за е-демократија – како што се консултации за конкретни теми споени со локални форуми или дури и со е-гласање / е-референдумски иницијативи.

57 Член 28 од Законот за општа управна постапка („Службен весник на РМ“ бр.124/2015)

Библиографија и извори

- 1 Извештај за мониторинг на СИГМА: Принципи на јавната администрација 2017, достапен на <https://cutt.ly/DTMwil> [пристапено на 28 декември, 2018].
- 2 Агенција за катастар на недвижности, достапен на: <http://www.katastar.gov.mk> [пристапено на 11 декември, 2018].
- 3 Ал-Кури М.А. Иновативен пристап за трансформација на е-влада, *Меѓународен весник за управување со вредност и синџири на набавки*, том. 2, број 1, март 2011 година, достапен на: <https://arxiv.org/ftp/arxiv/papers/1105/1105.6358.pdf>. [пристапено на 14 декември, 2018]
- 4 Арундела, А., Казали, Л., Холандија, Х., Како прават иновации европските агенции во јавниот сектор: Употребата на методи за иновации од долу нагоре, зависно од политиката и скенирање на знаење Во: *Истражувачка политика* 44 (2015) 1271–1282, достапен на: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0048733315000670/pdf?md5=a467e070833d0589aafb17ae7c2ccac9&pid=1-s2.0-S0048733315000670-main.pdf> [пристапено на 12 декември, 2018].
- 5 Асоцијација Зенит, Лидери за спречување на корупцијата во локалната администрација – Идентификација и унапредување на најдобрите практики, 2014.
- 6 Асоцијација Зенит, Кон поправичен и поефикасен систем за данок на имот: Анализа на скопската даночна администрација, Скопје, 2018, достапен на: https://s3-eu-west-1.amazonaws.com/zenith-org-mk-ireland/cms/files/159/files/original/1Monitoring_izvestaj_WeBER_-_Zenith_-_Final.pdf [пристапено на 12 декември, 2018].
- 7 Блох, В., Мерење на јавни иновации во нордиските земји (МЕПИН). Дански центар за студии на политиката за истражување и истражување, Архус, 2011; Тонет, Х. Мини студија 10: Иновации во јавниот сектор. Глобален преглед на иновациско разузнавање и политички студии. Inno Grips, 2010.
- 8 Бугге, М.М., Мортенсен, П.С., Блох, В., 2011. Мерење на јавните иновации во нордиските земји: Извештај за нордиските пилот-студии. Дански центар за студии за истражување и истражувачка политика (CFA), Универзитет во Архус, Данска.
- 9 Централен регистар на Република Северна Македонија, достапен на: www.crm.com.mk, [пристапено на 19 декември, 2018].
- 10 Град Скопје, плаќање на данок, достапно на: <https://danoci.skopje.gov.mk> [пристапено на 17 декември, 2018].

- 11 Систем за управување со податоци, достапен на: http://dms.gov.mk/taskspace/component/main/?appname=MIOA_DMS, [пристапено на 17 декември, 2018].
- 12 Економист, Е-влада во Централна Европа: Осмислување на јавната администрација, Разузнавачка единица на Економист.
- 13 Е-влада, достапна на: e-vlada.mk, [пристапено на 17 декември, 2018].
- 14 Е-плаќање, достапна на: <http://www.eplakanje.gov.mk/>, [пристапено на 17 декември, 2018].
- 15 Е-потсетник, достапен на: e-potsetnik.mk [пристапено на 17 декември, 2018].
- 16 Европска комисија, Joinup, достапен на: <https://joinup.ec.europa.eu/>, [пристапено на 28 декември 2018].
- 17 Европска комисија, портал на едношалтерски систем за набавки, 2018, достапен на: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/good_practices/GP_fiche_03.pdf [пристапено на 13 декември, 2018].
- 18 Европска комисија, портал на едношалтерски систем за набавки, 2018, достапен на: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/good_practices/GP_fiche_03.pdf [пристапено на 13 декември, 2018].
- 19 Европска комисија. (2004). Европска рамка за интероперабилност за паневропски е-владини услуги. Програма IDABC, Европска комисија, достапна на: <http://ec.europa.eu/idabc/servlets/Docd552.pdf?id=19529> [пристапено на 12 декември, 2018].
- 20 Европска табела за иновации во јавниот сектор (EPSIS) – Извештај за методологијата, InnoMetrics. Заслуги, Технополис, 2012.
- 21 Европска Унија, Европски портал за е-правда, достапна на: <https://e-justice.europa.eu/home.do?action=home> [пристапено на 16 декември, 2018].
- 22 Евростат, 2012 година. Расходи за финална потрошувачка на општата влада по тековни цени, процент од БДП и формирање на бруто-основни средства на општата влада за ЕУ-27, достапен на: epp.eurostat.ec.europa.eu [пристапено на 11 декември, 2018].
- 23 Гленкрос, А.Р., Е-учество во законодавниот процес, JeDEM 1(1): 21–29, 2009.
- 24 Хјуз, А., Мур, К., Нимеш, К. (2011). *Иновации во организациите од јавниот сектор*. Пилот-анкета за мерење на иновации во јавниот сектор, НЕСТА, Лондон, 2011.

- 25 Управување со човечки ресурси, достапен на: www.hrm.gov.mk, [пристапено на 17 декември, 2018].
- 26 Управа за јавни приходи, Е-персонален данок на доход, достапен на: <https://e-pdd.ujp.gov.mk/ppf/home.seam>, [пристапено на 17 декември, 2018].
- 27 Иницијатива за локална самоуправа и мрежа, споредување на искуството на едношалтерски систем како модел за испорака на јавни услуги.
- 28 Министерство за здравство, портал Мој термин, достапен на: <http://mojtermin.mk/> [пристапено на 12 декември, 2018].
- 29 Министерство за информатичко општество и администрација, Акциски план за Стратегијата за реформа на јавната администрација (2018–2020), достапен на: http://www.mio.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/strategies/ap_srja_2018-2022_20022018_mk.pdf [пристапено на 16 декември, 2018].
- 30 Министерство за информатичко општество и администрација, интероперабилност 2.0., достапно на: <http://www.mio.gov.mk/?q=mk/node/1320> [пристапено на 21 декември, 2018].
- 31 Министерство за информатичко општество и администрација, Национална стратегија за компјутерска безбедност (2018–2010), 2018, достапна на: http://www.mio.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/strategies/ns_sajber_bezbednost_2018-2022.pdf
- 32 Министерство за информатичко општество и администрација, Стратегија за отворени податоци (2018–2010), 2018, достапна на: http://www.mio.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/strategies/strategija_za_otvoreni_podatoci_mk_0.pdf [пристапено на 15 декември, 2018].
- 33 Министерство за информатичко општество и администрација, јавна администрација 2022: Стратегија за реформа на јавната администрација (2018–2020), 2018, стр.103, достапна на: http://www.mio.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/strategies/srja_2018_2022_20022018_mk.pdf, [пристапено на 15 декември, 2018].
- 34 Министерство за информатичко општество и администрација, јавна администрација 2022: Стратегија за реформа на јавната администрација (2018–2020), 2018, стр. 53, достапна на: http://www.mio.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/strategies/srja_2018_2022_20022018_mk.pdf, [пристапено на 15 декември, 2018].
- 35 Министерство за внатрешни работи, достапно на: <http://termin.mvr.gov.mk>, [пристапено на 19 декември, 2018].

- 36** Министерство за правда, Управа за водење на матичните книги на родени, венчани и умрени, достапно на <https://e-portal.uvmk.gov.mk> [пристапено на 11 декември, 2018].
- 37** Министерство за транспорт и врски, систем за Е-градежна дозвола, достапно на: www.gradezna-dozvola.mk, [пристапено на 15 декември, 2018].
- 38** Единствен национален електронски регистар на прописи, достапен на: <https://ener.gov.mk/> [пристапено на 15 декември, 2018].
- 39** Петковшек, В., Цанкар, С.С., Иновации во јавниот сектор во Европската Унија и пример за добри практики. Зборник на трудови од Меѓународната конференција за управување од 2013 година, знаење и учење.
- 40** PIANO, Холандски центар за експертиза за јавни набавки, 2018, достапен на: <https://www.piano.nl/en> [пристапено на 22 декември, 2018].
- 41** Биро за јавни набавки, Е-систем за јавни набавки, достапно на: <http://e-nabavki.gov.mk> [пристапено на 11 декември, 2018].
- 42** PwC, Извештај за најдобра практика – Одбрани примери на студии за реформа на испораката на јавни услуги: Изработка на документ за долгорочна политика за обезбедување на административни услуги од државни институции со граѓански ориентиран пристап
- 43** Регионална школа за јавна администрација, едношалтерски систем – алатка за подобрување на услугите на јавната администрација, дискусија, 2015.
- 44** Рајштадер ет ал., Македонска интероперабилност (MIF) за македонски јавни услуги, 2016, достапен на http://www.mio.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/Macedonian_Interoperability_Framework_MIF_v2.0.pdf [пристапено на 27 декември, 2018].
- 45** Република Словенија, Национална рамка за интероперабилност, Национална правна основа, достапна на: <http://nio.gov.si/nio/cms/page/doc?lang=en> [пристапено на 12 декември, 2018].
- 46** Ривера Леон, Л., Симмондс, П., Ромап, Л., Трендови и предизвици во иновациите во јавниот сектор во Европа. Тематски извештај 2012 под посебен договор за интеграција на INNO табелата за тенденции во политиката со ERAWATCH (2011-2012), Inno Policy TendChart, Европска комисија, 2012.
- 47** Државен завод за статистика на Северна Македонија, употреба на ИКТ од страна на домаќинствата и физичките лица, 2018, достапно на: <http://www.stat.gov.mk/PrikaziSoopstzenie.aspx?rbtxt=77>, [пристапено на 12 декември, 2018].

- 48** Државен завод за статистика на Северна Македонија (2017). Користење на услугите на е-влада за приватни цели од страна на поединци на возраст од 15–74 години во последните 12 месеци, достапен на: http://makstat.stat.gov.mk/PXWeb/pXweb/mk/MakStat/MakStat_InfOpstestvo_DomakinstvaPoedinci/525_InfOpst_Mk_054_eVladaLica_mk.px/?rxid=46ee0f64-2992-4b45-a2d9-cb4e5f7ec5ef [пристапено на 11 декември, 2018].
- 49** Документ за долгорочна политика за обезбедување на административни услуги од страна на централните државни институции со граѓански пристап, 2015, стр. 51, достапен на: https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/ALB/UNDP_Best%20Practices%20Report_PwC%20-%20final.pdf [пристапено на 24 декември, 2018].
- 50** Обединети нации, Оддел за економски и социјални прашања, *Добри практики и иновации во јавното управување - Добитници на наградите за јавни услуги на Обединетите нации*, 2014.
- 51** Обединети нации, Оддел за економски и социјални прашања, *Добри практики и иновации во јавното управување - Добитници на наградите за јавни услуги на Обединетите нации*, 2014.
- 52** Обединети нации, Оддел за економски и социјални прашања, *Критичната улога на иновативна јавна администрација во остварувањето на милениумските развојни цели - Успешни приказни за добитниците на наградите за јавни услуги на Обединетите нации за 2010 година*, Обединети нации, 2011.
- 53** Обединети нации, Оддел за економски и социјални прашања, Анкета за е-влада на Обединетите нации 2018, достапен на: https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2018-Survey/E-Government%20Survey%202018_FINAL%20for%20web.pdf [пристап на 19 декември, 2018].
- 54** Универзална поштенска унија, Мерење на развојот на поштенски е-услуги: Глобална перспектива, Берн, 2015.
- 55** Вашакидзе, Г., Едношалтерски пристап во испораката на јавните услуги: Неговото влијание врз ефективноста на услугите и ефикасното управување, Лозана, швајцарски факултет за јавна администрација, Универзитет во Лозана, 2014.
- 56** Вотерхал, Р., Кимбер, М., Едношалтерски систем: Забелешки за концептот и некои австралиски иницијативи. Канбера: Центар за истражување на управувањето со јавниот сектор, Универзитет на Канбера, 1997.