



Проектот е финансиран од  
Европската Унија

Funded by  
UK Government



ЦЕНТАР ЗА  
УПРАВУВАЊЕ СО  
ПРОМЕНИ



АСОЦИЈАЦИЈА  
ЗЕНИТ



# Како до подобри јавни услуги за граѓаните



ГРАЃАНСКИ  
ОРИЕНТИРАН ПРИСТАП  
ПРИ ИСПОРАКА НА  
ЈАВНИ УСЛУГИ



# Како до подобри јавни услуги за граѓаните

# Како до подобри јавни услуги за граѓаните

## Издавачи:

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

## Уреднички одбор:

Александар Николов  
Искра Белчева-Ристовска  
Весна Радиновска

## Автор:

Розалија Карцичка-Василевска

## Лектура:

Јасмина Ѓоргиева

## Дизајн и печатење:

Пропоинт

## Тираж:

400

CIP – Каталогизација во публикација

Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје  
35.071.2(497.7)(047)

КАРЦИЧКА – Василевска, Розалија

Како до подобри јавни услуги за граѓаните : документ за унапредување на јавната политика /  
Розалија Карцичка – Василевска. – Скопје : Асоцијација Зенит, 2019. – 35 стр. : илустр. ; 25 см

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

стр. 31. – Содржи и: Прилог

**ISBN 978-608-4818-62-5**

а) Јавна администрација – Услуги – Македонија – Извештаи COBISS.MK-ID 110557194

Публикацијата може да се преземе бесплатно на: [www.zenith.org.mk](http://www.zenith.org.mk), [www.cup.org.mk](http://www.cup.org.mk)

Оваа публикација е изработена во рамките на проектот „Граѓански ориентиран пристап при испорака на јавни услуги“, финансиран од Европската Унија и кофинансиран од Британската амбасада во Скопје. Содржината на публикацијата е единствена одговорност на авторот и на никаков начин не може да се смета дека ги одразува гледиштата на Европската Унија и на Британската амбасада во Скопје

## Содржина

Резиме	7
Вовед	11
Показател „Граѓански ориентирана испорака на услуги“	15
Показател „Фер и ефикасни управни постапки“	18
Показател „Механизми за обезбедување квалитет на јавните услуги“	22
Показател „Достапност На Јавните Услуги“	25
Најголеми проблеми и реформски приоритети при давањето на услуги	32
Заклучоци и препораки до носителите на одлукиза подобрување на јавните услуги	33
Користена Литература	39
<b>Прилог 1. Евалуациски Прашања Во Анкетата</b>	<b>40</b>

## СПИСОК НА КРАТЕНКИ

- ЕУ      Европска Унија
- ЗОУП    Закон за општата управна постапка
- ИКТ*    *Информациско-комуникациски технологии*
- МИОА    Министерство за информатичко општество и администрација
- ОЕЦД    Организација за економска соработка и развој
- СИГМА    Поддршка за подобрување на управувањето и менаџментот во јавните институции
- WCAG    Стандарди за пристапност на содржината на веб-страниците

## Резиме

Овој документ го анализира задоволството на граѓаните од испораката на јавните услуги и ги идентификува клучните предизвици за подобрување на состојбите. Анализата е направена со цел да се дадат препораки за подобрување на квалитетот и достапноста на јавните услуги за граѓаните, како и на задоволството на граѓаните од испораката на јавните услуги. Анализата ги опфаќа следниве аспекти на јавните услуги: општо задоволство од испораката на јавните услуги, квалитет на јавната услуга, начин и време на испорака, однос на испорачателот на услугата, цена на чинење, систем на жалби и корупција кај јавните услуги.

Податоците во оваа анализа произлегуваат од спроведени анкети со граѓани-корисници на јавни услуги и анализа на секундарни извори на податоци.

Потребата за промени во испораката на јавните услуги произлегува од следните наоди:

- Повеќе од половина од испитаниците (55%) морале да стапат во контакт со јавната институција најмалку двапати само за да добијат информации за услугата.
- Иако преовладува задоволството од добиената јавна услуга, високи 24% од граѓаните се целосно или делумно незадоволни. Околу 20% изразиле незадоволство од времето потребно за испорака на јавната услуга, а 18% изразиле незадоволство од цената на услугите за кои дополнително се плаќа.<sup>1</sup>
- Постојат проблеми со недоволната поврзаност на институциите и обезбедувањето на документи по службена должност.
- Достапноста на електронски услуги и нивното користење се мали. Само 18% од испитаниците користеле некаква јавна услуга електронски.
- Половина, односно 52% од испитаниците сметаат дека граѓаните не се третирани еднакво од страна на институциите.
- Иако мнозинство испитаници (85%) одговараат дека не понудиле подарок за добивање на јавна услуга, околу 21% познаваат некој кој понудил.

<sup>1</sup> Покрај плаќањата кои граѓаните ги вршат преку даноците и другите давачки кои немаат однапред утврдена намена.

- Речиси една третина од испитаниците сметаат дека кај институциите кои даваат услуги не постои систем на прибирање на пофалби и поплаки од корисниците. Од оние, пак, кои сметале дека постои таков систем, речиси три четвртини не дале мислење, пофалба или поплака за испораката на услугата.
- Најголем дел од испитаниците не се обратиле до повисока инстанца околу испораката на услугата генерално поради следните причини: недоверба во институциите, неинформираност, дополнителни трошоци и сл.

Врз основа на најчестите проблеми со кои се соочуваат граѓаните и јавната администрација, утврдени се следните препораки за подобрување на испораката на јавните услуги:

## 1. Граѓански ориентирана испорака на услуги

- МИОА и надлежните јавните институции да го финализираат внесувањето на податоци за сите јавни услуги во Каталогот на услуги и по нивната проверка, истиот да се објави и за граѓаните.
- МИОА и надлежните јавните институции да утврдат лица во институциите-даватели на услуги кои ќе се грижат за сеопфатноста, точноста, прецизноста и ажурираноста на податоците објавени на Каталогот на јавни услуги, како и за нивната разбирливост за широката јавност.
- МИОА и надлежните јавните институции да ги идентификуваат и надминат евентуалните проблеми или разлики меѓу законски пропишаните услови за давање на јавните услуги и воспоставената пракса во институциите, како и да ја воедначат праксата на давање на јавните услуги во различни места во земјата.
- МИОА и давателите на јавните услуги да инвестираат во постојана модернизација на испораката на јавните услуги во насока на намалување на времето и трошоците за граѓаните и за администрацијата.
- Информирањето на граѓаните за јавните услуги да се врши по различни канали и со различни инструменти, на пр. преку социјални мрежи, веб-сајтови, ТВ канали, радио канали, плакати, информативни пунктови и телефонски линии.

## 2. Фер и ефикасни управни постапки

- Давателите на јавни услуги да воведат или да ги подобрат своите системи за примање поплаки односно жалби од корисниците, а давањето одговор на нив да стане редовна практика.
- МИОА, давателите на јавни услуги и Народниот правобранител да спроведат комуникациска кампања за подобро информирање на граѓаните за правото на жалба и тужба, вклучително и за постапката, надлежните служби и инсти-



туции, расположливата правна помош што можат да ја побараат, роковите за искористување на правото и за спроведување на постапката.

- МИОА и давателите на јавни услуги да водат и континуирано да објавуваат статистика за примени поплаки и жалби за различните услуги, причините за нивно поднесување, просечното време на постапување по нив, и исходот од постапката.
- МИОА во соработка со Народниот правобранител и Државната комисија за спречување на корупцијата да спроведат кампања за поттикнување на пријавување на случаи на корупција и дискриминција при давањето на јавните услуги.
- Со цел да се минимизираат ризиците од корупција и дискриминција да се автоматизира испораката на јавни услуги, секаде каде тоа е можно и изводливо.

### 3. Механизми за обезбедување на квалитет на јавните услуги

- Да се оствари функционална интероперабилност и соработка на институциите за прибавување на документи и податоци по службена должност.
- Да се унапреди интероперабилноста на регистрите од различните институции.
- Да се спроведува редовен систематски мониторинг на задоволството на корисниците на услугите преку инструменти кои граѓаните можат да ги употребуваат на брз, едноставен и доверлив начин;
- Да се доврши мапирањето на услугите поврзани со секој животен настан, да се идентификуваат услугите кои се однесуваат на меѓусебно поврзани животни настани и да се испита како подобро може да се реорганизира давањето на услугите со цел да се креира оптимална патека и задоволувачко искуство за корисникот.

### 4. Достапност на јавните услуги

- Да се подобри достапноста на услугите со воведување и имплементација на стандарди за веб-присуство на институциите<sup>2</sup>, стандарди за лица со попреченост, реорганизација и стандардизација на вебстраниците.
- Да се воведат повеќе електронски услуги за граѓаните, без притоа да се занемарат потребите на повозрасните кои често преферираат директен контакт со службеникот на шалтер.

<sup>2</sup> Стандарди за веб присуство на институциите, <http://wcag.mioa.gov.mk/>

## Како до подобри јавни услуги за граѓаните

- Да се инвестира во дигитално обременување на граѓаните за да се подобри нивната способност да пристапат до новите електронски јавни услуги што се развиваат. Ваквата едукативна поддршка особено да се насочи кон ранливите и маргинализираните групи.
- Да се подобри односот и љубезноста на службениците кон граѓаните кои бараат услуги, во сите фази – добивање на информации, прибирање документи, испорака на услугата.
- Како алтернативен начин за обезбедување брза, ефикасна, евтина и лесно достапна јавна услуга кој треба да го разгледаат носителите на одлуки е споделување, делегирање или пренесување на испораката на јавните услуги на трети страни. Во светот, покрај традиционалниот начин на испорака на јавните услуги од страна на државните органи, се воведуваат и иновации во испораката на јавните услуги врз основа на партнерство со приватниот и граѓанскиот сектор.

## Вовед

Оваа анализа се осврнува на јавните услуги од административен карактер кои ги дава извршната власт, во следниве облици: решавање на поединечни управни предмети со донесување управни акти и преземање управни дејствија на барање на поединец или по друг основ, постапување по барањата на граѓаните и овозможување на граѓаните да ги извршуваат своите должности кон државата (на пример, плаќање даноци).

Јавните услуги се најважниот за граѓаните и највидливиот сегмент на јавната администрација. 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 и 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 извршната власт и спроведување на неопходните структурни реформи во согласност со стандардите на Европската Унија. Како заедничка иницијатива на ОЕЦД и Европската Унија, СИГМА<sup>3</sup> укажува дека институциите треба да им обезбедат на граѓаните лесен пристап до информации за јавните услуги. Комуникациите и постапувањето на институциите треба да биде достапно и по електронски канали, а официјалните веб-сајтови и разните печатени материјали од институциите треба да содржат точни контакт-информации, јасни насоки за услугите, како и информации за правата и обврските на граѓаните и на институциите при испораката на јавните услуги. Во своите начела<sup>4</sup> за јавната администрација, СИГМА дава препорака дека реформата на јавната администрација треба да има фундаментална улога во процесот на интеграција во Европската Унија, така што ќе го овозможи спроведувањето на клучните реформи и ќе организира ефикасен пристапен дијалог. Способноста на извршната власт да дава јавни услуги и да ги поттикнува конкурентноста и растот на земјата зависи од постоењето на функционална јавна администрација која е услов за транспарентно и ефективно демо-

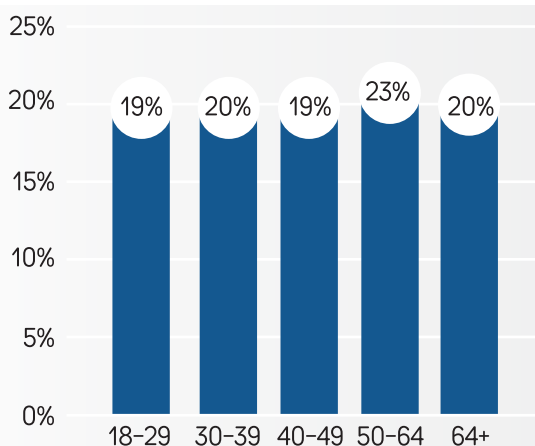
3 Како заедничка иницијатива на ОЕЦД и Европската Унија, СИГМА (Поддршка за подобрување на управувањето и менаџментот во јавните институции) има клучна цел да ги зајакне темелите за подобрување на управувањето во јавниот сектор и со тоа да го поддржи социоекономскиот развој преку градење на капацитетите на јавниот сектор, подобрување на хоризонталното управување и подобрување на дизајнот и спроведувањето на реформите во јавната администрација, вклучувајќи и соодветно утврдување на приоритети, нивно следење и буџетирање.

4 <http://www.sigmaxweb.org/publications/principles-public-administration.htm>

## Како до подобри јавни услуги за граѓаните

кратско владеење. Критериумите за проширување на Европската Унија ја препознаваат и истакнуваат потребата земјите да изградат јавна администрација со капацитет да ги следи начелата на добрата администрација и ефективно да го транспонира и спроведе правото на Европската Унија (acquis communautaire).

Со оглед на кандидатурата за членство во Европската Унија, Република Северна Македонија во последната деценија презема значителни реформи за подобрување на јавната администрација, а особено на јавните услуги. Според показателите на СИГМА од Мониторинг-извештајот за земјата од 2017 г.<sup>5</sup>, ориентираноста на јавната администрација кон граѓаните, квалитетот и достапноста на јавните услуги во Република Северна Македонија е околу или над просечните вредности во Западен Балкан<sup>6</sup>. Сепак, како дел од реформите поврзани со пристапувањето кон ЕУ, Стратегијата за реформа на јавната администрација за периодот 2018–2022 става фокус и на подобрување на квалитетот и достапноста на услугите за сите граѓаните.



Возраст на анкетираниите по телефон

Оваа анализа, која е развиена во рамките на проектот „Граѓански ориентиран пристап при испораката на јавни услуги“,<sup>7</sup> има за цел да ги утврди клучните предизвици во од-

<sup>5</sup> Monitoring Report: The Principles of Public Administration, SIGMA, 2017, <http://bit.do/eQf9i>

<sup>6</sup> Албанија, Босна и Херцеговина, Косово, Северна Македонија, Србија и Црна Гора.

<sup>7</sup> Проектот „Граѓански ориентиран пристап при испораката на јавни услуги“, финансиран од Европската Унија и кофинансиран од Владата на Обединетото Кралство со поддршка на Британската амбасада во Скопје, е спроведуван од Центарот за управување со промени и Асоцијацијата за развојни иницијативи – Зенит. Основната цел на проектот е да се зајакне вклученоста на граѓанското општество во спроведувањето на реформите на јавната администрација како приоритетен реформски процес за пристапувањето кон Европската Унија. Во рамките на проектот беше спроведено истражување за задоволството на граѓаните од испораката на јавни услуги, беше даден придонес кон националниот Каталог за јавни услуги со анализа на релевантното законодавство и внесување податоци во Каталогот, беа анализирани

нос на испораката на јавните услуги за граѓаните и да претстави препораки за подобрување на нивниот квалитетот, достапност и задоволството на граѓаните од испораката на јавните услуги. Анализата претежно се заснова на истражувањето за задоволството на граѓаните од јавните услуги, спроведено во рамките на проектот, во две фази:

- 1. Телефонска анкета**, спроведена од 19 до 30 ноември 2018 година, на случајно избран репрезентативен примерок од 1300 полнолетни испитаници – од кои едната половина мажи, а другата половина жени. Од испитаниците, 65% биле Македонци, 25% Албанци, додека 10% имале друга етничка припадност. Во однос на образовната структура, 53% биле со средно, 19% со високо, а 18% со основно образование. Во однос на местото на живеење, 61% живееле во град, додека 39% во село. 60% од анкетираниите граѓани биле корисници на јавните здравствени услуги, 14% користеле услуги за издавање на лични документи, 9% – јавни услуги од областа на финансиите, 7% дале одговор за нивните искуства поврзани со имотно-правни односи, а останатите 5% користеле други јавни услуги.



- 2. Теренска анкета** на 250 анонимни испитаници<sup>8</sup> беше спроведена од 25 ноември до 10 декември 2018 година во 11 градови.<sup>9</sup> По третина од испитаниците беа анкетирани пред здравствени установи, установи за социјална заштита и пред локалните самоуправи. 51% од испитаниците беа мажи, а 49% жени. Од испитаниците 60% беа Македонци, 25% Албанци, додека 14% беа од друга етничка припадност. 52% од испитаниците беа со средно, 19% со високо, а 17% со основно образование. Во однос на местото на живеење, 90% живеела во град, додека 10% во село.

релевантните препораки од ЕУ и најдобрите практики во испораката на јавни услуги и беше креирана мрежа на граѓански организации за подобрување на јавните услуги.

<sup>8</sup> Следејќи го кодексот на истражувања на ЕСОМАР.

<sup>9</sup> Битола, Гостивар, Куманово, Кичево, Охрид, Прилеп, Струмица, Велес, Тетово, Штип и Скопје.

## Како до подобри јавни услуги за граѓаните

Покрај податоците од истражувањето, за анализата се користени и податоци од секундарни извори,<sup>10</sup> вклучително и извештаите на Европската комисија, оценувањето на постигнувањата во согласност со начелата на СИГМА, Стратегијата за реформа на јавната администрација 2018–2022 и извештаите од нејзиното спроведување, како и две регионални истражувања релевантни за оваа област.

Анализата на наодите се базира на начелата на СИГМА во делот на јавните услуги, како една од шесте области на реформата на јавната администрација на кои се фокусира Европската комисија и следниот клучен услов на СИГМА: *Јавната администрација е ориентирана кон граѓаните; обезбеден е квалитет и достапност на јавните услуги.*

Во однос на ограничувањата на методологијата, кај случајно избраниот телефонски примерок на корисници на јавни услуги е утврдено дека доминираат корисници на јавните здравствени услуги. Кај теренската анкета, пак, процентот на анкетираниите кои живееле во град (90%) е значително над националниот просек. Користењето и на дополнителни, секундарни извори на податоци, вклучително и споредби со други регионални анкети, како и релевантни извештаи, дополнително обезбедува сеопфатност и објективност на наодите и го намалува ризикот одредени демографски и други специфичности на примерокот значително да влијаат врз наодите. Дополнително методолошко ограничување е што принципите на СИГМА за реформа на јавната администрација формално се однесуваат на јавните услуги на централната власт, а спроведените анкети ги опфаќаат и административните јавни услуги на локалната самоуправа.

Овој документ е подготвен за да биде разбирлив за поширока публика, а не само за експертската јавност. Намерата е да послужи како помош и поддршка во донесувањето на одлуки и креирањето политики за подобрување на испораката на јавните услуги.

<sup>10</sup> Стратегија за реформа на јавната администрација со Акциски план 2018–2022, МИОА, 2018, [http://www.mio.gov.mk/sites/default/files/pbl\\_files/documents/strategies/srja\\_2018-2022\\_20022018\\_mk.pdf](http://www.mio.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/strategies/srja_2018-2022_20022018_mk.pdf); Нацрт-годишен извештај за спроведување на акцискиот план на стратегијата за реформа на јавната администрација 2018–2022, МИОА, 2019, [http://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl\\_files/documents/rja/godishen\\_izveshtaj\\_srja2018\\_finalen\\_17052019.pdf](http://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/rja/godishen_izveshtaj_srja2018_finalen_17052019.pdf); Прв полугодишен извештај за спроведување на Стратегијата за реформа на јавната администрација 2018–2022, МИОА, 2018, <http://mioa.gov.mk/?q=mk/node/2086>; Balkan Barometer 2018 – Analytical report, RCC, 2018 <https://www.rcc.int/pubs/66/balkan-barometer-2018-public-opinion-survey>; Commission Staff Working Document: The former Yugoslav Republic of Macedonia 2018 Report, SWD(2018) 154 final, European Commission, 2018, <http://bit.do/eQf8M>; Commission Staff Working Document: North Macedonia 2019 Report, SWD(2019) 218 final, European Commission, 2019, <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-north-macedonia-report.pdf>; Baseline Measurement Country Report: The Principles of Public Administration, SIGMA, 2015, <http://sigmaweb.org/publications/Baseline-Measurement-2015-fYRMacedonia.pdf>; Monitoring Report: The Principles of Public Administration, SIGMA, 2016, <http://bit.do/eQmLo>; Monitoring Report: The Principles of Public Administration, SIGMA, 2017, <http://bit.do/eQf9i>; Methodological Framework for The Principles of Public Administration, SIGMA, 2019, <http://sigmaweb.org/publications/Methodological-Framework-for-the-Principles-of-Public-Administration-May-2019.pdf>; Putting citizens first– exploring public perceptions of administrative services in the Western Balkans, WEBER, April 2018, [http://idmalbania.org/wp-content/uploads/2018/05/PUTTING-CITIZENS-FIRST\\_EXPLORING-PUBLIC-PERCEPTIONS-OF-ADMINISTRATIVE-SERVICES-IN-THE-WB.pdf](http://idmalbania.org/wp-content/uploads/2018/05/PUTTING-CITIZENS-FIRST_EXPLORING-PUBLIC-PERCEPTIONS-OF-ADMINISTRATIVE-SERVICES-IN-THE-WB.pdf).

Анализата е структурирана според начелата на СИГМА поврзани со давањето јавни услуги, при што за секое начело е издвоен по еден показател на СИГМА, кој е анализиран под посебен наслов: граѓански ориентирана испорака на услуги, фер и ефикасни управни постапки, механизми за обезбедување на квалитет на јавните услуги, и достапност на јавните услуги. Наодите од анкетата поврзани со перцепциите на граѓаните за најголемите проблеми и реформски приоритети во давањето на услугите се претставени во посебен дел, а по нив се дадени и заклучоци и препораки за подобрување на давањето на јавните услуги на граѓаните.

## Показател „Граѓански ориентирана испорака на услуги“

Овој показател на СИГМА за јавната администрација е заснован на начело според кое државите кои претендираат да станат членки на Европската Унија треба да воспостават политика со која јавните услуги се дизајнираат според потребите на корисниците и се избегнува претерано административно оптоварување на граѓаните. Според начелото, државите треба да воспостават и правна рамка за давање на е-услуги.

Во Извештајот за земјата од 2018 година,<sup>11</sup> Европската комисија забележува дека „во изминатите неколку години не беше развиена администрација ориентирана кон корисниците... главно поради недостигот на координирани напори и политичка посветеност на реформите од страна на владата“. Мониторинг извештајот на СИГМА од 2017 г. констатира дека со новата Стратегија за реформа на јавната администрација 2018–2022 се воспостави нова **долгорочна визија или акциски план за подобрување на испораката на услугите** во јавната администрација, и политика за обезбедување на дигитални услуги. Во еден од четирите главни столбови, Стратегијата се фокусира и на давање услуги и ИКТ поддршка на администрацијата, со општа цел обезбедување на услуги на брз, едноставен и лесно достапен начин. Овој столб вклучува активности и за:

- *Зголемен квалитет и достапност на јавните услуги* (подобро достапност, подобрување на системот за квалитет, стандардизирање на податоците, поедноставување на услугите, воведување на центри „Една точка за услуги“, известување на администрацијата и јавноста за услугите, мерење на задоволството на корисниците на услугите и др.);
- *Дигитална средина која дава пристап до и можност за користење на еуслуги*

11 Ibid.

(меѓу другото и со зголемување на бројот на високософистицирани еуслуги достапни на едно место).

МИОА е формално задолжено за координација и хоризонтална примена на **дигитално-то управување**.<sup>12</sup> Во 2018 г. се основаше Национален совет за ИКТ и сајбер безбедност, кој треба да обезбеди координирано управување со проектите во областа на информациско-комуникациските технологии (ИКТ), вклучително и со изготвување и следење на имплементацијата на национална ИКТ стратегија, како и со давање на мислење на годишните планови за јавни набавки и на техничките спецификации на тендерските документации на институциите од јавниот сектор.<sup>13</sup> Се воспостави и релативно солидна правна рамка за дигитално управување. Дополнувањата на законската рамка за електронско работење и електронските услуги се во завршна фаза на разгледување во Собранието. Тука се опфатени предлозите на Законот за електронски документи, електронска идентификација и доверливи услуги, Законот за електронско управување и електронски услуги и Законот за податоците во електронски облик и електронски потпис. Според МИОА, овие закони ја комплетираат законската рамка која овозможува непречено електронско работење и добивање на целосна електронска услуга (електронски потписи, електронски валидни документи, прифаќање на документи по електронски пат по службена должност и сл.).

СИГМА потенцира дека иако МИОА посветило внимание на **административното поедноставување** при усогласувањето на законите со Законот за општата управна постапка, сепак, не постои посебен план за административно поедноставување.<sup>14</sup> Според извештајот на ЕУ од 2019 г. за земјата, поедноставувањето на административните постапки е исклучително тешко бидејќи Законот за општата управна постапка с уште не е систематски имплементиран од администрацијата. Во годишниот извештај за спроведување на Стратегијата за реформа на јавната администрација 2018–2022, МИОА ја наведува подготовката на Каталог на услуги како прв чекор кој ќе овозможи да се пристапи кон поедноставување на услугите. Се очекува Каталогот да помогне да се идентификуваат и надминат евентуални проблеми или разлики меѓу законски пропишаните услови за различните услуги и воспоставената пракса во институциите, како и да се воведнат практиката на давање на јавните услуги во различни места во земјата.

Методологијата на СИГМА во врска со овој показател предвидува и собирање подато-

12 Monitoring Report: Principles of Public Administration; The Former Yugoslav Republic of Macedonia, November 2017, SIGMA, <http://www.sigmapweb.org/publications/Monitoring-Report-2017-the-former-Yugoslav-Republic-of-Macedonia.pdf>

13 Нацрт-годишен извештај за спроведување на акцискиот план на стратегијата за реформа на јавната администрација 2018–2022, МИОА, 2019, [http://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl\\_files/documents/rja/godishen\\_izveshtaj\\_srja2018\\_finalen\\_17052019.pdf](http://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/rja/godishen_izveshtaj_srja2018_finalen_17052019.pdf)

14 Monitoring Report: Principles of Public Administration; The Former Yugoslav Republic of Macedonia, November 2017, SIGMA, <http://www.sigmapweb.org/publications/Monitoring-Report-2017-the-former-Yugoslav-Republic-of-Macedonia.pdf>



ци за **перцепциите за ориентираноста кон граѓаните на испораката на јавни услуги**, што меѓу другото се мери и преку бројот на контакти што е потребен за да се добие одредена услуга. Резултатите од телефонската анкета на проектот „Граѓански ориентиран пристап при испорака на јавни услуги“ покажуваат дека повеќе од половина од испитаниците морале да стапат во контакт со јавната институција најмалку двапати само за да добијат информации за услугата, но не и самата услуга.



Ваквите наоди треба да се анализираат во контекст во кој 91% од испитаниците кажале дека со институциите контактирале лично, односно преку шалтер, а за 84% испитаници информациите и насоките за добивање на услугата биле доволно детални, јасни и точни. Оттука, причината за потребата од повеќекратно посетување на институциите за добивање информации за одредена услуга можат да се бараат во недоволната достапност на информации до граѓаните по електронски канали, вклучително и информации за работното време на надлежните служби и службеници. Поради тоа, во конкретните препораки дадени под овој показател, упатуваме на тоа дека е потребно значително подобрување на информирањето на граѓаните, преку различни информативни канали, социјални мрежи, инфо-точки, ТВ, радио, печатен материјал и др. Многу е важно да се определат специфичните целни групи и да се користат средствата за информирање што тие ги преферираат. На пример, веројатно помладите би преферирале интернет и социјални мрежи, додека за дел од повозрасните граѓани поприфатливо би било да ги добијат информациите преку телефон, телевизија, радио, инфо-точки на шалтери и други слични канали.

Во оваа насока, направени се првите чекори за подобрување на работењето на Центарот за телефонска поддршка на граѓаните при добивањето услуги на бројот 15 111, односно формирана е работна група која треба да ги спроведе сите потребни чекори за

негова успешна трансформација во служба на граѓаните.<sup>15</sup>

Дополнително, околу 14% испитаници сметале дека потребните информации што ги добиле за добивање на јавната услуга не биле доволно детални, јасни и точни. Оттука, неопходно е да се дефинираат податоци кои е потребно да бидат објавени за секоја услуга; истите да се подготват на начин што е лесно разбирлив за широка јавност; да се утврдат лица во институциите-даватели на услуги кои ќе се грижат за сеопфатноста, точноста, прецизноста и ажурираноста на овие податоци, како и нивно споделување со граѓаните. Во оваа област многу ќе помогне довршувањето на каталогот на услуги кој го подготвува МИОА. Тој содржи детални податоци за услугите, вклучително и контакт од одговорните служби, информации за евентуалните плаќања за услугите, а се планира на него да бидат прикачени и важечките обрасци. Овој Каталог, по проверката на податоците во него од давателите на јавните услуги, се планира да се објави на интернет и да служи, меѓу другото, и за систематско информирање на граѓаните за услугите.

## Показател „Фер и ефикасни управни постапки“

Овој показател на СИГМА за јавната администрација е заснован на начелото според кое треба да постои кохерентна и усогласена правна рамка за управни постапки, која ќе се спроведува од страна на сите институции на централно и на локално ниво. Во своето постапување по жалби на граѓаните, институциите треба да ги почитуваат принципите на законитост, правичност, еднаков третман, отвореност и транспарентност, непристрасност и објективност. Исто така, институциите се должни да ги наведат причините за нивните одлуки и да ги информираат граѓаните за нивното право на жалба и/или тужба.

Според извештајот на СИГМА од 2017 г., во однос на **законската рамка за управните постапки** земјата го постигнала максималниот можен број на поени по показателите во оваа област. Законот за општата управна постапка (ЗОУП)<sup>16</sup> адекватно ги заштитува

<sup>15</sup> Нацрт-годишен извештај за спроведување на акцискиот план на стратегијата за реформа на јавната администрација 2018–2022, МИОА, 2019, [http://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl\\_files/documents/rja/godishen\\_izveshtaj\\_srja2018\\_finalen\\_17052019.pdf](http://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/rja/godishen_izveshtaj_srja2018_finalen_17052019.pdf)

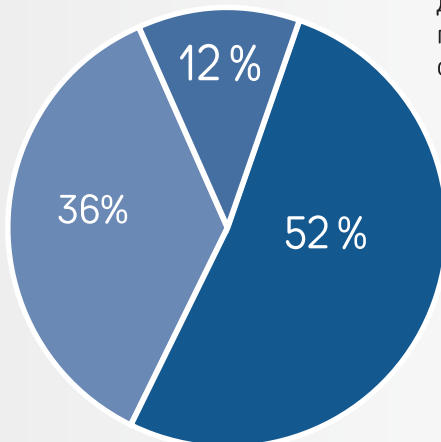
<sup>16</sup> Закон за општата управна постапка, објавен во „Службен весник на РМ“ бр. 124/2015.

правата на странките во управната постапка, ги поедноставува процедурите за граѓаните и бизнисите и пропишува обезбедување на документи по службена должност. Иако ЗОУП ги зема предвид меѓународните стандарди и бројните препораки на СИГМА, во однос на ова начело СИГМА ги наведува следните слабости:

- МИОА не дало поддршка на јавните институции за спроведување на новиот ЗОУП, со обуки или кампања за подигнување на јавната свест. Во врска со ова, Извештајот на Европската комисија од 2019 г. за земјата наведува дека Министерството за информатичко општество и администрација формирало тим за поддршка на централните и локалните власти во примената на Законот, но потенцира дека е потребно значителна натамошна обука и подигнување на јавната свест за да се обезбеди правна сигурност за граѓаните и деловните субјекти.
- Владата не продолжила со широки консултации со граѓанските организации или граѓаните, односно за 169 материјални закони кои беа усогласени со ЗОУП, консултациите со граѓанското општество биле исклучително ретки.

И покрај наброените слабости, според СИГМА, над 70% од граѓаните имаат перцепција дека управните постапки се ефикасни.

Во однос на **еднаквиот однос** кон корисници на услугите, половина, поточно 52% од испитаниците во телефонската анкета на проектот „Граѓански ориентиран пристап при испорака на јавни услуги“ сметаат дека институциите не ги третираат еднакво граѓаните. Состојбата е нешто подобра кај услугите од здравствените установи, установите за социјална заштита и локалните самоуправи, каде што речиси 24% сметаат дека не се еднакво третирани.



Дали сметате дека при добивање на услугата сите граѓани се третирани еднакво од страна на институциите?

- Да
- Не
- Не знам/одбива да одговори

## Како до подобри јавни услуги за граѓаните

Помеѓу одговорите за идентификација на причината за дискриминаторскиот однос, најчести се следните причини: имаат познати, етничка припадност, политички врски и сл.

Тесно поврзано со нееднаквиот однос на институциите е и степенот на подложност на корупција при давањето на јавните услуги. Кога се работи за незаконски појави, обично се добиваат порелевантни податоци ако се постави индиректно прашање, на пример дали некој кого го познавате бил инволвиран во такво дејствие? Така, мнозинството (85%) одговараат дека не понудиле подарок за добивање на јавна услуга, додека на прашањето дали испитаникот познава некој којшто понудил подарок за добивање на некоја јавна услуга, 70% одговориле дека не познаваат таква личност, а 21% дале потврден одговор.

Ваквите наоди укажуваат дека е потребно дополнително да се работи на сузбивање на појавата на дискриминација и корупција при давањето на јавните услуги. Со цел да се минимизираат ризиците потребно е да се автоматизира испораката на јавни услуги, секаде каде тоа е можно и изводливо. Дополнително, МИОА во соработка со Народниот правобранител и Државната комисија за спречување на корупцијата можат да спроведат кампања за поттикнување на пријавување на случаи на корупција и дискриминација при давањето на јавните услуги.

Речиси половина од испитаниците сметале дека кај институциите кои даваат услуги постои систем на прибирање на пофалби/поплаки од корисниците, но речиси три четвртини од нив не дале мислење, пофалба/поплака за испораката на услугата. Отсуството на комуникација преку поставените системи за жалби/пофалби можеби во еден дел се должи и на тоа што од малкуте испитаници што се обиделе да ги користат овие системи, дури 45% не добиле повратен одговор од институцијата, а околу 36% добиле одговор од институцијата.

Ова укажува на нефункционалната поставеност на овие системи за жалби/пофалби. Најчесто поради недостиг на доверба во институциите, граѓаните не ги користат, а дури и кога се охрабруваат да ги користат, немаат повратни одговори.

Кога правдата се бара со жалби и поплаки до повисоки инстанции, граѓаните, исто така, немаат доверба. Имено, речиси сите од оние кои имале проблем при добивање на услугата, не се обратиле на повисока инстанца околу испораката на услугата. Само околу 7% од испитаниците одлучиле дека ќе се обратат до повисока инстанца за проблемот, а од нив 51% изјавиле дека сепак не се нашло решение.

### Зошто не се обротивте на повисока инстанца?



Како што покажува графиконот, испитаниците во теренската анкета не се обротивте на повисока инстанца околу испораката на услугата генерално поради следните причини: недоверба во институциите, неинформираност, дополнителни трошоци и сл.

Се наметнува заклучок дека неопходно е да се зголеми довербата во институциите и ефективноста на нивните системи за поплаки и жалби во врска со јавните услуги. Оттука, потребно е давателите на јавни услуги да воведат или да ги подобрат своите системи за примање поплаки односно жалби од корисниците, а давањето одговор на нив да стане редовна практика. Еден од начините да се создаде притисок во таа насока е МИОА и давателите на јавни услуги да водат и континуирано да објавуваат статистика за примени поплаки и жалби за различните услуги, причините за нивно поднесување, просечното време на постапување по нив, и исходот од постапката. Ваквата транспарентност ќе ги стимулира институциите да имаат посистематски пристап кон развојот на системите за поплаки и жалби, ќе им помогне да ги идентификуваат критичките точки во постапките во кои настануваат проблеми, а од друга страна ќе влијае да се подобри јавната перцепција за нив. Дополнително, јавните институции треба да ги поттикнуваат граѓаните кои се незадоволни од текот на одредена управна постапка да ги искористат правните лекови кои им се на располагање, и подетално да ги информираат како можат тоа да го направат.

Во истражувањето на Центарот за управување со промени од 2017 година „Управно-правна заштита на граѓаните и вработените во јавната администрација – извештај за работата на второстепените комисији и управните судови“ се истакнува дека бројот на мериторните одлуки, односно одлуки за кои Државната комисија за одлучување во управни постапки и постапки од работни спорови во втор степен го поништила решението на првостепениот орган и самата во целост решила за главната работа, е многу мал и речиси занемарлив. Тој број изнесува 85 одлуки кои за првпат се појавуваат во 2015 година. Бројот на поднесени тужби против решенија на Комисијата од 2012 до 2015 се зголемува од 352 на 527, а со намалувањето на вкупниот број решени предмети во истиот период бројот на поведените управни спорови од 4,1 % (352 тужби против акти на Комисијата наспроти 8.619 решени предмети во 2012 година), се искачува на 8,7 % (527 тужби против акти на Комисијата наспроти 6.064) од вкупниот број решени предмети во 2015 година. Против решенијата на Државната комисија, поднесени се 2039 тужби што значи дека за целиот период само 12,65% од граѓаните кои биле одбиени одлучиле да тужат пред Управен суд, што, пак, укажува или на висока стапка на доверба во одлуките на Комисијата или, пак, отежнат пристап до управно-судска заштита.<sup>33</sup>

## Показател „Механизми за обезбедување квалитет на јавните услуги“

Овој показател на СИГМА за јавната администрација е заснован на истоименото начело според кое институциите треба да користат инструменти кои ќе го обезбедат квалитетот на испорачаните услуги, вклучително и Каталог на јавните услуги, интероперабилност на институциите и регистрите, како и признавање на дигиталните потписи и нивното издавање по пристапни цени. Начелото бара од институциите и да вршат редовен мониторинг на давањето на услугите заснован на задоволството или потребите на корисниците. Вкупната вредност на показателот во извештајот на СИГМА од 2017 г. е 40%.

Во однос на **механизмите на ниво на централната власт за обезбедување на квалитетот на јавните услуги**, Мониторинг-извештајот на СИГМА од 2017 г. укажува на имплементирањето на два меѓународни стандарда за квалитет – ISO 9001<sup>17</sup> во 101 ин-

<sup>17</sup> <https://www.iso.org/files/live/sites/isoorg/files/archive/pdf/en/pub100304.pdf>

ституција, како и Common Assessment Framework (CAF)<sup>18</sup> во 37 институции. Европската комисија забележува дека истражувањата за задоволство не се користат систематски за да се подобри квалитетот на јавните услуги,<sup>19</sup> а квалитетот на услугите на граѓаните останува понизок од услугите што им се нудат на бизнисите.<sup>20</sup> Од 53 институции од централната и локалната власт кои се предмет на истражувањето спроведено од Регионалната школа за јавна администрација<sup>21</sup>, анкети за мерење на задоволството на корисниците на услугите спроведуваат 24 институции, 14 институции имаат воведено едношалтерски систем во испораката на услугите, 11 институции применуваат системи за управување со односите со клиентите, анкети за степенот на задоволство кај вработените спроведуваат 10 институции, 5 институции го користат инструментот „таен купувач“, а 8 институции спровеле реинженеринг, т.е. редефинирање на процесите на испорака на услугите.<sup>22</sup>

Во рамките на едно регионално истражување од 2018 г., помалку од една третина од граѓаните во Западен Балкан (31%) потврдиле дека јавната администрација побарала повратни информации од нив за тоа како да ги подобрат административните услуги во изминатите две години. Ова искуство го делат 44% од испитаниците во Албанија, следи Северна Македонија со 29% и само 13% од испитаниците од Босна и Херцеговина.<sup>23</sup>

Надеж за подобрување на состојбата на ова поле во Северна Македонија дава изработената програма за спроведување обуки за имплементација на инструментите за мерење на задоволството и за управување со квалитет во институциите од јавниот сектор и започнатото зајакнување на капацитетите на вработените во јавниот сектор за имплементацијата на инструментите за мерење на задоволството.<sup>24</sup> Дополнително, Владата го усвои Националниот план за управување со квалитет во јавниот сектор (2018–2020).<sup>25</sup> Планот се фокусира на воспоставување одржлив процес на управување со квалитетот. Една од предвидените активностите предвидува ревидирање на постоечките и развој на нови инструменти за мерење на задоволство на корисниците

18 [https://www.eipa.eu/wp-content/uploads/2017/05/CAF\\_Manual\\_2013.pdf](https://www.eipa.eu/wp-content/uploads/2017/05/CAF_Manual_2013.pdf)

19 Commission Staff Working Document: The former Yugoslav Republic of Macedonia 2018 Report, SWD(2018) 154 final, European Commission, 2018.

20 Commission Staff Working Document: North Macedonia 2019 Report, SWD(2019) 218 final, European Commission, 2019.

21 Thijs N. & T. Puzic (2017), Feasibility study on the establishment of a regional centre on Quality Management in ReSPA

22 Нацрт-годишен извештај за спроведување на акцискиот план на стратегијата за реформа на јавната администрација 2018–2022, МИОА, 2019.

23 Граѓаните на прво место – перцепции за административните услуги во Западниот Балкан – WeBER, 2018, [http://epi.org.mk/docs/Exploring%20public%20perceptions%20of%20administrative%20services\\_WeBER%20Report.pdf](http://epi.org.mk/docs/Exploring%20public%20perceptions%20of%20administrative%20services_WeBER%20Report.pdf)

24 Нацрт-годишен извештај за спроведување на акцискиот план на стратегијата за реформа на јавната администрација 2018–2022, МИОА, 2019.

25 [https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/strategii/MIOA/nacionalen\\_plan\\_za\\_upravuvanje\\_so\\_kvalitet\\_2018-2020.pdf](https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/strategii/MIOA/nacionalen_plan_za_upravuvanje_so_kvalitet_2018-2020.pdf)

## Како до подобри јавни услуги за граѓаните

на услугите, како и развој на насоки за нивна примена во институциите.<sup>26</sup> Иако оваа активност е планирано да е спроведе во текот на 2019 г., во меѓувреме останува фактот дека недостасуваат универзални инструменти со кои граѓаните на едноставен и брз начин можат да го искажат своето задоволство од јавните услуги кои ги користеле и да ги идентификуваат начините на кои може да се подобри давањето на тие услуги. Овој недостаток се обидува да го премости Мрежата на граѓански организации за подобрување на јавните услуги, со поддршка од проектот „Граѓански ориентиран пристап при испорака на јавни услуги“.<sup>27</sup> Мрежата иницираше развој на ИТ решение достапно на интернет (javniuslugi.mk) каде меѓу другото граѓаните можат да го оценат своето задоволство од испораката на 29 често користени јавни услуги, по четири параметри – информации за услугата, однос на службениците, време за испорака и функционалност на системите за електронско давање услуги.

Како еден од стандардите за давање јавни услуги што ги промовира СИГМА, со поддршка од Европската Унија и Британската амбасада во Скопје, во напредна фаза на пополнување е Каталогот на услуги. Каталогот на јавни услуги е регистар на јавните услуги во земјата, кој ќе биде достапен на интернет, и кој ќе ги содржи сите податоци за добивање на јавните услуги. Меѓу другото, Каталогот ги систематизира јавните услуги и по животни настани на граѓаните (на пр. раѓање, школување, вработување, стапување во брак, итн.). Ова овозможува да се мапираат услугите поврзани со секој животен настан, како и услугите кои се однесуваат на меѓусебно поврзани животни настани и да се испита како подобро може да се реорганизира давањето на услугите со цел да се креира оптимална патека и најзадоволувачко искуство за корисникот. Каталогот, во моментот на издавање на оваа анализа, опфаќа 1162 услуги регулирани во 192 закони, но овој број и понатаму се зголемува со донаторска поддршка.

**Состојбата со интероперабилноста**, според констатациите од извештајот на СИГМА од 2017 г., е најповолна кај 27 институции кои даваат 80 јавни услуги, но само третина од овие институции ги задоволуваат стандардите за да можат активно да разменуваат податоци. Извештајот на ЕУ од 2019 г. за земјата наведува дека примената на рамката за интероперабилност е зголемена, но потребна е политичка волја и финансирање за да го достигне својот целосен потенцијал. Оттука, и покрај обврската за размена на податоци по службена должност според ЗОУП, при давањето на јавните услуги голем дел од институциите сè уште им бараат на граѓаните многу документи и податоци од други институции. Како потврда на ова, спроведената анкета од страна на проектот „Граѓански ориентиран пристап при испорака на јавни услуги“ покажува дека од оние кои не биле задоволни од испораката на јавната услуга, 17% како причина ја навеле преобемната документација која е потребно да се прибере за да се добие јавната услуга. На проблемите со недоволна поврзаност на институциите и обезбедувањето на документите по

26 Активност 6.2. од Планот.

27 Финансиран од Европската Унија и Британската амбасада во Скопје.



службена должност покажува и податокот дека на 34% од испитаниците во телефонската анкета за добивање на јавната услуга им биле потребни документи од друга јавна институција, различна од институцијата-давател. Ситуацијата кај теренската анкета која беше фокусирана на услугите на здравствените установи, установите за социјална заштита и локалните самоуправи, пак, е дијаметрално спротивна. Тука, за добивање на услугата кај 60% од случаите било потребно да се поднесат документи кои ги издава друга јавна институција.

Меѓу поголемите проблеми во однос на интероперабилноста кои се наведени во извештајот на СИГМА од 2017 г. се незадоволителниот квалитет на податоците во податочните регистри, како и нецелосната имплементација на стандарди за размена на податоците. Како одговор на овие проблеми, Стратегијата за реформа на јавната администрација 2018–2022 предвидува низа мерки за подобрување на интероперабилноста и за примена на електронски потпис, меѓу кои и дигитализирање на регистрите за давање услуги, како и воведување на електронски идентитет за користење на услуги. Во таа насока, подготвена е законската рамка за воспоставувањето на Централен регистар на население, и воспоставени се основните предуслови за поврзување на Регистарот на платформата за интероперабилност. Дополнително, идентификувани се можни системи за електронска идентификација и автентикација во администрацијата и нивни предности и негативни страни.<sup>28</sup>

## Показател „Достапност на јавните услуги“

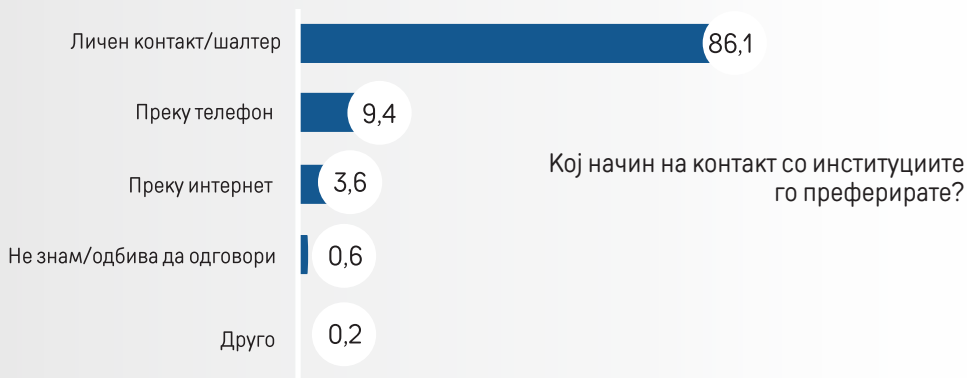
Овој показател на СИГМА за јавната администрација е заснован на истоименото начело според кое институциите треба да обезбедат лесен и едноставен пристап на граѓаните до услугите и до информации за услугите. Службените веб-сајтови и печатените материјали на институциите треба да нудат точни информации за контакт, јасни насоки за добивање на услугите, како и информации за правата и обврските на граѓаните и на институциите при испораката на јавните услуги. Треба да се намали времето кое граѓаните го трошат, како и потребата за нивно физичко присуство за да ја добијат јавната услуга. Давателите на услуги треба да овозможат комуникација со граѓаните и вршење на службени работи по електронски пат. Услугите, вклучително и е-услугите, треба да се приспособени и на потребите на посебни групи на граѓани – на пр., лица со посебни потреби или постари лица. Институциите треба да обезбедат пристап до услугите на

<sup>28</sup> Нацрт-годишен извештај за спроведување на акцискиот план на стратегијата за реформа на јавната администрација 2018–2022, МИОА, 2019, [http://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl\\_files/documents/rja/godishen\\_izveshtaj\\_srja2018\\_finalen\\_17052019.pdf](http://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/rja/godishen_izveshtaj_srja2018_finalen_17052019.pdf)

## Како до подобри јавни услуги за граѓаните

целата територија на земјата, како и места за едношалтерско нудење на услугите. Вкупната вредност на показателот објавена од СИГМА во 2017 г. е 60%.

Во однос на подобрување на достапноста, спроведената анкета на проектот „Граѓански ориентиран пристап при испорака на јавни услуги“ покажува дека големо мнозинство (86%) од **граѓаните доминантно го користат и го преферираат личниот контакт со институциите**, односно шалтерскиот. На второ место, со само 9%, е телефонскиот контакт, а потоа следи контактот преку интернет.



Во ваков контекст се чини исправна одлуката да се инвестира во креирање на **пунктови за услуги** на кои граѓаните ќе можат да добијат услуги од повеќе институции. Во февруари 2019 г. започна практичниот дел од промоцијата на проектот, со што значително ќе се намали времето на чекање на граѓаните при добивањето на услугите и ќе се придонесе за создавање на јавна администрација во служба на граѓаните. На овие точки за услуги граѓаните ќе можат да добијат услуги и информации од следните институции: Министерството за внатрешни работи, Министерството за транспорт и врски – Секторот за патен сообраќај и инфраструктура, Управата за јавни приходи, Агенцијата за катастар на недвижности, Агенцијата за вработување, Министерството за труд и социјална политика – Центри за социјална работа, Централниот регистар, Фондот за здравствено осигурување, Управата за водење матични книги, Фондот за пензиско и инвалидско осигурување и Министерството за економија. Во соработка со надлежните институции и со поддршка од Програмата за развој на Обединетите нации (УНДП), отворена е првата „Сала за јавни услуги“ во Скопје, во која во прва фаза се достапни 59 услуги. Во 2018 г., Владата ги задолжи/им препорача на вклучените институции да назначат одговорно лице за организација на нивниот шалтер во Салата за јавни услуги, преку кое ќе биде остварувана и координацијата со МИОА.

**Достапноста на електронски услуги и нивното користење се мали.** Само 18% од испитаниците во телефонската анкета на проектот „Граѓански ориентиран пристап при испорака на јавни услуги“ користеле некаква јавна услуга електронски, наспроти 72% кои не користеле. Во теренската анкета, пак, граѓаните во над 59% немаат мислење за електронските услуги, најверојатно затоа што немале прилика да ги користат. Ако се направи регионална споредба стапките на користење на е-услугите се највисоки во Србија (35%) и Косово (31%), додека во *Северна Македонија се 23%*.<sup>29</sup> Од друга страна, најзапознаени со нудењето на е-услугите од страна на нивите администрации биле испитаниците од *Северна Македонија (53%)*, во споредба со само 19% во Босна и Херцеговина, и регионалниот просек од 41%.

Мониторинг-извештајот на СИГМА од 2017 г. за земјата укажува на постоење значајна разлика помеѓу опфатот на е-услугите за бизнисите (онлајн-услуги за регистрација на компанија, градежни дозволи, царински декларации, данок на додадена вредност, плаќање на данок на добивка и годишно поднесување на биланси, затворање на бизнис) и оние за граѓаните (вадење на лични документи и уверенија, поднесување на е-даночна пријава, проверка на платени даноци за физичко лице и др.). Во Извештајот за земјата од 2018 година,<sup>30</sup> Европската Унија забележува дека услугите за деловните

29 „Граѓаните на прво место – перцепции за административните услуги во Западен Балкан – WeBER“, 2018 г. Податоците се од регионално истражување за општите перцепции за административните услуги во Западен Балкан во кое биле вклучени над 6.000 граѓани од Албанија, Босна и Херцеговина, Србија, Северна Македонија, Косово и Црна Гора.

30 Ibid

## Како до подобри јавни услуги за граѓаните

субјекти се во поголем степен дигитализирани отколку услугите за граѓаните. Сепак, како позитивен развој може да се спомне надградбата на Националниот портал за услуги за да служи како единствена точка за контакт со државната администрација. Софтверскиот дел од Националниот портал за е-услуги е подготвен, но е одложена набавката на опрема за порталот и Регистарот на население, како и анализата на е-услугите кои ќе се најдат на Националниот портал за е-услуги.<sup>31</sup>

Наодите од телефонската анкета на проектот „Граѓански ориентиран пристап при испорака на јавни услуги“ покажуваат дека најчесто барани услуги преку електронски или интернет медиуми се издавањето на разни документи, потоа здравствените услуги со околу 10%, додека за финансиски извештаи, трансакции околу 5% од граѓаните побарале електронска услуга.

Во однос на процентот на задоволни и незадоволни граѓани од електронските услуги, над 87% од испитаниците од телефонската анкета што користеле електронски услуги се целосно или делумно задоволни со нив.



Ваквите наоди се потврдуваат и со регионалното истражување на јавното мислење **Балкански барометар 2018**,<sup>32</sup> спроведено од Регионалниот совет за соработка, според кое задоволството од достапноста на јавните услуги во дигитален облик<sup>33</sup> е највисоко токму во Република Северна Македонија.

Сепак, сериозна слабост има и со усогласувањето со меѓународните стандарди како

31 Нацрт-годишен извештај за спроведување на акцискиот план на стратегијата за реформа на јавната администрација 2018–2022, МИОА, 2019.

32 <https://www.rcc.int/pubs/66/balkan-barometer-2018-public-opinion-survey>

33 Онлајн услуги, услуги на веб-сајт или услуги кои се даваат со апликации на мобилен телефон.

WCAG 2.0 AA, објавувањето документи во нечитливи формати за лица со попреченост – кои подоцна не може да се пребаруваат, недоволната достапност на отворени подаатоци и сл. Системот за пишување на Брај воопшто не се применува од страна на давателите на јавните услуги. Според информациите од првиот полугодишен извештај за имплементацијата на Стратегијата за реформа на јавната администрација, направени се одредени исчекори во овозможувањето на средина за работа за лицата со попреченост и во таа насока се усвоени европските стандарди за пристапност на содржината на веб-сајтовите<sup>34</sup>, и изработени се и упатства за пристапност до веб-содржините. Сепак, достапноста на еуслугите преку интернет со примена на Стандардите за веб-пристапност на еуслугите, е на ниско ниво.

Стратегијата за реформа на јавната администрација 2018–2019 вклучува обемни активности за подобрување на **физичката достапност на услугите**, согласно со Конвенцијата на ОН за правата на лицата со попреченост.<sup>35</sup> Стратегијата е базирана на зложбата дека сите јавни услуги, треба да се еднакво достапни и без препреки и за граѓаните со попреченост. Во овој сегмент се вклучени иницијативи за: унапредување на достапноста и користењето на нови технологии – вклучувајќи и информатички и комуникациски технологии, подвижни помагала, справи и помошни технологии, соодветни за лицата со инвалидност; обезбедување пристап до информации на лицата со инвалидност во врска со подвижни помагала, справи и помошни технологии како и други форми на помош, поддржани услуги и капацитети. Правната рамка која ги опфаќа граѓаните со посебни потреби е формално поставена, но нејзината практична имплементација, вклучувајќи го и физичкиот пристап до објектите што се предвидени со Законот за градење<sup>36</sup>, е несоодветна за лицата со попреченост. Од вкупно 144 државни органи, само 40 имаат подготвено акциски планови за достапност кои се следат на централно ниво.<sup>37</sup> Како одговор на ова, се започнува со постепено проширување на примената на стандардите за физичка пристапност до институциите (пристапна рампа, лифт или подвижна платформа, ленти за непречено движење на лицата со оштетен вид).<sup>38</sup>

Според СИГМА, достапноста на услугите се мери и според генералното задоволство на

34 WCAG на ниво AA, <https://www.wuhcag.com/wcag-checklist/>

35 <http://www.mtsp.gov.mk/WBStorage/Files/Konvencija%20za%20pravata%20na%20licata%20so%20invalidnost.pdf>

36 Закон за градење, објавен во „Службен весник на РМ“ бр. 130/2009, 124/2010, 18/2011, 36/2011, 54/2011, 13/2012, 144/2012, 25/2013, 79/2013, 137/2013, 163/2013, 27/2014, 28/2014, 42/2014, 115/2014, 149/2014, 187/2014 и 44/2015

37 Стратегијата за реформа на јавната администрација 2018–2022, МИОА, 2018, <http://mioa.gov.mk/?q=mk/node/2086>

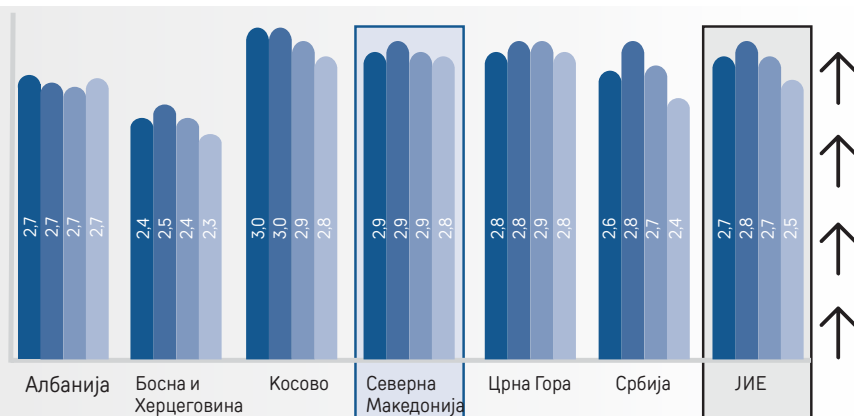
38 Нацрт-годишен извештај за спроведување на акцискиот план на стратегијата за реформа на јавната администрација 2018–2022, МИОА, 2019.

## Како до подобри јавни услуги за граѓаните

корисниците на услугите. Во однос на **општото задоволство од јавната услуга**, наодите од анкетата на проектот „Граѓански ориентиран пристап при испорака на јавни услуги“ говорат дека преовладува задоволството од добиената јавна услуга и тоа кај речиси три четвртини од испитаниците (50% се целосно задоволни од испораката на јавната услуга која ја добиле, а 24% се делумно задоволни), што е во согласност и со регионалните истражувања. Интересен факт е дека жените дале попозитивни оценки од мажите. Најзадоволни се корисниците на возраст 30–39 години, додека најнезадоволни се корисниците на возраст 50–64 години.

Над 80% од испитаниците се целосно или донекаде задоволни од *љубезноста на овластените лица* за давање на јавната услуга која ја користеле, при што жените дале попозитивни оценки од мажите. Од оние кои не биле задоволни од испораката на јавната услуга, речиси две третини одговориле дека услугата предолго се чека, 20% од нив се пожалиле на нељубезноста на службениците, а 17% се пожалиле на преобемната документација која е потребно да се прибере за да се заврши јавната услуга.

Според регионалното истражување на јавното мислење **Балкански барометар 2018**,<sup>39</sup> највисоко задоволство во земјата, во однос на остатокот од регионот, има и за административните услуги на централно ниво на власта (на пр., издавање на пасош или лична карта), додека, пак, за здравствените услуги, во однос на другите услуги кои биле предмет на истражување, е исказано најниско задоволството.



- Време да се добијат информации од јавен сектор (податоци кои ги имаат јавните институции, како документи, регистри, досиеа и др.)
  - Односот према граѓаните во јавниот сектор (полиција, здравство, судство, државјанство и др.)
  - Времето потребно за да се добие јавна услуга (полиција, здравство, судство, државјанство и др.)
  - Цена на јавни услуги (пр: издавање лични документи, судски трошоци и др.)
- Значително повисоко од 2016 год    ■ Значителен пад од 2016 год

39 <https://www.rcc.int/pubs/66/balkan-barometer-2018-public-opinion-survey>

По ова прашање Република Северна Македонија во регионот заостанува само зад Косово, но дадените оценки за задоволството на граѓаните сепак се многу ниски – за сите четири аспекти се под 3, на скала во која највисокото задоволство граѓаните можеле да го искажат со оценка 5.

Во однос на причините за незадоволство од испораката на јавната услуга, спроведената анкета од страна на проектот „Граѓански ориентиран пристап при испорака на јавните услуги“ покажува дека повеќе од 63% од испитаниците одговориле дека предолго се чека на услугата, 20% од нив се пожалиле на нељубезноста на службениците, а 17% се пожалиле на преобемната документација која е потребна да се прибере за да се заврши јавната услуга.

Генерално, граѓаните во многу голем процент (над 75%) се целосно или делумно задоволни од **временскиот период во кој била испорачана услугата**. Незадоволни се 20% од граѓаните. Анкетата од страна на проектот „Граѓански ориентиран пристап при испорака на јавни услуги“ покажува дека од оние кои не биле задоволни од испораката на јавната услуга, речиси две третини одговориле дека услугата предолго се чека.

За **односот цена–квалитет за добиената услуга**, повеќе од 60% од испитаниците во телефонската анкета се задоволни – 35% се целосно задоволни, а 28% се донекаде задоволни. Само 18% од анкетираниите граѓани не се задоволни од овој однос. Кај теренската анкета, пак, која е фокусирана на јавните услуги кои ги даваат здравствените установи, установите за социјална заштита и локалните самоуправи, 43% од испитаниците се задоволни од услугата во однос на цената, додека 17% не се задоволни. На прашањето „Дали сте подготвени за некоја услуга да платите повеќе средства за да ја добиете побрзо и поквалитетно – на пример, доколку услугата се испорачува од приватна компанија?“ над три четвртини од испитаниците одговориле негативно. Забележливо е дека граѓаните се осетливи на цената на услугите, па оттука е важно воведувањето на електронски услуги и обезбедувањето документи од други институции по службена должност од страна на давателите на јавни услуги да не резултира со значителен пораст на цената на услугите. Оттука, за одредување на висината на надоместоците за е–услугите, со донаторска поддршка од Европската Унија,<sup>40</sup> врз основа на анализи се дефинирани насоки за нацрт–правен акт за цените на е–услугите.<sup>41</sup>

Ако се направи споредба со состојбата во регионот, Република Северна Македонија е на второ место – после Косово – во однос на задоволството на граѓаните од потребното **време** за да се добие информација од јавната институција и од **односот** на вработените во јавните институции кон граѓаните. Во однос на задоволството од потребното **време** за да се добие јавна услуга од јавната институција и од **цената** на јавната услуга, тоа е на исто ниво со задоволството во Косово и Црна Гора, додека Србија, Босна и Херцеговина и Албанија имаат послаби резултати.<sup>42</sup>

40 Во рамките на проектот „Поддршка на реформата на јавната администрација и зајакнување на капацитетите на Министерството за информатичко општество и администрација“.

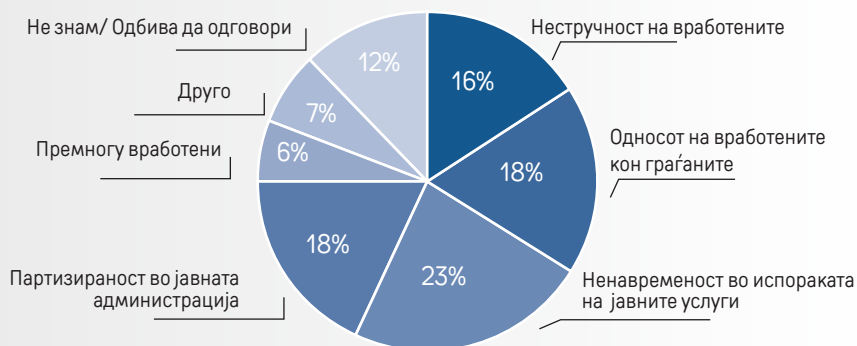
41 Нацрт–годишен извештај за спроведување на акцискиот план на Стратегијата за реформа на јавната администрација 2018–2022, МИОА, 2019, [http://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl\\_files/documents/rja/godishen\\_izveshtaj\\_srja2018\\_finalen\\_17052019.pdf](http://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/rja/godishen_izveshtaj_srja2018_finalen_17052019.pdf)

42 Балкански барометар 2018, RCC, <https://www.rcc.int/pubs/66/balkan-barometer-2018-public-opinion-survey>

## Најголеми проблеми и реформски приоритети при давањето на услуги

Како што покажува графиконот, испитаниците во теренската анкета спроведена од проектот „Граѓански ориентиран пристап при испорака на јавни услуги“ најголемите проблеми во испораката на јавни услуги ги гледаат во ненавременоста во испораката, партизираноста во јавната администрација, несоодветниот однос на службениците кон граѓаните и нестручноста на службениците.

Кои, според Вас, се најголемите проблеми во испораката на јавните услуги генерално?



Испитаниците истакнале четири приоритети во реформата на испораката на јавни услуги кои се клучни за нив, и тоа:

- времето потребно за испорака на услугите да се намали (31%)
- љубезноста на службениците да се подобри (17%)
- да се воведат електронски услуги (16%)
- информациите за услугите да се достапни (15%).



## Заклучоци и препораки до носителите на одлуки за подобрување на јавните услуги

Препораките за подобрување на состојбата се засноваат на спроведените анкети, извештаите на СИГМА, Европската Унија и извештајот за напредокот во имплементацијата на Стратегијата за реформа на јавната администрација.

### 1. Граѓански ориентирана испорака на услуги

Изнаенадувачки е податокот дека повеќе од половина од испитаниците (55%) во анкетата на проектот „Граѓански ориентиран пристап при испорака на јавни услуги“ морале да стапат во контакт со јавната институција најмалку двапати само за да добијат информации за услугата. Оттука, една од главните препораки во оваа област е дека граѓаните треба да бидат навремено, точно и на разбирлив начин **информирани** за достапноста на јавните услуги. МИОА и надлежните јавните институции е потребно да го финализираат внесувањето на податоци за сите јавни услуги во Каталогот на услуги, а по нивната проверка, истиот да се објави и за граѓаните, кои ќе може да пристапат до него на интернет. Бидејќи со тек на време може да се менуваат постапките и податоците поврзани со различните јавни услуги, МИОА и надлежните јавните институции е потребно да утврдат лица во институциите–даватели на услуги кои ќе се грижат за сеопфатноста, точноста, прецизноста и ажурираноста на податоците објавени на Каталогот на јавни услуги, како и за нивната разбирливост за широката јавност. Каталогот ќе им послужи на јавните институции и да ги идентификуваат и надминат евентуалните проблеми или разлики меѓу законски пропишаните услови за давање на јавните услуги и воспоставената пракса во институциите, како и да ја воедначат праксата на давање на јавните услуги во различни места во земјата. Како дел од процесот на административно поедноставување, МИОА и давателите на јавните услуги треба да инвестираат во постојана модернизација на испораката на јавните услуги во насока на намалување на времето и трошоците за граѓаните и за администрацијата.

Покрај со Каталогот, информирањето на граѓаните за јавните услуги треба да се врши и по други канали и со различни инструменти, на пр. други веб-сајтови, социјални мрежи, ТВ канали, радио канали, плакати, информативни пунктови и телефонски линии.

## 2. Фер и ефикасни управни постапки

Спроведената анкета на проектот „Граѓански ориентиран пристап при испорака на јавни услуги“ укажува дека помеѓу 21% и 33% од испитаниците е можно да биле сведоци на појава на корупција кај давањето на јавните услуги. Тесно поврзано со ова, половина, поточно 52% од испитаниците сметаат дека институциите не ги третираат еднакво граѓаните, односно вршат дискриминација по етничка, партиска припадност или врз друга основа. Ваквите наоди укажуваат дека е потребно дополнително да се работи на **сузбивање на појавата на дискриминација и корупција** при давањето на јавните услуги. Оттука, се препорачуваат мерки за намалување на учеството на субјективниот фактор во испораката на јавни услуги, секаде каде што тоа е можно и изводливо, односно поголема автоматизација на процесот на давање услуги. Дополнително, МИОА во соработка со Народниот правобранител и Државната комисија за спречување на корупцијата можат да спроведат кампања за поттикнување на пријавување на случаи на корупција и дискриминација при давањето на јавните услуги.

Во овој контекст треба да се посвети големо внимание на специфичноста на целните групи и нивните навики во добивањето на јавни услуги, затоа што начелата на Законот за општа управна постапка го гарантираат еднаквиот пристап до јавните услуги и, според истите, сите елиминаторни или дискриминаторски елементи во остварувањата на граѓанските права треба да бидат отстранети. Од оваа причина, треба да се биде внимателен со воведувањето на електронските јавни услуги и да се земаат предвид карактеристиките и потребите на различните категории граѓани, меѓу кои има и такви кои преферираат личен контакт со институциите. Добро би било корисниците секогаш да можат да избираат како ќе ја добијат јавната услуга, на пример, на шалтер или преку интернет.

Речиси една третина од испитаниците сметаат дека кај институциите кои даваат услуги не постои систем на прибирање на пофалби и поплаки од корисниците. Од оние, пак, кои сметале дека постои таков систем, речиси три четвртини не ги користат, а оние кои ги користат, пак, често не добиваат повратни одговори. Од овој наод произлегува препорака за подобрување на овие системи од страна на надлежните институции, како и за задолжително давање на повратен одговор – како еден од првите чекори во враќањето на довербата во институциите. МИОА, давателите на јавни услуги и Народниот правобранител треба да спроведат комуникациска кампања за подобро информирање на граѓаните за правото на жалба и тужба, вклучително и за постапката, надлежните служби и институции, расположливата правна помош што можат да ја побараат, роковите за искористување на правото и за спроведување на постапката. МИОА и давателите на јавни услуги треба да водат и континуирано да објавуваат статистика за примени поплаки и жалби за различните услуги, причините за нивно поднесување, просечното време на постапување по нив, и исходот од постапката.

### 3. Механизми за обезбедување на квалитет на јавните услуги

Квалитетот на јавната услуга е суштината на начелата на СИГМА, а еден од показателите преку кои се оценува е поврзаноста на институциите за обезбедување на документи по службена должност. Во овој сегмент треба неизоставно да се потенцира потребата од функционална **интероперабилност и соработка на институциите за обезбедување на документи и податоци** по службена должност. Прибирањето на документи од други институции, освен од онаа каде се бара услугата, многу често предизвикува одолголечевање на испораката, намалување на квалитетот и дополнителни трошоци за граѓаните. Поврзаноста на институциите и обезбедувањето на документите по службена должност се поле на чие подобрување институциите треба да работат, бидејќи е еден од условите за поедноставување на постапките и забрзување на давањето на услугите. Тука може да се посочи и петтата глава од Законот за општата управна постапка во која се уредува управната соработка, за што праксата покажува дека не се применува доволно, како и потребата да се унапреди интероперабилноста на регистрите од различните институции.

Кога станува збор за **квалитетот** на јавната услуга, недостасуваат универзални инструменти со кои граѓаните на едноставен и брз начин можат да го искажат своето задоволство од јавните услуги кои ги користеле и да ги идентификуваат начините на кои може да се подобри давањето на тие услуги. Неопходно е давателите на услуги да спроведуваат редовен систематски мониторинг на задоволството на корисниците на услугите преку инструменти кои граѓаните можат да ги употребуваат на брз, едноставен и доверлив начин.

Каталогот на јавни услуги, кој е во подготовка, ги систематизира јавните услуги и по животни настани на граѓаните (на пр. раѓање, школување, вработување, стапување во брак, итн.). Ова овозможува да се мапираат услугите поврзани со секој животен настан, како и услугите кои се однесуваат на меѓусебно поврзани животни настани и да се испита како подобро може да се реорганизира давањето на услугите со цел да се креира оптимална патека и најзадоволувачко искуство за корисникот.

### 4. Достапност на јавните услуги

Иако преовладува задоволството од добиената јавна услуга, високи 24% од испитаниците во анкетата на проектот „Граѓански ориентиран пристап при испорака на јавни услуги“ се целосно или делумно незадоволни. Околу 20% изразиле незадоволство од времето потребно за испорака на јавната услуга, а 18% изразиле незадоволство од цената на услугите за кои дополнително се плаќа.

**Достапноста на електронски услуги** и нивното користење се мали. Само 18% од испитаниците во анкетата на проектот „Граѓански ориентиран пристап при испорака на јавни услуги“ користеле некаква јавна услуга електронски, а оние кои ги користат искажуваат

## Како до подобри јавни услуги за граѓаните

големо задоволство од нив. Малиот процент на искористеност на електронските услуги може да се должи на *техничките можности* на граѓаните (имање на интернет-пристап, компјутер), потоа *дигиталната писменост* (знаењето да се најдат потребните веб-страници, да се навибира низ нив, да се препознаат вистинските информации), но веројатно клучната пречка за користење на јавните е-услуги е токму *нивното постоење во многу мал обем*. Оттука, неопходно е да се воведат повеќе електронски услуги за граѓаните, без притоа да се занемарат потребите на повозрасните кои често преферираат директен контакт со службеникот на шалтер. Заедно со ова, треба и да се инвестира во дигитално описменување на граѓаните за да се подобри нивната способност да пристапат до новите електронски јавни услуги што се развиваат. Ваквата едукативна поддршка особено треба да се насочи кон ранливите и маргинализираните групи. Дигиталната писменост треба да го олесни препознавањето на информациите на интернет, навибирањето низ веб-страниците и сл. Во таа насока, покрај овие таргетирани мерки за подобрување, една општа препорака е дека наоѓањето на информации за е-услугите и дигиталната писменост треба да се вклучат и во самиот образовен процес. Еден од посовремените методи за интернет-едукација што с повеќе се користи е едукативни анимирани видеа кои може да се употребат како формат за давање упатства за користење на е-услугите.

**Јавните институции треба да ги имплементираат и стандардите за пристапност на содржината на веб-содржините (WCGA)<sup>43</sup>, да ги реорганизираат и стандардизираат вебсајтовите, но и да применат стандарди за физичка пристапност до институциите со што би се остварило правото на граѓаните на еднаков пристап до јавните услуги, утврдено со ЗОУП. Конвенцијата на ОН за правата на лицата со попреченост<sup>44</sup> е потпишана во 2007 и ратификувана од земјата во декември 2011 година. Сепак, во Стратегијата за реформа на јавната администрација 2018–2022 се констатира дека од вкупно 144 државни органи, само 40 имаат подготвено акциски планови за достапност кои се следат на централно ниво.**

Што се однесува до **односот на испорачателот**, резултатите од спроведената анкета покажуваат дека е потребно подобрување на односот на службениците кон граѓаните кои бараат услуги, во сите фази, од добивање на информации, до фазата на прибирање на документи и испорака на услугата.

31% од испитаниците во анкетата на проектот „Граѓански ориентиран пристап при испорака на јавни услуги“ се изјасниле дека **времето потребно за испорака на услугите треба да се намали**. За таа цел, потребно е подобрување на техничките и просторните услови за побрза и поефикасна испорака, во смисла на посовремена информациско-комуникациска технологија и придружна инфраструктура кои ќе овозможат непрекинато работење на системите, без прекини предизвикани од пречки во напоју-

43 <http://wcag.mioa.gov.mk/>; [http://ec.europa.eu/ipg/standards/accessibility/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/ipg/standards/accessibility/index_en.htm)

44 <http://www.mtsp.gov.mk/WBStorage/Files/Konvencija%20za%20pravata%20na%20licata%20so%20invalidnost.pdf>

вањето со електрична енергија, проблеми со телекомуникациските системи и софтверот. Просторните услови можат да влијаат на времетраењето на испораката во смисла на пристапноста на објектите на јавните институции, можностите за паркинг, близината на јавен превоз, просторната организираност на шалтерскиот систем, физичката пристапност за лицата со попреченост. Доколку сето ова е организирано на начин кој е лесен за користење, потребното време за испорака на јавните услуги значително би се скратило.

Како алтернативен начин за обезбедување брза, ефикасна, евтина и лесно достапна јавна услуга е споделување, делегирање или пренесување на испораката на јавните услуги на трети страни. Во светот, покрај традиционалниот начин на испорака на јавните услуги од страна на државните органи, се воведуваат и иновации во испораката на јавните услуги врз основа на партнерство со приватниот и граѓанскиот сектор. На тој начин се намалува обемот на работа кај јавните службеници, се вклучува приватниот сектор и граѓанското општество во давањето на услугите – а следствено на тоа и се финансира за одредени услуги од јавните пари. Во одредени услови ваквите модели можат да доведат до давање на услугите на поквалитетен и поефикасен начин. Во продолжение се дадени три модели кои се најкористени во земјите на Европската унија, и за кои треба да размислат и носителите на одлуки во земјава:

- Споделени јавни услуги помеѓу приватниот и јавен сектор
- Јавно-приватно партнерство во испораката на јавните услуги
- Аутсорсирање на јавните услуги кон трети странки

## КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

- Акциски план на Стратегијата за реформа на јавната администрација 2018 – 2022
- ГРАЃАНСКИ ОРИЕНТИРАН ПРИСТАП ПРИ ИСПОРАКАТА НА ЈАВНИ УСЛУГИ, Истражување – телефонска анкета, М-Проспект, 2019
- ГРАЃАНСКИ ОРИЕНТИРАН ПРИСТАП ПРИ ИСПОРАКАТА НА ЈАВНИ УСЛУГИ, Истражување – теренска анкета, М-Проспект, 2019
- Прв полугодишен извештај за спроведување на Стратегијата за реформа на јавната администрација 2018–2022
- Стратегија за реформа на јавната администрација со Акциски план 2018–2022
- Balkan Barometer 2018, Analytical report, RCC
- The 2018 Country Report, European Commission 2018
- The Principle of Public Administration, Baseline Measurement Report, SIGMA, 2015
- The Principle of Public Administration, Methodological Framework, SIGMA, 2015
- The Principle of Public Administration, Monitoring Report, SIGMA, 2016
- The Principle of Public Administration, Monitoring Report, SIGMA, 2017
- Putting citizens first– exploring public perceptions of administrative services in the Western Balkans, WEBER, April 2018

## Прилог 1. Евалуациски прашања во анкетата

Тема	Прашања во телефонската анкета	Прашања во теренската анкета
1. ОБЛАСТ	<ul style="list-style-type: none"><li>○ Од која област беше јавната услуга?</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>○ За која јавна услуга сте дојдени во оваа институција?</li></ul>
2. ОПШТО ЗАДОВОЛСТВО	<ul style="list-style-type: none"><li>○ Колку сте генерално задоволни од испораката на јавната услуга која сте ја добиле?</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>○ Дали сте задоволни од испораката на јавната услуга која ја добивте/сте во тек на добивање?</li></ul>
3. КВАЛИТЕТ НА УСЛУГАТА	<ul style="list-style-type: none"><li>○ Дали информациите и насоките за постапката за добивање на услугата, документите кои треба да ги приложите и други потребни информации беа доволно детални, јасни и точни?</li><li>○ Дали за да ја добиете услугата беше потребно да прибавите/поднесете документи кои ги издава друга јавна институција, различна од институцијата -давател?</li><li>○ Колку сте задоволни од квалитетот на процесот на испорака на услугата (појаснување: службениците беа стручни, немаше грешки во документите и сл.)?</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>○ Дали информациите и насоките за постапката за добивање на услугата, документите кои треба да ги приложите и други потребни информации беа доволно детални, јасни и точни (добиевни електронски или на шалтер или на веб-страница...)?</li><li>○ Дали за да ја добиете услугата беше потребно да прибавите/поднесете документи кои ги издава друга јавна институција, различна од институцијата - давател?</li><li>○ Дали сте задоволни од квалитетот на процесот на испорака на услугата (појаснување: службениците беа стручни, немаше грешки во документите и сл.)?</li></ul>

Како до подобри  
јавни услуги  
за граѓаните

Тема

Прашања во телефонската  
анкета

Прашања во теренската анкета

- На кој начин првпат се информиравте за деталите/насоките за добивање на јавната услуга?
- Колку пати стапивте во контакт со институцијата за да добиете доволно информации (појаснување: колку пати бевте на шалтер, колку пати се јавивте, ја посетивте веб-страницата и сл.)?
- Кој начин на контакт со институциите го преферирате?
- Генерално, колку сте задоволни од електронската испорака на јавната услуга?
- Која услуга би ви било најкорисно да може да се добива електронски?
- Дали сте задоволни од временскиот период во кој беше испорачана услугата?

- На кој начин сте имале контакт со јавна институција за добивање јавна услуга?
- Кој начин на контакт со институциите го преферирате?
- Дали редовно практикувате е-банкарство или плаќања преку интернет?
- Дали некаква јавна услуга сте добиле електронски?
- Генерално, колку сте задоволни од електронската испорака на јавната услуга?
- Колку сте задоволни од временскиот период во кој беше испорачана услугата?

4. НАЧИН НА  
ИСПОРАКА И  
ВРЕМЕТРАЕЊЕ

- Дали сте задоволни од односот и/или љубезноста на овластените лица со кои имавте контакт при испораката на услугата?
- Дали сметате дека при добивањето на услугата сите граѓани се третирани еднакво од страна на институциите?

- Колку сте задоволни од односот и/или љубезноста на овластените лица со кои имавте контакт при испораката на услугата?
- Дали сметате дека при добивање на услугата сите граѓани се третирани еднакво од страна на институциите?

5. ОДНОС НА  
ИСПОРАЧАТЕЛОТ  
НА УСЛУГАТА



Тема

Прашања во телефонската  
анкета

Прашања во теренската анкета

- Доколку станува збор за услуга за која е потребно да се плати одреден износ, дали сте задоволни од добиената услуга во однос на цената која ја плативте за неа?
- Дали сте подготвени за некоја услуга да платите повеќе средства за да ја добиете побрзо и поквалитетно? На пример, доколку услугата се испорачува од приватна компанија?
- За каква јавна услуга станува збор?

○ Доколку станува збор за услуга за која е потребно да се плати одреден износ, колку сте задоволни од добиената услуга во однос на цената која ја плативте за неа?

6. ЦЕНА НА ЧИНЕЊЕ

○ Дали сте подготвени за некоја услуга да платите повеќе средства за да ја добиете побрзо и поквалитетно? На пример, доколку услугата се испорачува од приватна компанија?

- Дали институцијата која ја обезбедува услугата има систем за прибирање пофалби и поплаки од корисниците?
- Дали дадовте ваше мислење за испораката на услугата (пофалба или поплака)?
- Дали добивте повратен одговор?

○ Дали институцијата која ја обезбедува услугата има систем за прибирање пофалби и поплаки од корисниците?

○ Дали дадовте ваше мислење за испораката на услугата (пофалба или поплака)?

7. СИСТЕМ НА ЖАЛБИ И ПОВРАТЕН ОДГОВОР

- Дали добивте повратен одговор?
- Доколку имавте проблем при добивањето на услугата, дали се обротивте кај повисока инстанца (второстепена комисија за жалби, Управен суд и сл.) околу испораката на услугата?
- Дали проблемот по поднесената жалба во повисока инстанца ви беше решен и во чија корист?
- Зошто не се обротивте?

○ Дали добивте повратен одговор?

○ Доколку имавте проблем при добивањето на услугата, дали формално се обротивте кај повисока инстанца (второстепена комисија за жалби, Управен суд и сл.) околу испораката на услугата?

○ Дали проблемот по поднесената жалба во повисока инстанца ви беше решен?

○ Поради што не се обротивте?

Тема	Прашања во телефонската анкета	Прашања во теренската анкета
8. КОРУПЦИЈАТА КАЈ ЈАВНИТЕ УСЛУГИ	<ul style="list-style-type: none"><li>○ Дали досега сте понудиле подарок за добивање на некоја јавна услуга?</li><li>○ Дали познавате некој што понудил подарок за добивање на некоја јавна услуга?</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>○ Дали досега сте понудиле подарок за добивање на некоја јавна услуга?</li><li>○ Дали познавате некој што понудил подарок за добивање на некоја јавна услуга?</li></ul>
9. ПРЕПОРАКИ ОД КОРИСНИЦИТЕ	<ul style="list-style-type: none"><li>○ Што, според вас, е најголем приоритет во реформата на испораката на јавни услуги?</li><li>○ Што, според вас, е следен најголем приоритет во реформата на испораката на јавни услуги?</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>○ Кои, според вас, се најголемите проблеми во испораката на јавни услуги генерално?</li><li>○ Што, според вас, е најголем приоритет во реформата на испораката на јавни услуги?</li><li>○ Што, според вас, е најголем приоритет во реформата на испораката на јавни услуги?</li><li>○ Друго</li></ul>



**ЦЕНТАР ЗА УПРАВУВАЊЕ СО ПРОМЕНИ**

ул. Рајко Жинзифов бр.44/1  
1000 Скопје  
тел.: +389(0)2 6092-216  
info@cup.org.mk / www.cup.org.mk

**АСОЦИЈАЦИЈА ЗЕНИТ**

ул. Ѓуро Ѓаковиќ бр.72/2-16  
1000 Скопје  
тел.: +389 (0)78 241 796  
zenith@zenith.org.mk / www.zenith.org.mk