Начелата на јавната администрација

СИГМА е заедничка иницијатива на ОЕЦД и ЕУ, главно финансирана од ЕУ.

Овој документ е подготвен со финансиска помош од Европската унија. Документот не треба да се смета дека ги одразува официјалните ставови на ЕУ, ОЕЦД или на нејзините земји-членки, или земјите-кориснички коишто учествуваат во програмата на СИГМА. Мислењата што тука се изразени и изнесените аргументи се ставови на авторите.

Овој документ и секоја мапа вклучена во истиот не се во спротивност со статусот или суверенитетот на која било територија, означувањето на меѓународните граници и со името на која било територија, град или област.

СОДРЖИНА

СПИСОК НА КРАТЕНКИ И АКРОНИМИ 5

ВОВЕД 6

СТРАТЕШКА РАМКА ЗА РЕФОРМА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА 9

Клучно барање: Лидерството за реформата на јавната администрација е воспоставено и стратешката рамка ја обезбедува основата за спроведување на активностите во врска со реформата чиишто приоритети и редослед се определени, а коишто се во согласност со финансиските околности на Владата. 10

Начело 1: Владата има развиено и донесено ефективна агенда за реформа на јавната администрација којашто ги истакнува клучните предизвици. 10

Начело 2: Реформата на јавната администрација е целисходно спроведена; целните резултати на реформата се определени и редовно се следат. 12

Начело 3: Обезбедена е финансиската одржливост на реформата на јавната администрација. 14

Клучно барање: Управувањето со реформата на јавната администрација овозможува насоки и координација на реформите, ја одредува одговорноста за спроведувањето и ја обезбедува професионалната администрација којашто е потребна за спроведувањето. 16

Начело 4: Реформата на јавната администрација има силни и функционални структури за координација на политичко и административно ниво за насочување и управување со креирањето на реформата и процесот на спроведување. 16

Начело 5: Една главна институција ја има одговорноста и капацитетот за управување со процесот на реформата; вклучените институции имаат јасна одговорност и капацитет за спроведување на реформата. 17

РАЗВОЈ И КООРДИНАЦИЈА НА ПОЛИТИКИТЕ 21

Клучно барање: Централните владини институции ги исполнуваат сите клучни функции за доброорганизиран, конзистентен и компетентен систем за креирање на политиките. 23

Начело 1: Централните владини институции ги исполнуваат сите клучни функции за доброорганизиран, конзистентен и компетентен систем за креирање на политиките. 23

Начело 2: Воспоставени се јасни хоризонтални постапки за управување со националниот процес на европска интеграција и тие се спроведуваат под координација на одговорниот орган. 24

Клучно барање: Планирањето на политиките е усогласено, согласно со финансиските околности на Владата и обезбедува дека Владата може да ги постигне своите цели. 26

Начело 3: Постои усогласено среднорочно планирање на политиките, со јасни севкупни цели на Владата, коешто е во согласност со финансиските околности на Владата; секторските политики ги исполнуваат целите на Владата и се доследни со среднорочната буџетска рамка. 26

Начело 4: Постои усогласен систем за среднорочно планирање за сите процеси коишто се важни за европската интеграција и тој е интегриран во планирањето на домашните политики. 28

Начело 5: Редовното следење на резултатите од работата на Владата овозможува јавна контрола и обезбедува дека Владата може да ги постигне своите цели. 29

Клучно барање: Одлуките на Владата и законодавството се транспарентни, во согласност со законот, како и достапни за јавноста; Собранието врши контрола на работата на Владата. 31

Начело 6: Одлуките на Владата се подготвуваат на транспарентен начин и се засноваат на професионалното мислење на администрацијата; обезбедена е законската усогласеност на одлуките. 31

Начело 7: Собранието врши контрола на креирањето на политиките на Владата. 33

Клучно барање: Инклузивна политика којашто се заснова на докази и законодавен развој којшто овозможува постигнување на планираните цели на политиката. 35

Начело 8: Со организациската структура, постапките и распределбата на кадарот на министерствата се обезбедува дека развиените политики и законодавството можат да се спроведат и дека ги исполнуваат целите на Владата. 36
Начело 9: Постапките за европската интеграција и институционалната рамка претставуваат составен дел од процесот за развој на политиките и обезбедуваат систематско и навремено транспонирање на законодавството на ЕУ.....38
Начело 10: Процесот на креирање политики и изготвување закони се заснова на докази, а во министерствата редовно се користи процена на влијанието. 39
Начело 11: Политиките и законодавството се изготвуваат на инклузивен начин, којшто овозможува активно учество на општеството и дозволува координирање на перспективите во рамки на Владата. 42
Начело 12: Законодавството е доследно во структурата, стилот и јазикот; барањата во врска со изготвувањето на законите доследно се применуваат во министерствата; законодавството е достапно за јавноста. 44

ЈАВНА СЛУЖБА И УПРАВУВАЊЕ СО ЧОВЕЧКИ РЕСУРСИ 48

Клучно барање: Опфатот на јавната служба е јасно дефиниран и се применува во практика на тој начин што се воспоставени рамката на политики и правната рамка и институционалната рамка за професионална јавна служба.....50
Начело 1: Опфатот на јавната служба е соодветен, јасно дефиниран и се применува во практика.50
Начело 2: Рамката на политики и правната рамка за професионална и кохерентна јавна служба е воспоставена и се применува во практика; институционалната рамка овозможува доследни и ефективни практики на управување со човечките ресурси во јавната служба. 51
Клучно барање: Професионализмот во јавната служба се обезбедува преку добри раководни стандарди и практики за управување со човечки ресурси. 54
Начело 3: Вработувањето на јавните службеници се врши врз основа на заслуги и еднаков третман во сите фази; критериумите за распоредување на работно место во пониско звање и престанок на работниот однос на јавните службеници се изречни.....54
Начело 4: Спречено е непосредно или посредно политичко влијание врз високите раководни позиции во јавната служба.....56
Начело 5: Системот на надоместоци на јавните службеници се заснова на класификацијата на работните места; тој е праведен и транспарентен. 58
Начело 6: Обезбедено е стручното усовршување на јавните службеници; тоа вклучува редовна обука, праведно оценување на учинокот, како и мобилност и унапредување врз основа на објективни и транспарентни критериуми и заслуги. 60
Начело 7: Воведени се мерки за поттикнување на интегритетот, како и за спречување на корупцијата и обезбедување на дисциплина во јавната служба. 62

ОТЧЕТНОСТ 65

Клучно барање: Воспоставени се соодветни механизми со цел да се обезбеди отчетност на органите на државната управа, вклучително и одговорност и транспарентност.....66
Начело 1: Целокупната организација на централната власт е рационална, ги следи соодветните политики и прописи и обезбедува соодветна внатрешна, политичка, судска, социјална и независна отчетност.....66
Начело 2: Правото на пристап до информации од јавен карактер е донесено во законодавството и доследно се применува во практика.....67
Начело 3: Воведени се функционални механизми за заштита на правата на граѓанинот на добра администрација како и на заштита на јавниот интерес.....69
Начело 4: Внатрешните управни жалби и судската контрола гарантираат праведен третман во управните спорови.....70
Начело 5: Јавните органи преземаат одговорност во случаи на незаконско дело и гарантираат правна заштита и/или соодветен надомест. 72

ОБЕЗБЕДУВАЊЕ УСЛУГИ 74

Клучно барање: Администрацијата е ориентирана кон граѓаните; обезбедени се квалитетот и достапноста на јавните услуги. 76
Начело 1: Политиката за државна администрација којашто е ориентирана кон граѓаните е воведена и се применува. 76
Начело 2: Добрата администрација е клучна цел на политиката со којашто се поддржува обезбедувањето на јавните услуги, таа е усвоена во законодавството и доследно се применува во практика. 77
Начело 3: Воспоставени се механизми за обезбедување на квалитетот на јавните услуги. 79
Начело 4: Обезбедена е достапноста на јавните услуги. 80

УПРАВУВАЊЕ СО ЈАВНИТЕ ФИНАНСИИ 83

Клучно барање: Буџетот се формулира во согласност со транспарентните правни одредби и во рамките на севкупната повеќегодишна рамка, при што се обезбедува дека рамнотежата на општиот владин буџет и соодносот на долгот со бруто-домашниот производ се поставени во одржлива насока. 86
Начело 1: Владата објавува среднорочна буџетска рамка на ниво на општата влада, којашто се заснова на веродостојни прогнози и опфаќа временски период од најмалку три години; сите буџетски организации работат во оваа рамка. 86
Начело 2: Буџетот се формулира во согласност со националната правна рамка, со сеопфатни одобрени средства коишто се конзистентни со среднорочната буџетска рамка и се почитуваат. ..88
Клучно барање: Сметководствените практики и практиките во известувањето обезбедуваат транспарентност и јавна контрола над јавните финансии; со готовинските средства и со долгот централно се управува, во согласност со законските одредби. 91
Начело 3: Министерството за финансии или овластениот централен орган за трезор врши централизирана контрола на исплатата на средствата од единствената трезорска сметка и ја обезбедува готовинската ликвидност. 91
Начело 4: Воспоставена е јасна стратегија за управување со долгот и таа се спроведува во насока на почитување на целта за севкупниот долг на земјата и контролирање на трошоците за сервисирање на долгот. 93
Начело 5: Обезбедени се транспарентноста и контролата на буџетот. 95
Клучно барање: Националната политика за управување со финансии и контрола е во согласност со барањата од Поглавјето 32 од преговорите за пристапување во Европската унија и истата систематски се спроведува во јавниот сектор. 97
Начело 6: Оперативната рамка за финансиско управување и контрола ги дефинира одговорностите и овластувањата; нејзината примена од страна на буџетските организации е доследна со законодавството со коешто се уредуваат управувањето со јавните финансии и, општо, јавната администрација. 97
Начело 7: Секоја јавна организација спроведува финансиско управување и контрола во согласност со документите на целокупната политика за финансиско управување и контрола. 99
Клучно барање: Функцијата за внатрешна ревизија е воспоставена во јавниот сектор, а работата во однос на внатрешната ревизија се спроведува во согласност со меѓународните стандарди. ..103
Начело 8: Оперативната рамка за внатрешна ревизија ги одразува меѓународните стандарди и нејзината примена од страна на буџетските организации е доследна со законодавството со коешто, општо, се уредуваат јавната администрација и управувањето со јавните финансии. 103
Начело 9: Секоја јавна организација спроведува внатрешна ревизија во согласност со документите на целокупната политика за внатрешна ревизија, како што е соодветно за организацијата. 105
Клучно барање: Јавните набавки се регулирани преку соодветно спроведени политики и постапки коишто ги одразуваат начелата од Договорот за функционирањето на Европската унија и законодавството на Европската унија и се поддржани од страна на соодветни надлежни институции со адекватни ресурси. 108

Начело 10: Прописите за јавните набавки (вклучувајќи ги концесиите и јавните приватни партнерства) се во согласност со законодавството на ЕУ, вклучуваат дополнителни области коишто не се опфатени со законодавството на ЕУ, се усогласени со соодветните прописи во другите области и соодветно се спроведуваат. 108
Начело 11: Постои централен институционален и административен капацитет за ефективно и ефикасно развивање, спроведување и следење на политиката за јавните набавки. 109
Клучно барање: Во случај на наводни прекршувања на правилата за набавките, оштетените страни имаат пристап до правда преку независен, транспарентен, ефективен и ефикасен систем на правна заштита. 112
Начело 12: Системот на правна заштита е во согласност со стандардите на независност, чесност и транспарентност на законодавството на ЕУ и овозможува брзо и компетентно постапување по жалбите и изрекување санкции. 112
Клучно барање: Договорните органи имаат соодветна кадровска екипираност и ресурси и ја извршуваат својата работа во согласност со важечките прописи и потврдената добра практика, во интеракција со отворен и конкурентен пазар за набавки. 114
Начело 13: Спроведувањето на јавните набавки е во согласност со основните начела на еднаков третман, недискриминација, пропорционалност и транспарентност, а притоа се обезбедува најефикасно користење на јавните средства и најдобро искористување на модерните техники и методи за јавните набавки. 114
Начело 14: Договорните органи и субјекти ги имаат соодветните капацитети и практични насоки и алатки за да обезбедат професионално управување со целиот циклус на набавките. 116
Клучно барање: Уставната и правната рамка ја гарантираат независноста, мандатот и организацијата на Врховната ревизорска институција за истата да може независно да го извршува својот мандат во согласност со стандардите коишто важат за ревизорската работа, при што се овозможуваат висококвалитетни ревизии кои имаат влијание врз функционирањето на јавниот сектор. 118
Начело 15: Независноста, мандатот и организацијата на врховната ревизорска институција се утврдени и заштитени со уставната и правната рамка и се почитуваат во практика. 118
Начело 16: Врховната ревизорска институција непристрасно и објективно ги применува стандардите за да обезбеди ревизии со висок квалитет коишто позитивно влијаат врз функционирањето на јавниот сектор. 121

СПИСОК НА КРАТЕНКИ И АКРОНИМИ

АСК	Агенција за спречување на корупција
ЦЕХ	Централна единица за хармонизација
КФВ	Класификација на функциите на Владата
ЦВ	Центар на Владата
КДС	Комисија за државна служба
ЕКДС	Етичка комисија на државната служба
ГД ЕФП	Генерален директорат за економски и финансиски прашања
ЕК	Европска комисија
ЕУ	Европска унија
ФУК	Финансиско управување и контрола
ГПРВ	Годишна програма за работа на Владата
УЧР	Управување со човечки ресурси
ИСУЧР	Информатички систем за управување со човечки ресурси
ММФ	Меѓународен монетарен фонд
ИНТОСАИ	Меѓународна организација на врховните ревизорски институции
ИССАИ	Меѓународни стандарди на врховните ревизорски институции
ИПА	Инструмент за претпристапна помош
МФ	Министерство за финансии
МП	Министерство за правда
СБР	Среднорочна буџетска рамка
НВО	Невладина организација
ОЕЦД	Организација за економска соработка и развој
РЈА	Реформа на јавната администрација
ЈРФО	Јавни расходи и финансиска одговорност
ЈВФК	Јавна внатрешна финансиска контрола
УЈФ	Управување со јавните финансии
ЈПП	Јавни приватни партнерства
ДР	Деловник за работа
ВРИ	Врховна ревизорска институција
ЕТС	Единствена трезорска сметка

ВОВЕД

Реформата на јавната администрација е фундаментална во процесот на интеграција во Европската унија

Функционалната јавна администрација е предуслов за транспарентно и ефективно демократско владеење. Како основа на функционирањето на државата, таа ја одредува способноста на Владата да обезбедува јавни услуги и да ги поттикнува конкурентноста и растот на земјата. Таа, исто така, има фундаментална улога во процесот на европската интеграција преку овозможување на спроведувањето на клучните реформи и организирање на ефикасен пристапен дијалог со Европската унија (ЕУ). Според тоа, со критериумите за проширување на ЕУ се препознава и истакнува потребата на секоја земја да изгради национална јавна администрација со капацитет да ги следи начелата на добрата администрација и ефективно да го транспонира и спроведе законодавството на Европската унија (*acquis communautaire*).

Европската комисија (ЕК) го зајакна својот фокус на реформата на јавната администрација (РЈА) со истакнување на шест клучни прашања на реформата и со подобро интегрирање на реформата[1] во процесот на проширување преку посебни групи за РЈА и посилна поврзаност со преговорите за пристапување. Шесте клучни области на реформата определени од страна на Комисијата ја сочинуваат основата на начелата на јавната администрација, како што е опишано подолу.

Цел и фокус на начелата на јавната администрација

Начелата дефинираат што наложува доброто владеење во практика и ги изложуваат главните барања коишто земјите треба да ги следат во текот на процесот на интеграција во ЕУ. Начелата, исто така, вклучуваат и рамка за следење којашто овозможува редовна анализа на напредокот постигнат во применувањето на начелата и утврдувањето на одредниците за земјата.

Земјите на ЕУ постепено го дефинираа концептот на „добра администрација“ и тој е вклучен во Повелбата за основните права на ЕУ[2]. Идејата за „Европскиот административен простор“ беше воспоставена од страна на СИГМА во 1999[3] година. Таа вклучува компоненти како што се сигурноста, предвидливоста, отчетноста и транспарентноста, како и техничката и раководната компетентност, организацискиот капацитет, финансиската одржливост и учеството на граѓаните.

Иако општите критериуми за добро владеење се универзални, овие начела се наменети за земјите коишто се стремат кон пристапување во ЕУ и добиваат помош од ЕУ преку Инструментот за претпристапна помош (ИПА). Барањата од законодавството на ЕУ, како и другите насоки и упатства на ЕУ, се суштината на начелата во областите каде што е воведено законодавството на ЕУ. Во други области, начелата произлегуваат од меѓународните стандарди и барања, како и од добрата практика во земјите-членки на ЕУ и/или земјите-членки на Организацијата за економска соработка и развој (ОЕЦД). Како минимална одредница за добра администрација, земјите би требало да обезбедат усогласеност со овие основни начела.

---

[1] *„Enlargement Strategy and Main Challenges 2014-2015“ („Стратегија за проширување и главни предизвици 2014-2015“)*, Соопштение од Комисијата до Европскиот парламент, Советот, Европскиот економски и социјален комитет и Комитетот на регионите; КОМ (2014) 700 завршно, 8.10.2014 Брисел.

[2] Член 41. Право на добра администрација. 1. Секое лице има право неговите административни работи да се процесираат објективно, праведно и во разумен временски рок од страна на институциите, телата и агенциите на Унијата. 2. Ова право го вклучува следното: правото секое лице да биде сослушано, пред да се преземе мерка што негативно би влијаела на тоа лице; правото секое лице да има пристап до сопственото досие, почитувајќи ги легитимните интереси на доверливост и професионална и деловна тајна; обврската на администрацијата да ги наведе причините за своите одлуки.

[3] *„European Principles for Public Administration“*, *(„Европски начела за јавната администрација“)*, Документ на СИГМА, бр. 27, Публикација на ОЕЦД, *http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5kml60zwdr7h.pdf?expires=1398415030&id=id&accname=guest&checksum=FD455B0079C9FE4E957DE2E41D6A25CA*

Во секоја земја, посветеноста на Владата на одредено начело може да варира зависно од структурата на управување, административната култура, клучните предизвици коишто се специфични за конкретната земја и претходниот тек на реформите. Оттука, рамката овозможува воспоставување на кохерентна група на барања во сите земји, истовремено дозволувајќи ѝ на секоја земја одредена флексибилност во определувањето на нејзините предизвици и цели во врска со РЈА.

Начелата опфаќаат област од јавниот сектор којашто е позната како „државна администрација“. Оваа терминологија е во широка употреба во земјите од Западен Балкан. Таа укажува на двата главни елементи коишто се опфатени: „јавната администрација“ на „државно (национално или централно) ниво“. Начелата, исто така, опфаќаат независни уставни органи, како и Собранието и судството во рамки на опсегот на нивните овластувања за проверка и надзор на државната администрација.

Степенот до којшто одредена земја-кандидатка или потенцијална кандидатка ги применува овие начела во практика укажува на капацитетот на нејзината национална јавна администрација за ефективно спроведување на законодавството на ЕУ, во согласност со критериумите дефинирани од страна на Европскиот совет во Копенхаген (1993) и Мадрид (1995).

Рамка за следење и анализа

Начелата се надополнети со рамка за следење, којашто овозможува следење на напредокот постигнат со текот на времето во развојот на јавната администрација. Рамката за следење вклучува квантитативни и квалитативни показатели; таа се фокусира на спроведувањето на реформите и подоцнежните резултати, т.е. какви се резултатите од работата на администрацијата во практика. Со квалитативните показатели се мери зрелоста на соодветните компоненти од јавната администрација со рангирање од 1 (најнизок резултат) до 5 (највисок резултат), анализирајќи го напредокот што одредена земја го постигнала во примената на начелата. Прецизните дефиниции на оцените од квалитативните показатели ќе бидат објавени заедно со годишната оцена на ОЕЦД/СИГМА во 2015 година. Со квантитативните показатели се анализираат и мерат резултатите и исходите од системот на управување.

За секое начело се опишува аналитичката рамка. Таа ја вклучува дефиницијата на методолошкиот пристап и ги наведува изворите на информации коишто се користат за анализа и собирање на податоците.

Доказите и податоците коишто се потребни за следењето се собираат во текот на годишниот процес на оценување на РЈА од страна на СИГМА. Покрај показателите развиени од страна на СИГМА, рамката за следење, според потребите, користи и меѓународно признаени показатели (на пр. од Светскиот економски форум и Светската банка).

1 Стратешка рамка за реформа на јавната администрација

СТРАТЕШКА РАМКА ЗА РЕФОРМА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА

Со цел да се достигне потребниот стандард на јавната администрација потребни се реформи во многу области на политиките и администрацијата. Ако реформите се планираат и спроведуваат на фрагментирана и ад хок основа, тие не можат да го трансформираат системот на управување и целокупното функционирање на јавната администрација според очекувањата. За да се постигнат резултати потребно е Владата да управува и координира со спроведувањето на целокупна визија за реформата и на цели со одредени приоритети. Според тоа, важно е да се примени последователен пристап за реформите на јавната администрација, тоа да се врши на кохерентно испланиран начин и да се изготви агенда за реформата од аспект на Владата како целина.

Реформата на јавната администрација (РЈА) е една од најважните хоризонтални реформи во секоја земја бидејќи ја обезбедува рамката за спроведување на другите политики. Затоа, таа е подеднакво важна за земјите-членки на Европската унија (ЕУ), за земјите-кандидатки и за потенцијалните кандидатки, бидејќи овозможува да се изгради систем којшто ќе обезбеди добра основа за спроведување на законодавството на ЕУ.

Земјите се развиваат со различно темпо и покажуваат разлики во својата култура на управување и во пристапот за спроведување на реформите на јавната администрација. Меѓутоа, некои начела универзално се применуваат во сите земји и ја сочинуваат суштината на овие начела на јавната администрација.

Клучните барања на „лидерство за реформата“ и „функционален систем на управување“ се во центарот на политиката за РЈА и се клучни за да се обезбеди дека таа навистина се применува и не останува само на хартија. Во следното поглавје се дефинираат петте начела за стратешката рамка на РЈА.

КЛУЧНИ БАРАЊА И НАЧЕЛА

Клучно барање: Лидерството за реформата на јавната администрација е воспоставено и стратешката рамка ја обезбедува основата за спроведување на активностите во врска со реформата чиишто приоритети и редослед се определени, а коишто се во согласност со финансиските околности на Владата.

Начело 1: Владата има развиено и донесено ефективна агенда за реформа на јавната администрација којашто ги истакнува клучните предизвици.

Начело 2: Реформата на јавната администрација е целисходно спроведена; целните резултати на реформата се определени и редовно се следат.

Начело 3: Обезбедена е финансиската одржливост на реформата на јавната администрација.

Клучно барање: Управувањето со реформата на јавната администрација овозможува насоки и координација на реформите, ја одредува одговорноста за спроведувањето и ја обезбедува професионалната администрација којашто е потребна за спроведувањето.

Начело 4: Реформата на јавната администрација има силни и функционални структури за координација на политичко и административно ниво за насочување и управување со креирањето на реформата и процесот на спроведување.

Начело 5: Една главна институција ја има одговорноста и капацитетот за управување со процесот на реформата; вклучените институции имаат јасна одговорност и капацитет за спроведување на реформата.

Клучно барање: Лидерството за реформата на јавната администрација е воспоставено и стратешката рамка ја обезбедува основата за спроведување на активностите во врска со реформата чиишто приоритети и редослед се определени, а коишто се во согласност со финансиските околности на Владата.

Клучниот одлучувачки фактор во спроведувањето на политиките е нивото на лидерство за реформата на политичко и/или највисоко административно ниво. Успешното спроведување на РЈА наложува клучните донесувачи на одлуки во одредена земја истовремено да имаат разбирање и заедничка посветеност на нејзината цел, како и волја за да се развие јавна администрација којашто функционира на ефективен начин, како предуслов за остварување други обврски од политиките за граѓаните, претпријатијата и надворешните партнери.

Покрај лидерството на највисоко ниво помеѓу министрите и службениците, РЈА, исто така, наложува документи за стратешко и деловно планирање коишто обезбедуваат јасен патоказ за спроведување на поединечните политики. Овие плански документи треба да ги формулираат изјавите за приоритетите на политичко ниво во јасни цели, да воспостават показатели на резултатите со коишто ќе се мери нивото на остварувањето на целите, да ги определат дејствијата и одговорните институции за нивно реализирање, да ги распределат потребните ресурси и да обезбедат други информации за спроведување на агендата за реформата. Кога се воспоставени плански документи, нивното спроведување треба да биде поддржано со соодветно финансирање и да се следи целокупниот напредок на реформата врз основа на податоците за идентификуваните показатели на резултатите.

Начело 1: Владата има развиено и донесено ефективна агенда за реформа на јавната администрација којашто ги истакнува клучните предизвици.

1. Постои кохерентна визија за реформата на јавната администрација којашто е заедничка за клучните заинтересирани страни, вклучувајќи ги предизвиците, целите и клучните чекори коишто се потребни за подобрување.
2. Реформата на јавната администрација е определена меѓу приоритетите во сите клучни среднорочни плански документи (Програма за работа на Владата, Експозе на Претседателот на Владата, Среднорочна буџетска рамка и Изјава за приоритетите на Владата).
3. Опфатот на планските документи за реформата на јавната администрација е комплетен и ги вклучува сите потребни области на реформата; реформите во различни области се јасно поврзани.
4. Целите и чекорите коишто се определени во планските документи се потполно во согласност со изјавите за приоритетите на Владата.
5. Целите на реформата на јавната администрација и главните чекори за постигнување на овие цели доследно се применуваат и на нив се упатува во други плански документи коишто се важни за спроведувањето на оваа политика (на пр. стратегиите и плановите за европска интеграција).
6. Еден или повеќе плански документи усвоени на владино ниво утврдуваат јасни планови за спроведување на реформата на јавната администрација како целина или за различни делови од реформата на јавната администрација.
7. Планските документи за реформа на јавната администрација вклучуваат клучни реформи и активности за развој, притоа се избегнува вклучувањето на тековни и секојдневни активности коишто не доведуваат до подобрувања.
8. Со цел да се обезбеди донесувањето на реформата на јавната администрација, планските документи ги содржат сите потребни информации, т.е. целите на политиката и показателите на резултатите, дејствијата и трошоците, одговорните институции, роковите за спроведување и барањата за следење и оценување.

Аналитичка рамка

Методолошки пристап

Методите коишто се користат, во најголем дел, се квалитативни и се засноваат на интервјуа со највисоки службеници на политичко и административно ниво на јавната администрација, во комбинација со анализа на документи:

- Анализирање на законодавството во однос на системот за планирање со цел да се утврди кои видови документи се задолжителни или незадолжителни, како и целокупната хиерархија на планските документи. Тоа овозможува да се разберат формалните барања и тековната состојба на областа опфатена со РЈА.
- Интервјуа со релевантните министри и високи службеници за да се утврди нивото на приоритетите на РЈА. Потребно е да се бараат упатувања до главните документи на Владата каде што РЈА се потврдува како приоритет. Исто така, потребно е да се бараат конкретни цели на политиката на РЈА и главните чекори коишто се потребни за нивно спроведување и тие да се споредат со изјавите во главните документи на Владата.
- Исто така, во текот на процесот на интервјуирање, потребно е да се откријат сите позитивни аргументи коишто ја поддржуваат РЈА како приоритет на Владата (на пр. одлуки за распределба на ресурсите, случаи кога РЈА била дискутирана на највисокото ниво на одлучување, главни одлуки за реформите коишто биле донесени или закони или прописи коишто биле одобрени).
- Интервјуа со службениците кои се одговорни за управување и координирање на РЈА, со цел да се добијат информации во врска со формалните барања за планските документи, како и листа на плански документи за политиката на РЈА, како и нивните постапки за развој. Тоа претставува влезна точка за понатамошна анализа.
- Анализирање на клучните документи за планирање на работата со коишто се одредуваат приоритетите на Владата за да се најдат места каде што се споменува РЈА, нејзините цели и клучните активности за спроведување. Споредување на овие наоди со изјавите на клучните донесувачи на одлуки.
- Фокусирање на анализата на документите од два аспекта - а) споменувањето на целите и клучните чекори на РЈА; б) доследноста на целите и клучните чекори во сите најважни документи за планирање на работата на Владата.
- При анализирање на планските документи, потребно е да се оцени квалитетот на информациите, што се докажува преку клучните елементи на јасност, структура и недвосмисленост. Оваа анализа треба да се поткрепи со примери извадени од одредени плански документи.

Извори на информации

Листата на користени извори е дадена во продолжение:

- примарното и секундарното законодавство во врска со системот за планирање во одредена земја, како и долгорочните, среднорочните и краткорочните документи за планирање на работата на Владата;
- интервјуа со министри и високи службеници во владините институции коишто се вклучени во спроведувањето на РЈА;
- интервјуа со службеници од институциите вклучени во управувањето и координирањето на РЈА, како и најмалку два раководителa од институциите коишто спроведуваат дел од РЈА;
- интервјуа со најмногу три невладини заинтересирани страни коишто го следат спроведувањето на целата РЈА или на дел од РЈА;
- надворешни прегледи и оцени на целата РЈА или на дел од неа од страна на меѓународни организации и/или проекти за техничка помош;

- Програми за работа на Владата, Експозе на Претседателот на Владата, среднорочна рамка на расходи (СРР - MTEF) и Изјава за приоритетите на Владата или слични документи (доколку се применуваат) со коишто се дефинираат приоритетните области на Владата;
- документи за стратешко и оперативно планирање коишто вклучуваат прашања во врска со РЈА;
- податоци за финансирањето на различните делови од РЈА.

Показатели

- Процент на централни плански документи коишто еднообразно и кохерентно ги истакнуваат целите и приоритетите на РЈА[4].
- Процент на активности за развој на јавната администрација и реформи од сите активности во документите за планирање на РЈА[5].
- Степенот до којшто опфатот на централните плански документи на РЈА е комплетиран.

Начело 2: Реформата на јавната администрација е целисходно спроведена; целните резултати на реформата се определени и редовно се следат.

1. Целите и таргетите на реформата се одредени во планските документи.
2. Планските документи со коишто се формулира политиката на Владата за јавната администрација вклучуваат група на показатели на резултатите (усогласени со целите) преку коишто се следи напредокот во спроведувањето или неисполнувањето на реформата.
3. Показателите на резултатите се мерливи, релевантни за целите и ги поддржуваат аранжманите за отчетност помеѓу институциите и одговорните раководители.
4. Системот за собирање на податоци за сите определени показатели коишто се користат во реформата на јавната администрација им овозможува на министрите и на службениците да имаат навремени и прецизни податоци.
5. Извештаите за напредокот во реформата на јавната администрација се спроведуваат најмалку еднаш во две години, тие се достапни за јавноста и претставуваат основа за дискусија во врска со спроведувањето на политичко и највисоко административно ниво.
6. Воспоставени се функционални процедури за централно управување и анализа на стратегиите.
7. Граѓанскиот сектор и деловната заедница се вклучени во процесот на следење и анализирање и имаат можност да дадат свој придонес за постигнувањата во спроведувањето и предизвиците во реформата.

[4] Централните плански документи се: Програмата за работа на Владата, Експозето на Претседателот на Владата, националната стратегија за развој, СРР, Изјавата за приоритетите на Владата. Процентот се пресметува врз основа на анализа на документите. Прво, вкупниот број на клучни документи за планирање на работата на Владата се пресметува врз основа на резултатите од мапирањето на документите. Второ, целите на политиката на РЈА и клучните чекори коишто се потребни за постигнување на целите се извадени од сите клучни документи за планирање на работата и притоа се споредува нивната меѓусебна конзистентност. Трето, бројот на документи каде што целите на политиката на РЈА и клучните чекори за нивно постигнување се наведени еднообразно и кохерентно се дели со вкупниот број на клучни документи за планирање на работата на Владата коишто се определени преку мапирањето на документите и се множи со 100 за да се одреди процентот или резултатот од мерењето на соодносот.

[5] Основа за дефинирање на активностите се планските документи усвоени од Владата или документите за спроведување на РЈА.

Аналитичка рамка

Методолошки пристап

Методите коишто се користат, во голем дел, се квалитативни и се засноваат на анализа на законодавството и интервјуа со одговорните службеници:

- Анализирање на примарното и/или секундарното законодавство за да се одредат формалните барања за изготвување плански документи, посветувајќи посебно внимание на барањата за мерење, следење и оцена на резултатите.
- Анализирање на примарното и/или секундарното законодавство и изјавите за политиките (доколку се достапни) за да се одреди пристапот на земјата кон мерењето на резултатите во политиките на Владата. Ова анализирање овозможува покомплетна евалуација на системот за мерење на реалните резултати вклучен во планскиот документ или во документите за РЈА. Анализирање на планските документи со коишто се одредуваат целите и активностите на РЈА за да се утврди дали постои систем за мерење на резултатите и, доколку постои, да се оцени севкупниот квалитет на неговите цели и показатели.
- Анализирање на поврзаноста помеѓу целите и показателите, како и помеѓу целите и активностите. Оценување на степенот до којшто целите можат да се категоризираат како „SMART“ (специфични, мерливи, остварливи, реални и навремени).
- Анализирање на извештаите за напредокот постигнат во областа на РЈА, со цел да се одреди како се применувал системот за мерење на резултатите и квалитетот на заклучоците донесени од истиот. Ова анализирање, исто така, ќе ги открие проблемите со собирањето податоци во случаите кога не се достапни одредени податоци за вклучените показатели.

Извори на информации

Листата на користени извори е дадена во продолжение:

- примарното и секундарното законодавство за мерење на резултатите од политиките, општо, како и посебно од РЈА;
- плански документи со коишто се одредува политиката на РЈА, разни плански документи за аспектите на спроведувањето на РЈА;
- оцени на напредокот изработени од различни меѓународни организации и проекти за техничка помош, вклучувајќи меѓународни споредби на прашањата во врска со управувањето и РЈА;
- интервјуа со претставници од институциите вклучени во спроведувањето на РЈА.

Показатели

- Годишно заостанување во спроведувањето на реформите и активностите за развој на јавната администрација[6].
- Процент на исполнетите цели од РЈА[7].
- Степенот до којшто е воведен сеопфатен систем за известување и следење на РЈА.

---

[6] Основата за дефинирање на активностите се планските документи усвоени од Владата или документите за спроведување на РЈА. Се земаат предвид само активностите коишто се насочени кон развој или опишување на реформите, тековните и секојдневните активности не се вклучени. Соодносот се пресметува така што вкупниот број на спроведени активности поврзани со РЈА се дели со вкупниот број на активности коишто се планирани за конкретната година.

[7] Оцената се заснова на мерливи цели на реформата одредени од страна на Владата во планските документи. Бројот на исполнетите цели на реформата се споредува со сите цели на реформата. Доколку целите на реформата не се одредени од страна на Владата, резултатот од оцената ќе биде 0% стапка на исполнување.

Начело 3: Обезбедена е финансиската одржливост на реформата на јавната администрација.

1. Дејствијата или мерките на реформата утврдени во планските документи содржат информации за (човечките и финансиските) ресурси коишто се потребни за нивно спроведување. Со цел да се обезбеди дека тие се одржливи, дополнителните расходни потреби се расчленуваат на привремени и постојани трошоци.
2. Со цел да се обезбеди дека реформата е одржлива, со процената на трошоците на мерките за реформите се дефинира процентот и изворот на донаторска помош и очекуваното финансирање од приходите на Владата.
3. Среднорочната буџетска рамка ја потврдува реформата на јавната администрација како еден од приоритетите на Владата и го одредува приближниот износ на ресурсите коишто се достапни за оваа реформа. Овој износ е во согласност со буџетот распределен за реформата на јавната администрација во централните плански документи или во посебната стратегија за реформа на јавната администрација.
4. Финансиските проценки на трошоците на сите реформи за коишто е потребна помош од Европската унија се во согласност со буџетот на програмата на Инструментот за претпристапна помош за секторот на реформата на јавната администрација.

Аналитичка рамка

Методолошки пристап

Методите коишто се користат, во голем дел, се квалитативни и се засноваат на анализа на законодавството, планските документи, буџетските документи и интервјуа:

- Анализирање на планските документи со коишто се опишува политиката на РЈА, целите и активностите кои се потребни за нивно постигнување, со цел да се утврди дали за сите активности соодветно се пресметани трошоците и се обезбедени ресурси како мерка за квалитетно планирање.
- Анализирање на извештаи за спроведувањето на РЈА, со цел да се одредат финансирањето и трошоците на политиката.
- Анализирање на буџетските документи (законот, годишните и среднорочните документи), со цел да се разбере процесот на распределба на ресурсите за политиките, општо, како и конкретниот процес на финансирање на РЈА, вклучувајќи ги барањата за средства.
- Анализирање на среднорочните рамки на расходи (доколку има) за да се утврди дали тие ја вклучуваат РЈА како еден од приоритетите во расходите на Владата и дали наведените приоритети на Владата соодветствуваат со приливите и одливите на ресурсите.
- Анализата на документите треба да се поткрепи со интервјуа на службеници од соодветните внатрешни и надворешни институции за да се оцени конзистентноста помеѓу теоријата и практиката.

Извори на информации

Листата на користени извори е дадена во продолжение:

- СРР, годишни буџетски барања од министерствата вклучени во спроведувањето на РЈА и Законот за годишниот буџет, како и други буџетски документи во коишто е опфатено одобрувањето на финансиските средства за спроведување на политиките на Владата;
- плански документи за РЈА и извештаи за спроведувањето, како и други плански документи на институциите коишто обезбедуваат информации за буџетските барања;
- интервјуа со претставници од институциите коишто вршат координација на РЈА и најмалку два раководителa од институциите коишто ја спроведуваат РЈА;
- интервјуа со претставници од институциите одговорни за донаторска координација, како и анализа на примарните извори на податоци коишто се достапни преку нив;

- интервјуа со претставници од трите најголеми донатори на странска помош во земјата, којашто е наменета за активности поврзани со РЈА.

Показатели

- Процент на мерки од РЈА за коишто ресурсите се обезбедени и трошоците се пресметани[8].
- Сооднос помеѓу планираното финансирање на РЈА од Инструментот за претпристапна помош (ИПА) во ИПА секторската програма и националните плански документи[9].

[8] Мерките за коишто ресурсите се обезбедени и трошоците се пресметани се споредуваат со севкупниот број на мерки во планските документи на РЈА.

[9] Проценетиот буџет на ИПА за секторот на РЈА се заснова на Стратешкиот документ на земјата или на секторската програма за РЈА; националните секторски документи за планирање на РЈА може да вклучуваат повеќе стратегии коишто опфаќаат сектори за РЈА на ЕУ (на пример, стратегија за управување со јавните финансии и стратегија за РЈА).

Клучно барање: Управувањето со реформата на јавната администрација овозможува насоки и координација на реформите, ја одредува одговорноста за спроведувањето и ја обезбедува професионалната администрација којашто е потребна за спроведувањето.

Лидерството за РЈА наложува активно и тековно учество на највисоко ниво помеѓу министрите и службениците за формулирање, планирање, спроведување, следење и оценување на оваа област на политики. Како хоризонтална политика, РЈА ги опфаќа сите аспекти на јавната администрација, вклучувајќи го нивото на кадровско екипирање, удвојувањето на функциите, мерењето на резултатите, ефикасноста и ефективноста. Според тоа, од суштинско значење е спроведувањето на РЈА да биде поттикнато од највисокото ниво.

Јасната и функционална структура за управување и координација на РЈА е предуслов за успешно спроведување на политиката на Владата во оваа област. Потребно е да се воведат силни механизми со коишто ќе се обезбеди постојан тек на аналитички информации помеѓу министрите и службениците за известување во врска со одлуките за понатамошната работа. Покрај тоа, министрите мора да ги известуваат граѓаните за напредокот и постигнувањата на реформата, во согласност со стратегијата и/или планот за комуникација на РЈА. Треба да постои јасна поделба на функциите и одговорностите помеѓу различните институции во однос на изработката, усвојувањето, спроведувањето, следењето, доставувањето на извештаи и евалуацијата на РЈА.

Лицата кои се одговорни за стратешко и секојдневно управување, координација и спроведување на РЈА се клучни за нејзиниот успех. Нивното лидерство, мотивација, искуство и знаење се од суштинско значење за изготвување добри правни акти и документи за квалитетно планирање, за извршување на аналитичките задачи и за поттикнување на спроведувањето.

Начело 4: Реформата на јавната администрација има силни и функционални структури за координација на политичко и административно ниво за насочување и управување со креирањето на реформата и процесот на спроведување.

1. На политичко ниво, постои официјализиран форум за дискусија и донесување одлуки (редовните седници на Владата, исто така, можат да ја имаат оваа функција) посветен на управувањето со реформата на јавната администрација, којшто редовно се состанува за да се анализира напредокот и да се започнат потребните промени.
2. Постои официјализирана структура за административна координација за поддршка на дискусијата и донесувањето на одлуките на политичко ниво. Со ова се решаваат оперативните прашања во врска со управувањето на реформата на јавната администрација, се обезбедуваат редовни извештаи за напредокот во спроведувањето на реформата на јавната администрација, се идентификуваат пречките за напредокот и се осмислуваат можни начини за нивно надминување.
3. Сите клучни заинтересирани страни во реформата на јавната администрација се застапени во координативните структури. Редовно се консултираат невладините организации со соодветна компетентност и капацитет.
4. Функциите и одговорностите на структурите за координација и управување на политичко и административно ниво се јасно дефинирани и се почитуваат.
5. Функциите на секретаријатите за поддршка на структурите за управување и координација се извршуваат од страна на институцијата или министерството чијашто функција и одговорност за целокупна координација на реформата е дефинирана со закон.

Аналитичка рамка

Методолошки пристап

Методите коишто се користат, во најголем дел, се квалитативни и се засноваат на анализа на документи и интервјуа со релевантните министри и службеници:

- Анализирање на примарното и/или секундарното законодавство за да се одредат видовите, функциите и одговорностите на механизмите за управување и координација на РЈА (официјализирани тела), како и улогата на различните институции во овие механизми.
- Анализирање на агенди, записници од состаноци и списоци на учесници за да се утврди зачестеноста на состаноците, нивото на учество и темите за коишто се дискутира. Со тоа, исто така, се генерираат информации за разните извештаи и документи изготвени за соодветните механизми за управување и координација и нивната важност за севкупните цели и активности на политиката на РЈА.
- Одредување на стапката на присуство помеѓу постојаните членови на различни форуми со анализирање на списоците на учесници, што би укажало на важноста којашто различните заинтересирани страни ја придаваат на РЈА. Потребно е да се посвети посебно внимание на присуството на претставници од централните владини институции, со цел да се обезбеди дека клучните министри и раководните службеници во земјата ја препознаваат важноста на РЈА.
- Интервјуа со клучните заинтересирани страни за да се оцени реалното ниво на неформална координација и комуникациски напори помеѓу институцијата одговорна за целокупната координација на РЈА и институциите вклучени во нејзиното спроведување.

Извори на информации

Листата на користени извори е дадена во продолжение:

- примарно и/или секундарно законодавство со коешто се утврдуваат функциите и одговорностите на официјализираните форуми на ниво на министри и/или службеници;
- агенди, записници од состаноци и списоци за присуство на форумите за дискусија и донесување одлуки на ниво на министри и/или службеници;
- извештаи за спроведувањето на одлуките на официјализираните форуми за дискусија и донесување одлуки на ниво на министри и/или службеници;
- интервјуа со учесниците на официјализираните форуми за РЈА на ниво на министри и/или службеници.

Показатели

- Зачестеноста на политичките дискусии поврзани со РЈА[10].
- Стапката на спроведување на одлуките донесени преку форумите за координација на РЈА на политичко и административно ниво[11].

Начело 5: Една главна институција ја има одговорноста и капацитетот за управување со процесот на реформата; вклучените институции имаат јасна одговорност и капацитет за спроведување на реформата.

1. Во прописите се назначува една институција којашто има целосна одговорност за водење и координирање на политиката и спроведувањето на реформата на јавната администрација, притоа главната институција го има потребниот капацитет за извршување на одговорностите.
2. Постои јасна поделба на функциите и одговорностите помеѓу институциите коишто се вклучени во спроведувањето на реформата на јавната администрација и нема удвојување или поклопување.

[10] Бројот на состаноци на телата за донесување одлуки на политичко ниво во текот на една година (на пр., седници на Владата, седници на комитетите на Владата, состаноци на Советот за РЈА или на друго релевантно тело), за време на коишто биле дискутирани прашања/стратешки документи поврзани со РЈА.

[11] Бројот на исполнети одлуки од вкупниот број на одлуки на официјализираните форуми на политичко и административно ниво.

3. Институциите коишто се вклучени во спроведувањето на реформата на јавната администрација се свесни за своите функции и одговорности и го имаат потребниот капацитет за нивно извршување.
4. Службениците кои се одговорни за управувањето и координирањето на реформата на јавната администрација се искусни; тие имаат знаење и вештини за комуникација, тимска работа, концептуално размислување, аналитичко размислување, креативно размислување, за развој, планирање и организација и редовно се обучуваат.

Аналитичка рамка

Методолошки пристап

Методите коишто се користат, во најголем дел, се квалитативни и се засноваат на анализа на законодавството и на интервјуа:

- Анализирање на прописите за да се одредат функциите и одговорностите поврзани со РЈА и нивната распределба помеѓу институциите, со цел да се обезбеди дека нема поклопувања или празнини.
- Потребно е да се посвети посебно внимание дали во прописите јасно се утврдува една институција којашто ја има главната одговорност за управувањето и координирањето на РЈА.
- Анализирање на сите определени функции поврзани со РЈА за да се одреди дали сите чекори во циклусот на политиката се наведени и распределени за да бидат спроведени од одредени институции.
- Интервјуа за да се провери знаењето и разбирањето на функциите коишто се доделени на различните институции вклучени во спроведувањето на РЈА.
- Анализирање на релевантните документи (на пр. соодветното законодавство, статути, описи на работните места, прирачници за компетентноста) за да се одредат функциите, задачите и одговорностите на службениците вклучени во управувањето, координирањето и спроведување на РЈА.
- Интервјуа со службениците кои се одговорни за спроведувањето на РЈА, со цел да се утврди нивното претходно работно искуство, знаење, способности и разбирање на нивните задачи и одговорности поврзани со управувањето на реформата (како што е опишано во соодветните описи на нивните работни места).
- Оценување на содржината и периодичноста на формалните и неформалните можностите за обука и градење на капацитетите.

Извори на информации

Листата на користени извори е дадена во продолжение:

- прописи со коишто се воспоставува рамката за управување и координација на РЈА;
- интерни процедури на институциите, како и буџетски информации за тековната година со коишто се обезбедуваат податоци за бројот на вработени, стапките на флуктуација и нивото на платите во институциите кои се вклучени во спроведувањето на РЈА;
- интервјуа со претставници од различни институции вклучени во спроведувањето на РЈА;
- функционални анализи (доколку се достапни) за прашањата поврзани со РЈА од различни национални или меѓународни јавни или невладини организации;
- извештаи за оцена на капацитетите изготвени од национални институции или од меѓународни организации;
- годишни извештаи на институциите (на национално и регионално ниво) коишто се одговорни за обуката на службениците, како и примарни податоци од овие институции за природата и зачестеноста на обуките кои се нудат и бројот на обучени службеници.

Показатели

- Годишна флуктуација на вработени во главната единица за РЈА.
- Процент на вработените во главната единица за РЈА кои учествувале во најмалку две обуки поврзани со РЈА во текот на последната година.
- Степенот до којшто е воспоставена отчетност за функциите на РЈА.

2

Развој и координација на политиките

РАЗВОЈ И КООРДИНАЦИЈА НА ПОЛИТИКИТЕ

Подготовките за пристапување и членство треба да бидат поткрепени со аранжмани и капацитети за планирање, развој, координација и спроведување на политиките коишто:

- овозможуваат конзистентно планирање на политиките и координација на владините активности, вклучувајќи одредување на приоритетите во врска со прашањата за пристапување и членство во Европската унија (ЕУ);
- креираат значајни и конзистентни политики коишто се одликуваат со достапност, економска ефикасност и финансиска одржливост;
- вклучуваат консултации со внатрешни и надворешни заинтересирани страни;
- обезбедуваат дека политиките соодветно се спроведуваат, соопштуваат и следат;
- обезбедуваат поддршка за транспонирањето и спроведувањето на законодавството на ЕУ во сите сектори;
- ги поставуваат основите за ефективно функционирање како земја-членка на ЕУ.

Начелата детално ги наведуваат овие општи основи. Во следното поглавје се дефинираат четири клучни барања и дванаесет начела за обезбедување на квалитетни резултати од политиките и за подготвување во врска со пристапувањето и членството во ЕУ. Овие барања треба да се засилат паралелно со напредувањето на земјата во патот кон европската интеграција (ЕИ). Оттука, кога е потребно, начелата вршат разграничување помеѓу различните потреби и фази од ЕИ[12].

КЛУЧНИ БАРАЊА И НАЧЕЛА

Клучно барање: Централните владини институции ги исполнуваат сите клучни функции за доброорганизиран, конзистентен и компетентен систем за креирање на политиките.

Начело 1: Централните владини институции ги исполнуваат сите клучни функции за доброорганизиран, конзистентен и компетентен систем за креирање на политиките.

Начело 2: Воспоставени се јасни хоризонтални постапки за управување со националниот процес на европска интеграција и тие се спроведуваат под координација на одговорниот орган.

Клучно барање: Планирањето на политиките е усогласено, согласно со финансиските околности на Владата и обезбедува дека Владата може да ги постигне своите цели.

Начело 3: Постои усогласено среднорочно планирање на политиките, со јасни севкупни цели на Владата, коешто е во согласност со финансиските околности на Владата; секторските политики ги исполнуваат целите на Владата и се доследни со среднорочната буџетска рамка.

Начело 4: Постои усогласен систем за среднорочно планирање за сите процеси коишто се важни за европската интеграција и тој е интегриран во планирањето на домашните политики.

Начело 5: Редовното следење на резултатите од работата на Владата овозможува јавна контрола и обезбедува дека Владата може да ги постигне своите цели.

Клучно барање: Одлуките на Владата и законодавството се транспарентни, во согласност со законот, како и достапни за јавноста; Собранието врши контрола на работата на Владата.

Начело 6: Одлуките на Владата се подготвуваат на транспарентен начин и се засноваат на

[12] Со цел да се изврши разграничување помеѓу степенот до којшто земјите се стремат кон интеграцијата во Европа и опфатот и големината на нивната посветеност на конкретна фаза од ЕИ, оваа методологија применува малку изменета категоризација од *Lippert et al.* (2001) за опишување на различните фази во интеграцијата. Види, исто така, Lippert, B., G. Umbach и W. Wessels (2001), *„Europeanization of CEE executives: EU membership negotiations as a shaping power“*, во *Весникот на европската јавна политика*, том 8, издание 6, стр. 980-1012.

професионалното мислење на администрацијата; обезбедена е законската усогласеност на одлуките.

Начело 7: Собранието врши контрола на креирањето на политиките на Владата.

Клучно барање: Инклузивна политика којашто се заснова на докази и законодавен развој којшто овозможува постигнување на планираните цели на политиката.

Начело 8: Со организациската структура, постапките и распределбата на кадарот на министерствата се обезбедува дека развиените политики и законодавството можат да се спроведат и дека ги исполнуваат целите на Владата.

Начело 9: Постапките за европската интеграција и институционалната рамка претставуваат составен дел од процесот за развој на политиките и обезбедуваат систематско и навремено транспонирање на законодавството на ЕУ.

Начело 10: Процесот на креирање политики и изготвување закони се заснова на докази, а во министерствата редовно се користи процена на влијанието.

Начело 11: Политиките и законодавството се изготвуваат на инклузивен начин, којшто овозможува активно учество на општеството и дозволува координирање на перспективите во рамки на Владата.

Начело 12: Законодавството е доследно во структурата, стилот и јазикот; барањата во врска со изготвувањето на законите доследно се применуваат во министерствата; законодавството е достапно за јавноста.

Клучно барање: Централните владини институции ги исполнуваат сите клучни функции за доброорганизиран, конзистентен и компетентен систем за креирање на политиките.

Институционалната архитектура во центарот на Владата (ЦВ) за спроведување на функциите за планирање и координација на политиките треба да биде воспоставена и способна да обезбеди доброорганизирано и компетентно функционирање на системот за креирање политики. ЦВ е дефиниран преку клучните функции коишто, по правило, ги извршуваат Владината канцеларија/Генералниот секретаријат, Министерството за финансии (МФ), органот одговорен за законска усогласеност и органот одговорен за ЕИ при исполнувањето на функциите за планирање, координација и развој на политиките. Институционалната организација во овие институции и помеѓу нив не треба да содржи значителни празнини и поклопувања и не треба да биде прекумерно фрагментирана. ЦВ треба да има надлежност и капацитет за извршување на задачите во врска со целокупното управување со системот на политиките. Тој, исто така, треба да има реален капацитет и надлежност за спроведување и извршување на одредбите од правната рамка.

Начело 1: Централните владини институции ги исполнуваат сите клучни функции за доброорганизиран, конзистентен и компетентен систем за креирање на политиките.

1. Законодавството ги определува следните функции за централните владини институции, коишто имаат надлежност и капацитет да ги спроведуваат:
   - координација на подготвувањето на седниците на Владата;
   - обезбедување законска усогласеност;
   - координација на подготвувањето и одобрувањето на стратешките приоритети и работната програма на Владата;
   - координација на содржината на политиките во предлозите коишто се доставуваат за одлучување до Владата, вклучувајќи го дефинирањето на процесот на подготвување на политиките и обезбедување кохерентност со приоритетите на Владата;
   - обезбедување дека политиките се финансиски достапни и координација на планирањето на ресурсите во јавниот сектор;
   - координација на активностите за комуникација на Владата, со цел да се обезбеди кохерентна порака од Владата;
   - следење на резултатите од работата на Владата, со цел да се обезбеди ефективната работа на Владата како колектив и исполнувањето на нејзините ветувања пред јавноста;
   - координација на односите помеѓу Владата и другите делови од државата (претседателот, Собранието);
   - координација на работите за европска интеграција.
2. При спроведувањето на определените функции, институциите издаваат насоки, вршат контрола на квалитетот и обезбедуваат совети за министерствата, премиерот и Владата и дејствуваат усогласено.
3. Се воспоставуваат аранжмани како, на пример, писмени постапки, институционализирани форуми за координација и редовни формални и неформални состаноци, со цел да се обезбеди соработка помеѓу централните владини институции.

Аналитичка рамка

Методолошки пристап

Методите коишто се користат се квалитативни оцени врз основа на анализа на законодавството и други документи, како и процена на кадарот што е достапен за опишаните функции како процент од севкупниот кадар во централните владини институции:

- Анализирање на законодавството и внатрешните прописи на централните владини институции за да се утврди која институција и кое одделение треба да ја исполнуваат секоја од функциите, дали недостигаат одредени функции и дали институциите се надлежни да обезбедуваат насоки, да воспоставуваат постапки и да вршат контрола на квалитетот.
- Проверка на организациските структури на институциите, со цел да се разбере статусот и меѓусебните односи на одделенијата во архитектурата на организациското управување.
- Спроведување интервјуа и компаративна анализа на бројот на вработени со цел да се провери дали тие ги извршат овие функции во практика, како и за да се оцени нивниот капацитет во тој однос.
- Проверка на заедничката работа на ЦВ, како што се постапките за изготвување на законските акти, планирањето на политиките, буџетскиот процес и следењето, како и одредување дали со овие постапки се дефинираат јасни одговорности на ЦВ и на министерствата и дали постапките воведени од централните владини институции се еднообразни и конзистентни или, пак, се фрагментирани.
- При проценувањето на работните аранжмани (формални или неформални) помеѓу централните владини институции, како одредница треба да се постави стручноста на сите тела од ЦВ.
- Анализата на документите треба да биде поткрепена со интервјуа со соодветни службеници за да се оцени дали секојдневните работни практики се разликуваат/се во согласност со прописите; во отсуство на формални правила, треба да се анализираат неформалните практики.

Извори на информации

Листата на користени извори е дадена во продолжение:

- Законот за Владата, Деловникот за работа на Владата (ДР), Законот за буџетите;
- статути (прописи за организациските структури) на Владината канцеларија, МФ, Министерството за правда (МП) и органот за ЕИ;
- број на вработени (достапен во статутите или обезбеден преку образец за собирање податоци) кои се назначени за секоја функција и вработени поставени на работно место (податоци обезбедени преку образецот за собирање на податоци);
- прописи воспоставени од страна на централните владини институции за одредени процеси на креирање политики (на пр. посебни прописи за анализа на политики, изготвување на законски акти и координација на политиките во министерствата);
- прописи за склучување на формални договори за соработка и за воспоставување процеси; формални и неформални насоки издадени од институциите;
- интервјуа со директорите на соодветните одделенија и генералните секретари и/или раководителите на одделенијата за координација на две ресорни министерства.

Показатели

- Процент на критичните функции на ЦВ коишто ги исполнуваат институциите.

Начело 2: Воспоставени се јасни хоризонтални постапки за управување со националниот процес на европска интеграција и тие се спроведуваат под координација на одговорниот орган.

1. Законодавната и/или регулаторната рамка јасно ги дефинира и разграничува овластувањата, одговорностите и обврските на различните страни кои ја вршат функцијата за интеграција којашто е релевантна за фазата на европската интеграција, притоа, таа е усогласена со општата правна рамка со којашто се воспоставува основата за работата на Владата и на администрацијата.

2. Координативните органи за европска интеграција имаат надлежност и капацитет за координирање и планирање на транспонирањето и преведувањето на законодавството на Европската унија, помошта од Европската унија и севкупната политика за европска интеграција.
3. Одделението за координација на европската интеграција е институционализирано во Кабинетот на Претседателот на Владата, во Министерството за надворешни работи или како посебно тело, а функционира како дел од општиот систем на управување, со надлежност за олеснување на решавањето на спорните прашања.
4. Воведен е силен механизам за да се обезбеди дека координацијата на општите односи со Европската унија е во согласност со целокупната координација на европската интеграција.

Аналитичка рамка

Методолошки пристап

Методите коишто се користат се квалитативни оцени врз основа на анализа на законодавството и други документи, како и интервјуа на вработените од органот за ЕИ и од министерствата:

- Проверка на тоа дали законодавната рамка јасно ги определува одговорностите на ЦВ и дали тие се почитуваат во практика. Несоодветно дефинираните одговорности или функции, правните недоследности, поклопувањето на надлежностите или нивната спротивставеност, како и отсуството на потребните овластувања укажуваат на недефинирана или несоодветно дефинирана законодавна рамка којашто би можела да ги отежни напорите за координација.
- Користење длабински интервјуа со цел да се провери колку успешно владиниот механизам се справил со клучните несогласувања помеѓу институциите и да се оцени влијанието и улогата на координативното одделение во текот на „критичните пресвртници“ во споредба со порутинските/поредовните одлуки. Ограничено или непостојно влијание на координативното одделение во првата група на одлуки укажува на ограничена институционализација.
- Анализирање на структурата на координативните тела за ЕИ, распределбата на кадарот помеѓу секторите и секојдневните работни практики за да се оцени дали постои доволен капацитет за одговорностите доделени со законодавството да се исполнат во практика.

Извори на информации

Листата на користени извори е дадена во продолжение:

- законодавството (соодветните закони, прописи, одлуки на Владата) со коешто се воспоставуваат начелата и процесите на ЕИ;
- статути на одделенијата за ЕИ; статути на други институции коишто исполнуваат задачи директно поврзани со ЕИ;
- интервјуа со раководителот на органот за ЕИ, директорите на неговите подредени структури и генералните секретари на две ресорни министерства;
- записи од состаноци на комитетите/комисиите за административна и политичка координација.

Показатели

- Институциите ги исполнуваат функциите за ЕИ.

Клучно барање: Планирањето на политиките е усогласено, согласно со финансиските околности на Владата и обезбедува дека Владата може да ги постигне своите цели.

Резултатите од политиките и законодавството на Владата треба да се планираат во согласност со капацитетот на администрацијата и со финансиските околности на Владата, да бидат кохерентни, да се фокусираат на приоритетите и да се обезбеди дека Владата работи како колектив и ги исполнува нејзините ветувања пред јавноста. Владата редовно треба да ја надгледува постојната законодавна рамка за да обезбеди дека таа и понатаму е релевантна и ажурирана.

Начело 3: Постои усогласено среднорочно планирање на политиките, со јасни севкупни цели на Владата, коешто е во согласност со финансиските околности на Владата; секторските политики ги исполнуваат целите на Владата и се доследни со среднорочната буџетска рамка.

1. Со правната рамка се определуваат барања за планирање на резултатот од политиките на Владата, се воспоставува статусот на клучните плански документи на Владата, се делегира функцијата за планирање на политиките на централно владино тело и се регулира нејзиното спроведување.
2. Воспоставени се механизмите (по можност среднорочните и годишните планови за работа на Владата) со коишто политичката програма на Владата се формулира во управни дејствија.
3. Документите и процесите за планирање на Владата овозможуваат категоризација, одредување на приоритетите на ниво на целата Влада, како и на секторско ниво, и обезбедуваат реалистично планирање во согласност со приоритетите на Владата, капацитетите на администрацијата и финансиските околности.
4. Министерствата имаат јасни насоки за обезбедување податоци за централните плански документи и за известување во врска со спроведувањето.
5. Централните плански документи на Владата се кохерентни и конзистентни меѓу себе, како и со стратешките документи на поединечните сектори во однос на содржината, развојот и процесот на следење.
6. Системот за планирање на секторските стратегии е формално воспоставен, центарот на Владата управува со развојниот процес и ја обезбедува кохерентноста помеѓу секторските стратегии, како и контролата на квалитетот.
7. Секторските стратегии вклучуваат финансиска процена (буџетски трошоци и планирана помош од Европската унија) којашто е доследна со среднорочната буџетска рамка.

Аналитичка рамка

Методолошки пристап

Методите коишто се користат се квалитативни оцени врз основа на анализа на законодавството и други документи, централните плански документи на Владата, секторските стратегии и интервјуа:

- Анализирање на законодавството и спроведување интервјуа со цел да се оценат воспоставените барања и да се утврди бројот, времетраењето и опфатот на постојните централни плански документи, да се оцени процесот на развој и спроведување и да се определат одредниците за резултатите што се очекуваат од земјата врз основа на овие барања.
- Анализирање на содржината на централните плански документи со цел да се оцени нивната кохерентност и одредувањето на приоритети.
- Оценување дали планирањето е реалистично и конзистентно со капацитетите на администрацијата, споредба на стапката на спроведување со планираните обврски и различните плански документи, доколку постојат повеќе документи.

- Користење длабински интервјуа со цел да се провери колку е успешен ЦВ во управувањето со развојот на секторските стратегии во однос на категоризацијата, конзистентноста помеѓу овие стратегии и контролата на квалитетот (вклучувајќи го усогласувањето со приоритетите на Владата).
- Оценување на системот за планирање на секторските стратегии, анализирање на соодветното законодавство, спроведување интервјуа и собирање податоци преку обрасци за собирање податоци за повеќе секторски стратегии и други стратешки документи. Анализирање на примерок од најмалку пет секторски стратегии за да се утврди дали тие се усогласени со приоритетите на Владата и дали вклучуваат финансиски процени. Споредба на финансиските процени со среднорочната буџетска рамка (СБР - MTBF) за да се утврди дали финансирањето на секторските стратегии е доследно со СБР. Доколку се достапни податоци, треба да се изврши споредба на:
  - проценетите средства во избраните секторски стратегии со вкупното финансирање определено во СБР за соодветните сектори;
  - употребата на донаторски средства во избраните секторски стратегии и вкупната проценета помош од ЕУ за соодветните сектори.

Извори на информации

Листата на користени извори е дадена во продолжение:

- ДР на Владата, прописи со коишто се воспоставува процесот на планирање, прописи со коишто се воспоставува системот на стратешко планирање, издадени насоки;
- централни документи за стратешко планирање, како што се изјавата за приоритетите, националната стратегија за развој, среднорочниот и/или годишниот план за работа на Владата, СБР;
- формални и/или неформални извештаи за спроведувањето на централните плански документи, доколку има:
- интервјуа со сите релевантни одделенија на Владината канцеларија коишто се вклучени во планирањето, раководителот на секторот за буџет во МФ и на две ресорни министерства;
- податоци за бројот на секторски стратегии (обезбедени преку образец за собирање на податоци, доколку не се достапни за јавноста);
- петте секторски стратегии коишто се донесени во најновиот период;
- важечката СБР.

Показатели

- Годишно заостанување во спроведувањето[13] на планираните обврски во централните планските документи[14].
- Годишно заостанување[15] во развивањето на секторски стратегии.
- Соодносот помеѓу вкупните проценети средства во секторските стратегии и вкупното финансирање определено за соодветните сектори во СБР[16].

---

[13] Заостанувањето се анализира како споредба на плановите од две последователни години, имајќи ги предвид ставките коишто се пренесуваат од едната во другата година.

[14] Централните плански документи се (меѓу другото): документот за приоритетите на Владата, годишната програма за работа на Владата (ГПРВ): планот за ЕИ; буџетот и СБР; законодавниот план на Владата.

[15] Заостанувањето се анализира како споредба на плановите за развој на стратегиите во ГПРВ од две последователни години (или сличен документ), имајќи ги предвид ставките коишто се пренесуваат од едната во другата година.

[16] Соодносот се пресметува како процент (минимум 0% на усогласеност и максимум 100% на усогласеност), со што се илустрира разликата во планираното финансирање во последните пет донесени стратегии и во СБР. Вредноста на резултатот од показателот е просекот од петте случаи. Доколку не е можно да се

- Комплетноста на финансиските пресметки во секторските стратегии[17].

Начело 4: Постои усогласен систем за среднорочно планирање за сите процеси коишто се важни за европската интеграција и тој е интегриран во планирањето на домашните политики.

1. Воспоставен е систем за среднорочно планирање и следење на подготовките за европската интеграција, којшто овозможува доследно планирање на сите обврски во врска со европската интеграција.
2. За земјите-кандидатки: планските документи за пристапните преговори се поврзани со националните стратешки планови и се во согласност со постојниот финансиски капацитет на администрацијата и нејзиниот капацитет за спроведување.
3. За потенцијалните земји-кандидатки: развојот на планските документи за европска интеграција е рационализиран и плановите се кохерентни меѓу себе, како и со финансискиот капацитет на администрацијата и нејзиниот капацитет за спроведување.
4. Процесот на планирање на различните национални планови за европска интеграција е рационализиран; плановите се кохерентни и се избегнува удвојувањето.
5. Планирањето на европската интеграција е координирано со процесите за подготвување и спроведување на планирањето на домашните политики, особено во однос на стратешките рамки, како што е програмата за работа на Владата и среднорочната буџетска рамка.

Аналитичка рамка

Методолошки пристап

Методите коишто се користат се квалитативни оцени врз основа на анализа на законодавството и интервјуа поткрепени со компаративна анализа на релевантните планови:

- Анализирање на законодавството и спроведување интервјуа за да се оцени изводливоста на воспоставените барања и да се утврди бројот, времетраењето и опфатот на постојните плански документи за ЕИ, како и барањата за процесот на развој и спроведување.
- Анализирање на содржината на планските документи(на пр., Годишната програма за работа на Владата и плановите за ЕИ) за да се оцени нивото на усогласеност (одделно и интегрирано) на двата процеса и содржината на плановите.
- Потребно е да се оцени дали планирањето е реалистично и во согласност со капацитетите на администрацијата, да се изврши споредба помеѓу стапката на спроведување и планираните обврски, како и споредба на различните плански документи, доколку постојат повеќе документи.

Извори на информации

Листата на користени извори е дадена во продолжение:

- прописи со коишто се воспоставува процесот на планирање на ЕИ, издадени насоки;
- плански документи за ЕИ, како што е Националната програма за усвојување на правото на Европската унија, акцискиот план за ССА, националната стратегија за ЕИ и спогодбите постигнати во текот на преговорите;
- интервјуа со службеници кои се одговорни за планирање во органот за ЕИ и во две ресорни министерства;
- извештаи за спроведувањето на плановите за ЕИ.

изврши пресметката поради недостиг на финансиски податоци во СБР и/или во сите или во некои секторски стратегии, соодносот се определува како 0%.

[17] Се користи примерок од петте секторски стратегии коишто се донесени во најновиот период.

Показатели

- Годишно заостанување во спроведувањето на обврските поврзани со ЕИ[18].

Начело 5: Редовното следење на резултатите од работата на Владата овозможува јавна контрола и обезбедува дека Владата може да ги постигне своите цели.

1. Центарот на Владата го анализира напредокот преку редовен и координиран процес.
2. Воведени се процедури за мерење на напредокот на Владата во исполнувањето на одредените цели на политиката, вклучувајќи ги резултатите од работата на Владата.
3. Редовно се доставуваат извештаи за спроведувањето на Годишната програма за работа и на други централни плански документи, доколку има; процесот на известување е кохерентен и вклучува јасно упатување на институционалните одговорности во однос на доставувањето.
4. Годишните извештаи за владините резултати се достапни за јавноста и се отворени за контрола од страна на Собранието.
5. Следењето на спроведувањето на обврските за европска интеграција е вклучено во целокупниот механизам за следењето на заложбите и обврските на Владата (на пр., Програмата за работа на Владата, законодавната програма).
6. Системот за следење вклучува доставување извештаи до Владата за спроведувањето на секторските стратегии и овозможува систематска и објективна оцена на нивното креирање, спроведување и резултати.

Аналитичка рамка

Методолошки пристап

Методите коишто се користат се квалитативна оцена врз основа на анализа на законодавството и интервјуа поткрепени со анализа на документите за известување:

- Анализирање на релевантните прописи и официјалните документи за да се разберат барањата и да се утврди дали тие се сеопфатни. Дали законодавната рамка вклучува елементи коишто се дефинирани во подначелата и се следат во практика.
- Анализирање на кварталните и годишните извештаи за спроведувањето на централните плански документи на Владата (Програмата на Владата и/или Годишниот план за работа на Владата, планските документи за ЕИ, други централни плански документи), со цел да се одреди: дали системот за известување овозможува преглед на спроведувањето на планираните активности, како и следење на резултатите; до кој степен се користи компаративната анализа; дали обврските за ЕИ се дел од процесот на следење; дали следењето, исто така, го опфаќа и спроведувањето на секторските стратегии.
- Одредување дали механизмите за следење коишто се користат вршат разграничување помеѓу спроведувањето на процесите (како што е бројот на донесени подзаконски акти) и постигнувањето на планираните резултати (како што е бројот на изградени патни инфраструктури или бројот на спречени смртни случаи преку забраната за пушење).
- Анализирање на тоа кои системи за евалуација се воспоставени и како се користат во практика, преку обрасци за собирање податоци, информации и интервјуа со вработените од ЦВ.

Извори на информации

Листата на користени извори е дадена во продолжение:

[18] Заостанувањето се анализира како споредба на планскиот документ од две последователни години (ГПРВ или планот за ЕИ), имајќи ги предвид ставките кои се пренесуваат од едната во другата година.

- ДР, релевантните закони и прописи, како и одлуките на Владата со коишто се воспоставуваат задолжителните процеси и насоки;
- документи за насоки издадени од централните владини институции;
- извештаи за напредокот или спроведувањето на централните плански документи;
- интервјуа со службеници од ЦВ и релевантни службеници од две ресорни министерства (особено оние коишто се силно фокусирани на креирањето на политиките, како што е Министерството за трговија и индустрија или еквивалентни институции).

Показатели

- Степенот до којшто со доставувањето на извештаи се обезбедуваат информации за постигнатите резултати.

Клучно барање: Одлуките на Владата и законодавството се транспарентни, во согласност со законот, како и достапни за јавноста; Собранието врши контрола на работата на Владата.

Со цел да се обезбеди транспарентно донесување одлуки коешто е во согласност со законот, ЦВ треба да го има потребниот капацитет за извршување на задачите во врска со целокупното управување со процесот на донесување одлуки на Владата, како и реални капацитети и надлежности (правни, кадровски и професионални) за спроведување и извршување на одредбите од правната рамка и да обезбеди транспарентни, сигурни и законски постапки. Собранието треба да врши надзор над работата на Владата, со цел постојано да се контролираат владините резултати наспрема обврските и одредените цели.

Начело 6: Одлуките на Владата се подготвуваат на транспарентен начин и се засноваат на професионалното мислење на администрацијата; обезбедена е законската усогласеност на одлуките.

1. Правната рамка воспоставува јасни постапки за подготвувањето, следењето и комуникацијата во врска со седниците на Владата и определува јасна надлежност според којашто центарот на Владата треба да го даде своето професионално мислење и да обезбеди законска усогласеност. Центарот на Владата има капацитет за воспоставување и спроведување на постапките.
2. Одредено централно владино тело определува јасни рокови за подготвителниот процес со коишто се овозможува доволно време за консултации и контрола на квалитетот. Сите заинтересирани страни ги почитуваат овие рокови.
3. Централното владино тело има надлежност и капацитет за да обезбеди кохерентност на предлог-политиките со приоритетите на Владата и со претходно најавените политики.
4. Централното владино тело има надлежност и капацитет да ја анализира содржината на предлозите наспрема воспоставените барања.
5. Правното одделение на Секретаријатот за законодавство или на Владината канцеларија има надлежност и капацитет да ги анализира сите предлог-закони и да обезбедува коментари пред тие да се разгледуваат и да се одобрат на седницата на Владата.
6. Владината канцеларија има право да враќа одредени точки назад во министерствата, доколку има недостатоци во нивната содржина или, пак, ако таа не е конзистентна со приоритетите на Владата.
7. Дневниот ред и материјалите за седниците претходно и навремено се доставуваат до учесниците. Дневниот ред на формалните седници на Владата е достапен за јавноста.
8. За одлуките се води записник којшто се доставува по седниците. Одлуките на Владата се достапни за јавноста.
9. Владината канцеларија редовно и транспарентно објавува соопштенија за јавноста во врска со работата на Владата, т.е. нејзините цели, клучни одлуки и резултати.

Аналитичка рамка

Методолошки пристап

Методите коишто се користат се квалитативни оцени врз основа на анализа на законодавството и други работни документи и интервјуа, како и квантитативна анализа врз основа на податоците коишто го карактеризираат процесот:

- Анализирање на релевантното законодавство и официјалните документи за да се разберат барањата, да се оцени дали тие се сеопфатни, да се анализира дали законодавството ги следи подначелата и да се одреди основа за резултатите коишто се очекуваат од земјата согласно со овие барања.

- Анализирање на организациската рамка на релевантните централни владини институции и функциите на секторите/одделенијата коишто се вклучени во донесувањето на одлуките на Владата, со цел да се дефинира улогата и надлежноста на секој од учесниците во процесот.
- Интервјуирање на директорите од Владината канцеларија кои се вклучени во донесувањето на одлуките на Владата и во обезбедувањето на законската усогласеност, на претставници на раководно ниво од институциите одговорни за обезбедување на законската усогласеност (доколку тие се одделни од Владината канцеларија), на генералниот секретар на Владината канцеларија, членовите на Кабинетот на Претседателот на Владата и два раководителa од министерствата (во зависност од земјата, или постојани секретари или раководители на сектори), со цел да се анализираат секојдневните работни практики.
- Анализирање на работни документи, три дневни редови на седниците на Владата одбрани по случаен избор, записници од седниците на Владата и случаен избор на два примерока на мислења обезбедени од секоја структурна единица на ЦВ во текот на процесот на одлучување, како и процена на тоа дали:
  - коментарите се дадени за содржината или само за формалното почитување на правилата,
  - коментарите на единиците на ЦВ биле земени предвид при донесувањето на одлуките (особено доколку тие се однесуваат на прашања во врска со законската усогласеност),
  - во текот на седниците биле дозволени точки коишто не се наоѓале на дневниот ред и доколку биле дозволени, под кои околности?
  - потребно е да се спореди бројот на вработени во структурните единици на ЦВ и во други институции коишто се одговорни за обезбедувањето на законската усогласеност со обемот на законодавните и другите одлуки на Владата.

Извори на информации

Листата на користени извори е дадена во продолжение:

- ДР на Владата, релевантни закони, одлуки на Владата и подзаконски акти со коишто се одредуваат задолжителните процеси; насоки;
- извештаи за напредокот во спроведувањето на политиките и законодавството;
- публикации и официјални извештаи на Владата;
- интервјуа со 1) одговорните лица во ЦВ, 2) релевантниот кадар од две ресорни министерства (особено оние коишто се силно фокусирани на креирањето на политиките и законската усогласеност);
- статистика обезбедена преку образец за собирање податоци за бројот на редовни и итни точки на дневниот ред (врз основа на четвртиот квартал од одредена година) и бројот на вработени кои работат на подготвувањето на седниците на Владата;
- статистика обезбедена преку образец за собирање податоци за бројот на вработени и законодавните акти и стратегии коишто се доставени до Владата од страна на министерствата и коишто Владата ги усвоила.

Показатели

- Сооднос на редовни точки на дневниот ред коишто се навремено[19] доставени од министерствата на седницата на Владата.
- Транспарентност во креирањето на политики на Владата[20].
- Број на закони со судски одлуки[21] против Владата во текот на годината.

[19] Под ’навремено‘ се подразбира во рамки на процедуралните критериуми утврдени со прописите.
[20] Индексот за конкурентност на Светскиот економски форум, со рангирање од минимум 1 до максимум 7.

Начело 7: Собранието врши контрола на креирањето на политиките на Владата.

1. Воведени се систематски постапки коишто се применуваат во практика за координација на процесот на одлучување на Владата со Собранието. Информациите за законодавните активности на Владата се доставуваат до Собранието на годишно ниво во согласност со собранискиот календар за планирање.
2. Специјализираните комитети за законодавство се целосно ангжирани во извршувањето на нивната контролна функција.
3. Комитетите имаат воведено постапки и процеси коишто се применуваат во практика за да му се овозможи на Собранието да расправа, да врши контрола и да го изменува предлог-законодавството.
4. Собранието има задача да обезбеди дека донесеното законодавство е јасно, концизно и разбирливо.
5. Владата има воспоставено постапки и има капацитет за комуникација со Собранието и ги применува овие постапки.
6. Министрите учествуваат во работата на Собранието кога се расправа за прашања во рамки на нивната надлежност.
7. Воспоставени се механизми коишто доследно се применуваат за да се обезбеди дека Владата систематски ги разгледува собраниските предлог-закони.

Аналитичка рамка

Методолошки пристап

Методите коишто се користат се квалитативна оцена врз основа на анализа на законодавството, интервјуа, анализа на работните практики и квантитативна анализа врз основа на податоците:

- Анализирање на релевантното законодавство и официјалните документи за да се разберат барањата, да се оцени дали тие се сеопфатни и дали законодавството ги следи подначелата, како и да се одреди основа за резултатите што се очекуваат од земјата согласно со овие барања.
- Интервјуирање на владиниот функционер кој е одговорен за односи со Собранието, службеникот во секретаријатот на Собранието и пратеници од законодавните комитети за да се анализираат работните практики.
- Анализирање на работни документи, на пр., информации коишто Владата ги доставува за законодавните планови, доколку постојат.
- Анализирање на текот на законодавството коешто се доставува од Владата до Собранието и неговото подоцнежно усвојување од страна на Собранието.
- Анализирање на податоците за присуството на министрите во Собранието.
- Анализирање на работните практики и податоци за разгледувањето од страна на Владата на предлог-законите предложени од Собранието.

Извори на информации

Листата на користени извори е дадена во продолжение:

- ДР на Владата и на Собранието, други релевантни закони или подзаконски акти со коишто се уредуваат односите помеѓу Владата и Собранието;
- интервјуа со владиниот функционер кој е одговорен за односи со Собранието, како и интервјуа со службеникот во секретаријатот на Собранието;
- формални или неформални законодавни планови доставени од страна на Владата до Собранието;

[21] Независно од видот на судот (Уставен или редовен).

- статистика обезбедена преку образец за собирање податоци за предлог-законите доставени од Владата до Собранието; законите одобрени од Собранието, законите коишто се ревидирани од страна на Собранието и коишто се разгледани од Владата.

Показатели

- Сооднос на законите иницирани од Владата и одобрени од Собранието не подоцна од една година по поднесувањето.
- До кој степен се воспоставени механизми за планирање однапред помеѓу Владата и Собранието.
- Бројот на извештаи за спроведувањето на законите коишто се разгледани во Собранието.

Клучно барање: Инклузивна политика којашто се заснова на докази и законодавен развој којшто овозможува постигнување на планираните цели на политиката.

Потребно е да бидат воспоставени структури со коишто на министерствата ќе им се овозможи да ги извршуваат своите функции за креирање политики и законодавните функции, како и да креираат политики кои ги исполнуваат целите за коишто се наменети, кога соодветно се спроведуваат. Потребно е во рамки на министерствата да бидат воведени сите релевантни функции за развој и планирање на политиките, како и за изготвување на законодавството, а треба да има и доволно квалификуван кадар за извршување на наведените функции. Системот треба да поттикнува редовен дијалог за да се создаде меѓуресорски став за посакуваните резултати во однос на стратегиските насоки на Владата.

Потребно е да постојат постапки со коишто се утврдуваат јасни улоги, одговорности и пристапи за развој, реализирање и анализирање на ефективноста на политиките и на законодавство и коишто овозможуваат ефективно одредување на приоритетите и редоследот на активностите. Овие постапки треба да се применуваат во практика. Министерствата треба да имаат функционални системи и форуми каде што ќе можат да се договараат за планирањето на работата и обезбедувањето на ресурсите.

Доброто креирање на политиките, исто така, наложува да се проценат веројатните трошоци и придобивки, како и поврзаните ризици во врска со јавните, приватните или граѓанските организации, околината и општеството како целина од долгорочен аспект. Уште на самиот почеток треба да постојат докази дека политиката е потребна и дека со неа ќе се решат проблемите за коишто е наменета.

Креаторите на политики треба да користат повеќе алатки коишто ќе им помогнат детално да ја разгледаат и разберат потребата и последиците од интервенциите предложени со политиката, како и да ѝ помогнат на Владата да ги анализира соодветните докази за веројатните влијанија на интервенциите и да ги консултира засегнатите страни. За развивање на политиките и законодавството од клучно значење е постоењето на систем и структура со коишто јасно се проценуваат достапните докази и истите се искористуваат на најдобар начин. Потребно е да се воспостави континуиран процес со којшто ќе се истакнува важноста на ефективното спроведување на политиките и законодавството и којшто ќе ја обезбеди способноста за следење и евалуирање на влијанијата и на постигнувањето на целите.

Со консултациите се подобрува квалитетот на новите и на постојните политики и правила. Тие значително можат да придонесат во оценувањето на потенцијалните влијанија на промените предложени со политиката. Затоа, процесот на консултации треба да биде вграден во клучните фази од развојот на политиките и законодавниот процес, бидејќи резултатите од консултациите можат да влијаат врз крајното конципирање на политиката.

Процесот за развој на политиките и процедурите за изготвување закони треба да обезбедат дека законодавството е разбирливо, кохерентно и достапно за јавноста.

Начело 8: Со организациската структура, постапките и распределбата на кадарот на министерствата се обезбедува дека развиените политики и законодавството можат да се спроведат и дека ги исполнуваат целите на Владата.

1. Со релевантниот деловник за работа и друго законодавство се воспоставуваат структурите и одговорностите на министерствата и секторите одговорни за развивање политики.
2. По правило, клучните функции за креирање политики остануваат во министерствата и не се пренесуваат на подредените тела.
3. Постојат јасни граници помеѓу секторите/одделенија и другите министерства во однос на одговорностите за развивање на политиките, изготвување на законодавството и за спроведување.
4. Релевантните правила или постапки ги одразуваат одговорностите на министерствата за среднорочно планирање на политиките и законодавството, вклучувајќи го планирањето на финансиите и другите аспекти од спроведувањето.
5. Постапките за развивање на политиките и за изготвување на законодавството се утврдени со јасни интерни процедури на министерствата.
6. Управувањето со развојот на политиките и изготвувањето на законодавството во рамки на министерствата, раководните нивоа одговорни за овие функции и начинот на делегирање на одговорноста се јасно утврдени.
7. Институционалната рамка и распределбата на кадарот го одразуваат обемот на работа во секторите на министерствата за да се исполнат обврските на Владата.

Аналитичка рамка

Методолошки пристап

Методите коишто се користат се квалитативна оцена врз основа на анализа на законодавството и на други документи, дополнета преку интервјуа со службеници:

- Спроведување на квалитативна оцена на релевантните одлуки на Владата и на ДР, со цел да се одреди дали е воспоставена потребната организациска структура.
- Анализирање на статутите на најмалку две министерства (со секторска одговорност) за да се одреди дали и како се распределени одговорностите за развој на политиките и за изготвување на законодавството во одредено министерство.
- Анализирање на годишните извештаи (или еквивалентни документи) од најмалку две министерства за да се обезбеди дека, во случај на меѓусекторски прашања на политиките, другите релевантни министерства се вклучени при развивање и утврдување на ставот за политиката.
- Потребно е да се анализираат годишните планови или стратешките документи со коишто се утврдува планираната работа во однос на нејзината реализација и таа да се спореди со вкупниот број на вработени во две министерства за да се утврдат нивните компаративни обеми на работа и да се одредат неусогласеностите помеѓу обемот на работа и капацитетите.
- Анализирање на барањата за кадровско екипирање во однос на бројот и распределбата на вработените во секое министерство, на пр., во секторите и помеѓу функциите како што се развојот на политиките, координацијата и административната поддршка, како и степенот до којшто овие барања се исполнети.
- Потребно е да се користат интервјуа за да се обезбедат дополнителни информации за степенот до којшто утврдените работни практики реално се применуваат.

Извори на информации

Листата на користени извори е дадена во продолжение:

- ДР на Владата, Законот за буџетите и постапки поврзани со процесите на креирање политики и одобрување, како и поделбата на одговорностите за политиките во Владата;
- релевантни владини одлуки, стратегии, акциски планови, систематизации итн. со коишто се одредуваат барањата за бројот и распределбата на вработените во секое министерство, на пр., во секторите и помеѓу функциите како што се развојот на политиките, координацијата, спроведувањето на политиките и административната поддршка;
- интерни процедури за работа и опис на процесите во најмалку две министерства;
- годишни програми за работа и деловни планови на министерствата и извештаи за напредокот на најмалку две министерства;
- анализа на собраните податоци за да се одредат можните несогласувања помеѓу бројот на вработените, вработените поставени на работно место и плановите за пополнување на слободните работни места, како и за детално да се разберат интерните процедури за работа на примерок од министерствата;
- интервјуа со директорите и избраните членови од кадарот на две министерства за да се одреди дали пропишаните методи на работа се применуваат во практика.

Показатели

- Степенот до којшто министерствата се ориентирани кон развивање на политиките.

Начело 9: Постапките за европската интеграција и институционалната рамка претставуваат составен дел од процесот за развој на политиките и обезбедуваат систематско и навремено транспонирање на законодавството на ЕУ.

1. Правната рамка воспоставува јасна постапка за транспонирање на законодавството на ЕУ, ја утврдува одговорноста на ресорните министерства и на другите владини тела во овој контекст и ги одредува барањата за процесот на транспонирање.
2. Процесот на транспонирање на законодавството на ЕУ е составен дел од целокупниот процес за развој на политиките на Владата, со јасно дефинирани одговорности за релевантните структурни единици во однос на планирањето, координирањето и следењето и обезбедува сообразност со Уставот и со националниот правен систем.
3. Сите владини тела коишто се одговорни за транспонирањето редовно користат кореспондентни табели во процесот на транспонирање.
4. Релевантните закони, прописи и статути одредуваат јасни обврски за меѓуминистерски консултации на ниво на експерти, на раководно и на политичко ниво, коишто строго се почитуваат.
5. Структурата за меѓуминистерска координација е силна и овозможува решавање на спорните прашања во текот на развојот на политиките и во процесот на транспонирање на законодавството на ЕУ.
6. Внатрешните структури (секторите за европска интеграција и правните сектори) коишто го координираат транспонирањето на законодавството на ЕУ во телата на Владата имаат капацитет во однос на бројот на вработени и вештините за координирање на транспонирањето.
7. Одговорните сектори тесно соработуваат со другите сектори за координација на политиките и со правните сектори; постои јасна распределба на одговорностите помеѓу координативните сектори.
8. Законодавството на ЕУ е преведено на националниот јазик.

Аналитичка рамка

Методолошки пристап

Методите коишто се користат се квалитативна оцена врз основа на анализа на законодавството и на други документи, дополнета преку интервјуа со службеници:

- Анализирање на релевантното законодавство и официјалните документи за да се разберат барањата, да се оцени дали тие се соодветни и да се анализира дали законодавството ги следи подначелата. Потребно е да се направи процена на тоа дали правната рамка за процесот на ЕИ е кохерентна со националната рамка за развој на политиките.
- Интервјуирање на раководителот на координативното одделение за ЕИ, раководителот на координативното одделение за транспонирање на законодавството на ЕУ или на правниот сектор, директорите на Владината канцеларија вклучени во донесувањето на одлуките на Владата и два раководителa од министерствата (во зависност од земјата, или постојните секретари или раководителите на сектори).
- Анализирање на работните документи, случаен избор на три дневни редови за секое ниво на состаноци на меѓуминистерската структура за координирање на ЕИ, записникот од состаноците и три примероци на мислења дадени од страна на координативното одделение за ЕИ во процесот на транспонирање на законодавството на ЕУ.
- Анализирање на годишниот обем на транспонирањето на законодавството на ЕУ и бројот на вработени кои работат на неговото транспонирање во ЦВ, при што податоците се обезбедуваат преку обрасци за собирање податоци.

- Анализирање на статутите на најмалку две министерства за да се одреди дали и како е организирано транспонирањето на законодавството на ЕУ во одредено министерство.
- Анализирање на годишните планови, коишто треба да го вклучуваат транспонирањето на законодавството на ЕУ.
- Анализирање на работните документи и најмалку два случаи на транспонирање за да се одреди квалитетот и практичното функционирање на транспонирањето.
- Потребно е да се споредат нивоата на кадровско екипирање во клучните структури одговорни за координирање на транспонирањето на законодавството на ЕУ со планираниот обем на транспонирање и реалното реализирање на плановите.

Извори на информации

Листата на користени извори е дадена во продолжение:

- ДР на Владата, релевантните закони, одлуки на Владата и подзаконски акти со коишто се утврдуваат задолжителните процеси за донесување одлуки во врска со ЕИ, вклучувајќи ги преговорите за пристапување и транспонирањето на законодавството на ЕУ;
- статути и интерни процедури за работа и опис на процесите во најмалку две министерства;
- годишни програми за работа, деловни планови и извештаи за напредокот на најмалку две министерства;
- статистика обезбедена преку обрасци за собирање на податоци за обемот на транспонирањето на законодавството на ЕУ (планиран обем и предлог-законодавство поднесено до Владата за одобрување) и бројот на вработени кои работат на неговото транспонирање во ЦВ и во министерствата;
- собраните податоци се анализираат за да се одредат несогласувањата помеѓу бројот на вработените, вработените поставени на работно место и плановите за пополнување на слободните работни места, како и за детално да се разберат интерните процедури за работа на примерок од министерствата;
- интервјуа со одговорните лица во ЦВ, како и со директорите и избраните членови од кадарот на две министерства за да се одреди дали воспоставените методи на работа се применуваат во практика.

Показатели

- Заостанување во транспонирањето[22].
- Бројот на транспонирани директиви на годишно ниво.

Начело 10: Процесот на креирање политики и изготвување закони се заснова на докази, а во министерствата редовно се користи процена на влијанието.

1. Со правната рамка се утврдуваат видовите на аналитички процеси, како и барањата и стандардите коишто се очекуваат од ресорните министерства.
2. Со јасните и транспарентните методологии и критериуми се дефинира прашањето/проблемот и се анализираат потенцијалните влијанија (придобивките, трошоците и очекуваните ефекти) од новите и постојните политики и од законодавството. Аналитичкиот пристап е сразмерен со сложеноста на прашањата коишто се анализираат.
3. Анализите се засноваат на релевантни и ажурирани податоци.
4. Пресметани се трошоците за опциите на политиките, а резултатите од анализата јасно

[22] Заостанувањето се анализира како споредба на документите коишто ги содржат обврските (ГПРВ или планот за ЕИ) за две последователни години, имајќи ги предвид ставките коишто се пренесуваат од едната во другата година. Врз основа на оваа анализа се пресметува соодносот на транспонирањето наспрема планираните обврски.

укажуваат на изворот на финансирање за предложената политика, поврзувајќи ги очекуваните трошоци за мерките и процесот на среднорочно финансиско планирање. Предлогот е финансиски достапен во рамки на буџетските договори или обезбедено е образложение за отстапувањето и потребата од дополнителни средства.

5. Постои јасно определена одговорност за секојдневните насоки и обезбедувањето на квалитетот на анализите и надлежните институции ги исполнуваат одговорностите. Кога оваа улога ја вршат повеќе институции, ресорните министерства јасно ги разбираат своите соодветни улоги.
6. Во рамки на анализите, рутински се идентификуваат механизми за следење на спроведувањето, со цел да се оцени напредокот и да се одредат пречките за успешното спроведување на политиката или на конкретен законодавен акт.

Аналитичка рамка

Методолошки пристап

Методите коишто се користат се квалитативна и квантитативна оцена, главно, преку анализа на документите за јавни политики и на резултатите од применетите аналитички алатки, во комбинација со интервјуа на вработени во ресорните министерства, невладините организации (НВОи) и ЦВ:

- Анализирање на релевантните правила или пропишаните процеси и стандарди за да се проценат опциите на политиките и процесите кои ги применуваат министерствата при спроведување на анализата на проблемите, идентификувајќи ги опциите и анализирајќи ги влијанијата на различните опции.
- Анализирање на релевантните правила со коишто се пропишуваат прашањата кои треба да бидат опфатени во документацијата што се доставува на седницата на Владата за да се оправдаат предлог-политиките (на пр., анализа на опциите, буџетски импликации, импликации за ЕИ).
- Потребно е да се измери степенот до којшто рутински се следат наложените процеси, како и случаите во коишто се појавуваат исклучоци, преку користење на два до четири резултати од анализата.
- Анализирање на релевантните насоки и обрасци за користење аналитички алатки (на пр., процена на влијанието за две до четири области на јавни политики) за да се одреди до кој степен тие се почитуваат.
- Анализирање на степенот до којшто Владата го надгледува и проверува квалитетот на користењето на аналитичките алатки, како што се процените на влијанието.
- Разгледување на резултатите од релевантните алатки за развој на политики (на пр., процените на влијанието или анализите на трошоците и придобивки, коишто главно опфаќаат три области - развој и оцена на политиките, оцена на сигурноста и планот за спроведување и евалуација) врз примерок од две до четири области на јавни политики.
- Потребно е да се изврши проверка на аналитичките документи од две до четири области на јавни политики за да се пронајдат докази за логичен пристап кон одредувањето на суштината на проблемот опфатен со политиката, разгледувајќи ги опциите и евалуирајќи ги нивните трошоци и придобивки. Особено, потребно е да се оцени дали однапред се посветува доволно внимание да бидат достапни доволно ресурси за да се постигнат придобивките наведени во предложената политика.
- Интервјуирање на примерок од кадарот (на пр., аналитичари, економисти, правници, лица задолжени за развој на политиките) кој е вклучен во развивањето на алатките за процена на влијанието од две до четири ресорни министерства за да се евалуира како тие ги користат задолжителните аналитички процеси во практика и дали соодветно се користат механизмите за следење и спроведување.

Извори на информации

Листата на користени извори е дадена во продолжение:

- релевантните закони и формални постапки (ДР на Владата или одлуките на Владата) со коишто се дефинира утврден процес за анализи и процени на влијанието, како и структурите за поддршка на ресорните министерства и за евалуирање на процените на влијанието;
- документи со насоки издадени од ЦВ за да им помогнат на ресорните министерства при нивната анализа на областите на јавните политики;
- резултати од аналитичките алатки (на пр., процените на влијанието, процените на фискалните импликации);
- документи за политиките или концептите на политиките (на пр. концепт на политиката, меморандуми со образложенија);
- внатрешни или надворешни студии за евалуација (на пр., од страна на Светската банка или Меѓународниот монетарен фонд) за користењето и квалитетот на постојните аналитички системи (на пр., процени на регулаторните влијанија или фискалните импликации);
- интервјуа со вработени во ЦВ, НВОи и во примерок од министерствата коишто се занимаваат со процена на влијанието и развој на политиките, со цел да се оцени квалитетот и логиката на извршената анализа, како и разбирањето на потребните постапки;
- веб-страницата на релевантната државна агенција или завод за статистика.

Показатели

- Степенот до којшто во процесот за развој на политиките најдобро се искористуваат аналитичките алатки.

Начело 11: Политиките и законодавството се изготвуваат на инклузивен начин, којшто овозможува активно учество на општеството и дозволува координирање на перспективите во рамки на Владата.

1. Воспоставени се постапки за да се овозможат ефективни консултации со јавноста и тие доследно се применуваат во министерствата, дозволувајќи им на невладините организации и на граѓаните да имаат влијание во политиката на Владата.
2. Можностите за доставување коментари и вклучување на заинтересираните страни се во временски рамки коишто овозможуваат вистински дијалог и потенцијал да се влијае врз развојот на политиката со јасни информации до консултираните страни за опфатените проблеми и прашања.
3. Механизмите и постапките за консултации со јавноста вклучуваат претходно известување на лицата кои веројатно ќе бидат засегнати со промените од политиката и други заинтересирани страни, на пр. невладини организации, приватниот сектор и советодавни тела; овие постапки доследно се применуваат во процесот на консултирање.
4. Министерствата имаат доволно време и ресурси за да ги анализираат и искористат одговорите на консултираните страни.
5. Владата ефективно соработува и одржува конструктивни дискусии за начинот на којшто ставовите на консултираните страни ја обликувале и влијаеле врз политиката и конечните одлуки на Владата.
6. Постапките и структурите за консултации во врска со предлозите помеѓу министерствата ефективно функционираат и преку нив не се дискутира само за процесот туку и за материјални прашања, со цел да се овозможи развојот на политики и законодавство коишто го надополнуваат постојниот систем.
7. Главното министерство дава извештај за резултатите од меѓуминистерските консултации како дел од документацијата којашто се доставува заедно со точките од дневниот ред на седниците на Владата.
8. Механизмите за решавање на спорните прашања помеѓу министерствата се вградуваат во процесот на донесување одлуки на административно и политичко ниво за да се обезбеди дека заинтересираните страни од Владата имаат пристап и целосно ја користат стручноста на администрацијата, како и за да се овозможи оптимално решавање на спорните прашања пред проблемот да се разгледува од страна на Владата.

Аналитичка рамка

Методолошки пристап

Методите коишто се користат, во голем дел, се квалитативни и се засноваат на анализа на документите за консултации со јавноста и помеѓу министерствата во врска со политиките. Со податоците обезбедени преку обрасци за собирање податоци и преку интервјуа се разгледуваат конкретни случаи на развој на политики и консултации за да се оцени до кој степен ресорните министерства ги применуваат утврдените постапки во практика:

- Разгледување на процедуралните барања за консултации со јавноста. Спроведување на квалитативна оцена на ДР и друго релевантно законодавство, со којашто се анализираат барањата за меѓуминистерските консултации (на пр., потребните видови документи и нивото на подробност, како и времето коешто е потребно за да се постигне согласност во рамки на целата Влада).
- Потребно е да се оцени до кој степен министерствата ги разбираат и применуваат постапките за меѓуминистерски консултации. Како понатамошен чекор, потребно е да се интервјуира соодветниот кадар од две ресорни министерства за да се одреди како правилата функционираат во практика. Фокусирање на координативните сектори, како што е Секторот за европска интеграција и координација на политиките.

- Потребно е преку податоците обезбедени од ресорните министерства да се оцени како тие ја евалуираат својата свесност за правилата и добрата практика за консултациите со јавноста, како и да се оцени колку често се одржуваат консултации за предложените промени во политиката наспрема бројот на промени во политиката предвидени во годишниот план за работа на министерството. Исто така, потребно е да се оцени до кој степен министерството ги објавува резултатите од консултациите, заедно со образложение за тоа како тие се вградени во финализирањето на политиката.
- Потребно е преку податоците обезбедени од клучните НВОи, коишто опфаќаат примерок од две до четири области на јавни политики, да се оцени дали тие се задоволни од нивната вклученост во развивањето на политиките и во процесот на спроведување.
- Разгледување на документи коишто се поднесени во поддршка на одлуките на Владата во две до четири области на јавни политики за да се евалуира колку добро се почитуваат процедуралните барања.
- Потребно е да се оцени дали групите за коишто се очекува да бидат најзасегнати од промените биле активно консултирани, користејќи примери на две до четири консултации.
- Споредба на релевантните документи (на пр., поднесоци до Владата за одобрување на политиките, извештаи за резултатите од јавните расправи) од коишто се согледува начинот на којшто биле спроведени консултациите и како биле искористени резултатите од истите, како и степенот до којшто консултативното тело обезбедило повратни информации за процесот и неговите причини за прифаќањето или одбивањето на резултатите од консултациите. Ова вклучува:
  - Во однос на меѓуминистерските консултации, анализа на кореспонденцијата помеѓу министерството и ЦВ, за два примерока на одлуки за политиките, со цел да се оценат практичните аспекти од планирањето и развојот на политиките, особено постоењето на соодветни и доволно детални информации коишто се доставуваат до ЦВ и усогласеноста со задолжителните услови, како што се ЕИ и образложението на буџетските импликации.
  - Во однос на меѓуминистерските консултации, анализа на записниците од релевантните состаноци (на пр., на државните секретари и комисиите во министерствата), за две области на јавни политики каде што се појавиле различни мислења помеѓу министерствата или помеѓу ЦВ и одредено министерство, со цел да се утврди како биле решени разликите.
  - Во однос на консултациите со јавноста, анализирање на кореспонденцијата (на пр., официјални извештаи, дописи, пораки преку електронска пошта) помеѓу две до четири ресорни министерства и централната владина институција одговорна за консултациите, со цел да се одреди природата на дискусиите при консултирањето.

- Разгледување на извештаите од јавните расправи/работните групи за да се одреди нивото на присуство на овие партиципативни настани и нивното влијание врз развојот на политиките.
- Интервјуирање на вработените од две до десет ресорни министерства за тоа како ги спроведуваат консултациите во примерок од области на јавни политики.
- Анализирање на релевантните податоци од меѓународни организации (на пр., Транспарентност интернационал, Индексот на подобар живот - „Better Life Index“ (граѓанско учество) на Организацијата за економска соработка и развој (ОЕЦД), резултатите од истражувањата на „Показателите на системите за регулаторно управување“ на ОЕЦД и податоци од регионални НВОи) за силата на граѓанското учество.

Извори на информации

Листата на користени извори е дадена во продолжение:

- релевантно законодавство со коешто се кодифицираат барањата за меѓуминистерски консултации и за консултации со јавноста (на пр., Уставот, ДР, одлуки на Владата, законодавството за НВОи);
- насоки издадени од ЦВ за добра практика на консултации;
- извештаи од централните владини институции одговорни за надгледување на ангажираноста на НВОи со Владата; евиденција (во Excel, Word, електронска пошта, итн.) на материјалите за предлог-политиките поднесени до генералниот секретар и ЦВ;
- документација којашто ги придружува точките поднесени до Владата за одлучување;
- објавени документи за консултации;
- во однос на консултациите со јавноста, записници од релевантните состаноци на ЦВ за развој на политиките каде што одлуката на Владата била спротивна на мислењата на мнозинството од консултираните страни;
- во однос на меѓуминистерските консултации, евиденција на размената помеѓу одредено министерство и ЦВ; записници од состаноците каде што се дискутирало за прашања од политиките, на пр. состаноци на државните секретари и комисиите во министерствата;
- извештаи на ЦВ за длабочината, опфатот и квалитетот на консултациите;
- извештаи од Транспарентност интернационал, Индексот на подобар живот на ОЕЦД и регионални НВОи.
- податоци обезбедени од примерок на ресорни министерства за природата и практиката на меѓуминистерските консултации; интервјуа со вработени од две ресорни министерства со фокус на координативните сектори (на пр., Секторот за европска интеграција и координација на политиките) за процесот на меѓуминистерските консултации.

Показатели

- Степенот до којшто се користат консултации со јавноста при развојот на политиките и законодавството.
- Степенот до којшто се спроведува процесот на меѓуминистерски консултации.

Начело 12: Законодавството е доследно во структурата, стилот и јазикот; барањата во врска со изготвувањето на законите доследно се применуваат во министерствата; законодавството е достапно за јавноста.

1. Воспоставени се процеси и насоки и тие се применуваат за да се обезбеди кохерентноста и квалитетот на изготвувањето на законодавството, со цел да се поттикне креирањето на закони коишто се едноставни и лесни за разбирање.
2. Во насоките се прецизирани формалностите и аранжманите на изготвувањето, вклучувајќи како да се донесуваат и да започнат да се применуваат законите, како и преодните прашања. Тие им помагаат на изготвувачите во развивањето на законите и подзаконските акти.
3. Воведена е континуирана програма за едукација (на пр., обуки, менторства). Нејзиниот наставен план за европска интеграција вклучува прашања поврзани со транспонирањето на правото и обезбедува дека изготвувачите на закони остануваат компетентни од технички аспект.
4. Воведени се постапки за да се овозможи лесна достапност на законодавството, вклучувајќи го и исполнувањето на формалните одговорности за следење на објавувањето и достапноста на законите за јавноста.
5. Управните насоки, документи, директиви, информативни билтени или други правила коишто немаат сила на закон, но имаат практично влијание, се јасни и лесно достапни за претпријатијата и давателите на услуги.

6. Јавноста има пристап до регистар на важечките закони, вклучувајќи ги и консолидираните верзии на правните акти.
7. Законите и сите материјали со објаснувања, на пр. упатства за лицата кои се засегнати од правните промени, се достапни по електронски пат.

Аналитичка рамка

Методолошки пристап

Методите коишто се користат се квалитативна оцена врз основа на анализа на законодавството, интервјуа, анализа на работните документи и квантитативна анализа врз основа на податоците:

- Анализирање на релевантното законодавство и официјалните документи за да се разберат барањата, да се оцени дали тие се соодветни и да се анализира дали законодавството ги следи подначелата.
- Спроведување интервјуа за да се одреди дали се достапни соодветни извори на информации за креаторите на политиките во однос на прашањата за стилот и структурата на примарното и секундарното законодавство.
- Интервјуирање на вработените од две министерства и претставниците од невладините сектори за да се оцени еднообразноста на законскиот стил и структура.
- Анализирање на примерок од законодавството за да се обезбеди дека намерата на политиката е концизно изразена, дека ја постигнува својата цел на прописен начин и дека може да се спроведе од технички аспект.
- Анализирање на примерок од законодавството и релевантните материјали со објаснувања за да се одреди целта на одреден законодавен акт, должностите коишто тој ги наложува или правата/придобивките коишто ги доделува; да се оцени дали лесно се чита и дали е достапен за лица кои не се правници.
- Разгледување на релевантните веб-страници и Службениот весник за да се провери дали консолидираните верзии на законите се достапни и дали целото законодавство и соодветните материјали со објаснувања се достапни за јавноста.

Извори на информации

Листата на користени извори е дадена во продолжение:

- Уставот;
- ДР на Владата и на Собранието, одлуки на Владата и подзаконски акти со коишто се утврдуваат задолжителните процеси, насоки;
- публикации на Владата и академска литература во којашто се опишува или разгледува процесот на изготвување на законодавството во соодветната земја каде што се укажува на тоа дали процесот соодветно функционира;
- Службениот весник или дневник со бројот и видот на законодавните измени и дополнувања;
- веб-страницата на Владата;
- примерок на законодавство;
- интервјуа;
- информации добиени од изготвувачите на закони;
- извештајот „Дуинг бизнис“ на Светската банка;
- извештаи од Европската банка за обнова и развој.

Показатели

- Процент[23] на кадарот којшто учествувал во обуки или менторство за изготвување закони во текот на минатата година.
- Бројот на закони коишто се поништени врз основа на правни недоследности или неуставност во одредена година.
- Бројот на закони коишто се испратени назад до Владата од страна на Собранието.
- Степенот до којшто примарното и секундарното законодавство се достапни за јавноста на централизиран начин.

[23] Процентот се пресметува како кадар обучен од вкупниот кадар во министерствата којшто работи на изготвување на законодавство.

3

Јавна служба и управување со човечки ресурси

ЈАВНА СЛУЖБА И УПРАВУВАЊЕ СО ЧОВЕЧКИ РЕСУРСИ

Јавната служба е една од клучните компоненти на јавната администрација. Системот на јавната служба којшто е добро осмислен и управуван од правен аспект ѝ овозможува на државата да достигне соодветно ниво на професионализам, одржливост и квалитет на јавните услуги во сите делови од нејзината администрација и да им обезбеди подобри услуги на граѓаните и на претпријатијата.

Постоењето на современа, уставна јавна служба во една демократија се смета за возможно само во случај кога се исполнети одредени услови:

- поделба помеѓу јавната сфера и приватната сфера;
- поделба помеѓу политиката и администрацијата;
- индивидуална отчетност на јавните службеници;
- доволна заштита на работното место, ниво на плата и стабилност, како и јасно дефинирани права и обврски на јавните службеници;
- вработување и унапредување врз основа на заслуги[24].

Земјите-членки на Европската унија (ЕУ) имаат усвоено различни пристапи кон јавните служби, вообичаено вкоренети во историјата на нивните држави и изменети со текот на времето. Одреден број земји, како што се Франција, Холандија, Шпанија и Шведска имаат јавни служби коишто ги опфаќаат сите вработени во јавниот сектор и широкиот концепт на јавната служба, додека други земји, како што се Австрија, Данска и Италија го имаат ограничено опфатот на јавната служба на таканаречената „главна јавна администрација“, т.е. министерствата, полицијата, судството, одбраната и службата за надворешни работи. Речиси сите земји-членки имаат задржано дуалитет помеѓу вработени според јавното право и вработените според трудовото право. Сепак, општата тенденција покажува зголемување на бројот на вработени според трудовото право и намалување на бројот на јавни службеници, со концентрирање на јавната служба на главните области од администрацијата. Друг тренд води кон фрагментација на работната сила во јавниот сектор на централно, регионално, локално и полујавно ниво.[25]

Европскиот суд на правдата (ЕСП) (предмет 149/79), како и Европската комисија (ЕК) и СИГМА преку толкување (*Документ на СИГМА бр.* 27, 1999), ги користеа следните два критериума за дефинирање на работните места коишто може да бидат резервирани за (национални) јавни службеници:

- работни места со јавно овластување и законски надлежности за вршење овластувања доделени со јавното право, за давање предлози за јавни политики и регулаторни инструменти или за обезбедување совети во врска со нив;
- работни места со одговорност за заштита на општите интереси на државата и на други јавни тела[26].

---

[24] Организација за економска соработка и развој (ОЕЦД) (1999), *„European Principles for Public Administration“(„Европски начела за јавната администрација“)*, *Документ на СИГМА* бр. *27,* Издание на ОЕЦД doi:10.1787/5kml60zwdr7h-en

[25] Европски институт за јавна администрација (2012), Иднината на вработувањето во јавниот сектор во централната јавна администрација. *http://www.eupan.eu/files/repository/2013021293522_Study_The_future_of_public_employment.pdf*

[26] Со примена на овие критериуми, извршувањето на следните функции може да се смета за позиција во јавната служба: управување со управен орган; вршење државен и управен надзор, како и спроведување внатрешна ревизија; обезбедување на безбедносниот и уставниот поредок на државата; постојана воена одбрана на државата и подготовка за тоа; постапување по прекршоци; дипломатско претставување на државата во односите со странски држави; донесување одлуки неопходни за вршење на главните функции на уставните органи (Собранието, претседателот, врховната ревизорска институција, Народниот правобранител и судовите), содржинска подготовка или нивно спроведување; содржинска подготовка или спроведување на одлуките за креирање политики во рамки на надлежноста на Владата, советот на

Имајќи ги предвид начелата на европското управно право, условите за јавната служба којашто ги врши главните функции на државата, како и судската пракса на ЕСП за дефинирање на јавните службеници, СИГМА го применува тесниот опфат на јавна служба во овие начела во областа на „управување со човечки ресурси во јавната служба“ што опфаќа:

- министерства и управни органи коишто одговараат директно пред Владата, премиерот или министрите, поточно државната служба;
- администрации на Собранието, претседателот и на премиерот;
- други управни органи на ниво на централната администрација доколку тие се вклучени во рамки на јавната служба од аспект на законодавството за јавна служба/државна служба и вршат јавно овластување доделено со јавното право и се одговорни за заштита на општите интереси на државата или на други јавни органи;
- независни уставни органи коишто доставуваат извештаи директно до Собранието.

Тука не се опфатени институции на ниво на децентрализираната администрација и посебните видови на јавна служба, избрани и политички именувани службеници или персонал за поддршка и помошен персонал во управните органи.

Во следното поглавје се дефинираат две клучни барања и седум начела коишто го одредуваат функционирањето на јавната служба.

КЛУЧНИ БАРАЊА И НАЧЕЛА

Клучно барање: Опфатот на јавната служба е јасно дефиниран и се применува во практика на тој начин што се воспоставени рамката на политики и правната рамка и институционалната рамка за професионална јавна служба.

Начело 1: Опфатот на јавната служба е соодветен, јасно дефиниран и се применува во практика.

Начело 2: Рамката на политики и правната рамка за професионална и кохерентна јавна служба е воспоставена и се применува во практика; институционалната рамка овозможува конзистентни и ефективни практики на управување со човечките ресурси во јавната служба.

Клучно барање: Професионализмот во јавната служба се обезбедува преку добри раководни стандарди и практики за управување со човечки ресурси.

Начело 3: Вработувањето на јавните службеници се врши врз основа на заслуги и еднаков третман во сите фази; критериумите за распоредување на работно место во пониско звање и престанок на работниот однос на јавните службеници се изречни.

Начело 4: Спречено е непосредно или посредно политичко влијание врз високите раководни позиции во јавната служба.

Начело 5: Системот на надоместоци на јавните службеници се заснова на класификацијата на работните места; тој е праведен и транспарентен.

Начело 6: Обезбедено е стручното усовршување на јавните службеници; тоа вклучува редовна обука, праведно оценување на учинокот, како и мобилност и унапредување врз основа на објективни и транспарентни критериуми и заслуги.

Начело 7: Воведени се мерки за поттикнување на интегритетот, како и за спречување на корупцијата и обезбедување дисциплина во јавната служба.

локална управа, општинскиот или градскиот совет; активности коишто во интерес на државата или на зајакнувањето на управниот орган не може да се дадат во надлежност на лице коешто е во однос уреден со приватното право со тој орган.

Клучно барање: Опфатот на јавната служба е јасно дефиниран и се применува во практика на тој начин што се воспоставени рамката на политики и правната рамка и институционалната рамка за професионална јавна служба.

Доброто управување со човечките ресурси (УЧР) во јавната служба зависи не само од примената на современи алатки и техники за УЧР, туку, исто така, од рационалната политика, правната основа и институционалната рамка. Стратешката политика за УЧР во државната служба, заедно со соодветните законски одредби што го содржат правиот опфат на јавната служба и ефикасна институционална рамка, се основата за ефикасно и ефективно функционирање на јавната служба.

Начело 1: Опфатот на јавната служба е соодветен, јасно дефиниран и се применува во практика.

1. Постои јасна правна основа (т.е. закон за државна служба, закони за уставни органи, закони за посебни видови државна служба) со којашто се утврдува хоризонталниот и вертикалниот опфат на јавната служба.
2. Хоризонталниот опфат ги покрива минимум работните места со јавно овластување за вршење надлежности доделени со јавното право и со одговорности за заштита на општите интереси на државата или на други јавни органи во следните институции:
   - министерства и управни органи коишто доставуваат извештаи директно до Владата, премиерот или министрите, поточно државната служба на ниво на централна администрација;
   - администрации на Собранието, претседателот и на премиерот;
   - други управни органи на ниво на централната администрација, доколку тие се вклучени во опфатот на јавната служба од аспект на законодавството за јавна служба/државна служба;
   - уставни и други независни органи коишто доставуваат извештаи до Собранието.
3. Вертикалниот опфат јасно ја утврдува горната и долната линија на поделба помеѓу политички именувани функционери, јавни службеници и помошен персонал.
4. Материјалниот опфат ги утврдува сите општи одредби релевантни за работниот однос на јавните службеници и на управувањето со јавната служба.[27]
5. Јавните службеници се разликуваат од политички именуваните функционери, т.е. политичките функции не се вклучени во опфатот на јавната служба.
6. Опфатот на јавната служба се применува во практика како што е утврдено во правната рамка.

Аналитичка рамка

Методолошки пристап

Методите коишто се користат се квалитативна оцена заснована на анализа на Уставот и на примарното законодавство, интервјуа со клучни лица и податоци обезбедени преку обрасци за собирање на податоци, интервјуа и релевантни документи, за да се провери до кој степен воспоставената правна рамка јасно го дефинира опфатот на јавната служба, дали политичките

[27] Следните главни теми од материјалниот опфат на јавната служба треба да бидат опфатени со примарното законодавство: опфат и начела на државната служба; класификација; вработување и селекција, вклучително и на државни службеници на високи раководни позиции; права и обврски на државните службеници, вклучувајќи го системот за интегритет; надоместок (главни начела и компоненти на системот на плати); стручно усовршување, вклучително и оценување на учинокот, обука, мобилност и унапредување; дисциплински постапки, вклучувајќи суспендирање на работниот однос на државниот службеник; престанок на работниот однос, вклучително и распоредување на работно место во пониско звање и технолошки вишок; управување и централна координација на државната служба.

функции се исклучени од опфатот на јавната служба и дали општите одредби и начела на законот за државна служба се применуваат кај сите видови јавна служба:

- Анализирање на Уставот и на примарното законодавство (т.е. Законот за државна служба, Законот за државни службеници и вработени во јавниот сектор, законите за посебни видови јавна служба, закони за уставни и независни органи).
- Спроведување дополнителни интервјуа со клучни лица, вклучително и од репрезентативен примерок на управни органи и вршење анализа на други релевантни документи за да се провери до кој степен воспоставениот опфат на јавната служба се применува во практика.

Извори на информации

Листата на користени извори е дадена во продолжение:

- Уставот;
- законодавство за јавна служба (Закон за државна служба, Закон за државни службеници и вработени во јавниот сектор, закони за посебни видови на јавна служба, закони за уставни и независни управни органи);
- предлог-законодавство за јавната служба или предлог измени и дополнувања на актуелното законодавство за јавна служба во завршна фаза од собраниската постапка;
- интервјуа со министерот одговорен за јавна администрација и државна служба, директорот на централното координативно одделение за државна служба, претседателот на Комисијата за државна служба (КДС) или лице на еквивалентна функција, претседателот на соодветната комисија во Собранието, Народниот правобранител, генерални секретари на министерствата, генерални директори на управните органи, претставници на синдикатите на јавните служби;
- интервјуа со претставниците на граѓанските организации, академскиот сектор и меѓународните организации;
- годишни извештаи на централното координативно одделение за државна служба, КДС или еквивалентно тело и Народниот правобранител, како и други релевантни извештаи или документи.

Показател

- Степен до којшто опфатот на јавната служба е соодветен, јасно дефиниран и се применува во практика.

Начело 2: Рамката на политики и правната рамка за професионална и кохерентна јавна служба е воспоставена и се применува во практика; институционалната рамка овозможува доследни и ефективни практики на управување со човечките ресурси во јавната служба.

1. Постои дефинирана политика во рамки на релевантните стратегии (на пр. владина програма, стратегија за реформа на јавната администрација) за развој на јавната служба со јасни и кохерентни мерки воспоставени за поддршка на нејзиното спроведување.
2. Примарното и секундарното законодавство за јавната служба се во согласност со начелата на управното право: сигурност и предвидливост (правна сигурност), отвореност и транспарентност, отчетност, ефикасност и ефективност.
3. Општите одредби од законодавството за јавната служба се применуваат кај посебните видови јавна служба (на пр. полиција, затвор, одбрана, служба за надворешни работи) и за кадарот на уставните органи, односно општите одредби и начела од законите за посебните видови на јавна служба и уставни органи се во голема мера слични со општите одредби од законодавството за јавната служба.

4. Степенот на регулативата во примарното и во секундарното законодавство е соодветно балансиран за да овозможи флексибилност и да обезбеди стабилност на јавната служба.
5. Политиката за јавна служба, како и примарното и секундарното законодавство со коишто таа се донесува, се применуваат во практика.
6. Јасно е утврдена политичката одговорност за јавната служба.
7. Воспоставено е централно координативно одделение, доволно овластено и способно да го води, поддржува и да го следи спроведувањето на вредностите, политиката и правната рамка на јавната служба.
8. Воспоставен е информатички систем за управување со човечки ресурси за поддршка на стратешкото планирање на работната сила, управување и следење на практиките на управувањето со човечките ресурси во јавната служба, вклучувајќи точни и целосни податоци на ниво на целата јавна служба, организацијата и на ниво на поединечниот јавен службеник[28] коишто се наложени со законодавството и овозможуваат обезбедување на статистички информации на одреден датум. Системот има електронска интеракција со други национални бази на податоци со цел да се избегне удвојување при собирањето податоци.
9. Обезбедени се професионални и доследни услуги на управување со човечките ресурси во рамки на јавната служба преку задоволителен капацитет за управување со работната сила и спроведување на законодавството за јавната служба.
10. Обезбеден е независен надзор врз јавната служба.

Аналитичка рамка

Методолошки пристап

Методите коишто се користат се квалитативна оцена заснована на анализа на документи за политика, примарно и секундарно законодавство, интервјуа со клучни лица и собирање податоци преку обрасци за собирање податоци, интервјуа и други релевантни документи за оценување на целите, мерките и на спроведувањето на утврдените политики за јавна служба:

- Анализирање на релевантните политики, на пр. владината програма, националната стратегија за развој, стратегијата за реформа на јавната администрација (РЈА), стратегијата за јавна/државна служба, антикорупциската стратегија, како и нивните акциски планови и извештаи за спроведувањето.
- Анализирање на примарното и секундарното законодавство за јавната служба за да се провери до кој степен воспоставената правна рамка е во согласност со вредностите на управното право и ги опфаќа сите аспекти релевантни за работните односи на јавните службеници и управувањето со јавната служба.

[28] Следните податоци може да се сметаат за релевантни за ИСУЧР за поддршка на стратешкото планирање на работната сила, управувањето и следењето на практиките на УЧР во јавната служба: организациска структура на управните органи; планови за вработување и планови за обука на управните органи и/или на јавната служба и соодветни буџети; вкупниот број на јавни службеници; едукација, квалификација и мандат на јавните службеници; вработување на јавни службеници, вклучувајќи го просечниот број на кандидати за едно слободно место, просечно време на пополнување на слободно работно место, именувања на внатрешни или надворешни кандидати, жалби по одлуки за вработување и правосилни пресуди по жалбите; плати на јавните службеници, вклучувајќи ги просечните плати на различни категории/рангови и управни органи; резултати од оценувањето на учинокот на јавните службеници, жалби по одлуките од оценувањето на учинокот и правосилни пресуди по жалбите; обука на јавните службеници, вклучувајќи го просечниот број на денови на обука и расходи за обуката за различните категории/рангови на јавни службеници и управни органи; дисциплински санкции против јавните службеници, жалби по дисциплински санкции и правосилни пресуди по жалбите; родова и етничка застапеност помеѓу јавните службеници; престанок на работниот однос на јавните службеници, вклучувајќи ја годишната флуктуација за различните категории/рангови и управни органи, жалби по одлуки за престанок на работниот однос и правосилни пресуди по жалбите.

- Анализирање на предлог закони и подзаконски акти или предлог измени и дополнувања на закони и подзаконски акти во завршна фаза од собраниската или владината постапка.
- Анализирање на кодексите на однесување и на упатствата за вредностите и однесувањето на јавната служба.
- Анализирање на годишните извештаи на централното координативно одделение за државна служба, КДС или еквивалентно тело и на Народниот правобранител, како и други релевантни извештаи или документи.
- Практична проверка на информатичкиот систем за управување со човечки ресурси (ИСУЧР).
- Спроведување дополнителни интервјуа со клучни лица, вклучувајќи и репрезентативен примерок на управни органи и вршење анализа на други релевантни документи и податоци за да се оцени примената на правната рамка во практика.

Извори на информации

Листата на користени извори е дадена во продолжение:

- законодавство за јавната служба (Закон за државна служба, Закон за државни службеници и вработени во јавниот сектор, закони за посебни видови на јавна служба, закони за уставни и независни управни органи, закон за управни судови, Закон за народниот правобранител или релевантниот орган за надзор);
- релевантни предлог закони и подзаконски акти или предлог измени и дополнувања на закони и подзаконски акти во завршна фаза од собраниската или владината постапка.
- интервјуа со министерот одговорен за јавна администрација и државна служба, директорот на централното координативно одделение за државна служба, претседателот на КДС или лице на еквивалентна функција, претседателот на соодветната комисија во Собранието, Народниот правобранител, генерални секретари на министерствата, генерални директори на управните органи, раководители на сектори за УЧР во министерствата и управните органи (доколку УЧР е децентрализирано), претставници на синдикатите на јавните служби;
- интервјуа со претставниците на граѓанските организации, деловната заедницата, академскиот сектор, меѓународните организации;
- извештаи за активности и спроведување на релевантните политики и стратегии;
- годишни извештаи на централното координативно одделение за државна служба, КДС или еквивалентно тело, Народниот правобранител и други релевантни извештаи или документи.

Показатели

- Степенот до којшто се воспоставени и се спроведуваат политиката и правната рамка за професионална и кохерентна јавна служба.
- Степенот до којшто институционалната рамка овозможува конзистентни практики за УЧР во рамки на јавната служба.

Клучно барање: Професионализмот во јавната служба се обезбедува преку добри раководни стандарди и практики за управување со човечки ресурси.

Вработувањето и разрешувањето на јавните службеници врз основа на заслугите е од најголема важност за обезбедување одржлива јавна служба базирана на заслуги, којашто е потребна за развој и спроведување на политиките на што е можно поефективен начин, независно од актуелната Влада. Добрите постапки за вработување се предуслов за професионална јавна служба, но тие мора да бидат проследени со други алатки за УЧР, вклучувајќи надоместок на плата, оценување на учинокот, професионална обука и развој, мерки за интегритет и дисциплински постапки, коишто се потребни не само за привлекување вработени во јавната служба, туку, исто така, и за нивно задржување и мотивирање да ги остварат стратешките цели на државата.

Начело 3: Вработувањето на јавните службеници се врши врз основа на заслуги и еднаков третман во сите фази; критериумите за распоредување на работно место во пониско звање и престанок на работниот однос на јавните службеници се изречни.

1. Процесот на селекција и вработување во јавната служба, по пат на јавен оглас или интерен оглас, независно од категоријата/рангот на јавните службеници, јасно се заснова на заслуги, еднакви можности и отворена конкуренција. Законодавството за јавната служба јасно утврдува дека кој било начин на вработување и селекција што не се заснова на заслугите се смета за неважечки од правен аспект.
2. Општите критериуми за квалификуваност за пријавување за работни места во јавната служба и општите одредби со кои се обезбедува квалитетот на процесот на вработување се утврдени во примарното законодавство. Деталните постапки, вклучително и посебните услови за влез во секоја категорија/ранг, описи на работните места, профили на компетентност, методи за селекција, системи на бодување и состав на комисиите за селекција, се главно опфатени со секундарното законодавство.
3. Комисиите за селекција и вработување вклучуваат стручни лица со искуство во оценувањето на различните групи на вештини и способности на кандидатите за работните места во јавната служба, без какво било политичко влијание.
4. Кандидатите кои не биле именувани имаат право на жалба против неправедни одлуки за вработување.
5. Заштита од дискриминација на лицата кои се пријавуваат за работа во јавната служба и на оние што се вработени се обезбедува преку сите управни органи во согласност со начелото на еднаков третман. Во случаите коишто се изречно утврдени со законот, во постапката за вработување се зема предвид сеопфатната правична застапеност.
6. Објективните критериуми за распоредување на јавните службеници на работно место во пониско звање и престанок на работниот однос во јавната служба се изречно утврдени со закон. Овие одредби се применуваат во практика.
7. Јавните службеници имаат право на жалба против неправедно распоредување на работно место во пониско звање и разрешување.

Аналитичка рамка

Методолошки пристап

Методите коишто се користат се квалитативна и квантитативна оцена заснована на анализа на примарното и секундарното законодавство, интервјуа со клучни лица, собирање податоци преку ИСУЧР, обрасци за собирање податоци, интервјуа и други релевантни документи и квантитативни показатели за да се провери до кој степен воспоставената правна рамка и практики во однос на вработувањето се во согласност со начелото:

- Анализирање на примарното и секундарното законодавство за јавната служба во однос на вработувањето.
- Анализирање на предлог закони и подзаконски акти или предлог измени и дополнувања на закони и подзаконски акти во однос на вработувањето во завршна фаза од собраниската или владината постапка.
- Анализирање на годишните извештаи на централното координативно одделение за државна служба, ИСУЧР, КДС или еквивалентно тело, Народниот правобранител и управните судови, како и други релевантни извештаи или документи за да се оцени примената на правната рамка во практика во однос на вработувањето.
- Анализирање на следните информации за резултатите од работата за трите претходни години:
  - годишна флуктуација на државни службеници на ниво на централна администрација;[29]
  - флуктуација на државни службеници на ниво на централна администрација во рок од шест месеци по промената на Владата;
  - просечен број на кандидати за едно слободно работно место во државната служба на ниво на централна администрација;
  - процент на слободни работни места во државната служба на ниво на централна администрација пополнети по пат на јавен оглас;
  - процент на слободни работни места во државната служба на ниво на централна администрација пополнети по пат на интерен оглас;
  - процент на жени и мажи во државната служба на ниво на централна администрација;
  - процент на жени и мажи на високи раководни позиции во државната служба на ниво на централна администрација;
  - процент на државни службеници во државната служба на ниво на централна администрација од различно етничко потекло во однос на општата етничка структура во земјата според последниот попис;
  - процент на жалби за вработувањето во државната служба на ниво на централна администрација и број на усвоени жалби;
  - процент на жалби заради престанок на работниот однос во државната служба на ниво на централна администрација и број на усвоени жалби.
- Спроведување дополнителни интервјуа со клучни лица, вклучувајќи репрезентативен примерок на управни органи и вршење анализа на податоци за да се оцени примената на правната рамка во практика во однос на вработувањето.

Извори на информации

Листата на користени извори е дадена во продолжение:

- законодавство за јавната служба (Закон за државна служба, Закон за државни службеници и вработени во јавниот сектор), закони за посебни видови на јавна служба, закони за уставни и независни управни органи) во однос на вработувањето;
- релевантни предлог закони и подзаконски акти или предлог измени и дополнувања на закони и подзаконски акти во однос на вработувањето во завршна фаза од собраниската или владината постапка;
- интервјуа со министерот одговорен за јавна администрација и државна служба, директорот на централното координативно одделение за државна служба, претседателот на КДС или лице на еквивалентна функција, претседателот на соодветната комисија во Собранието, Народниот правобранител, генерални секретари на министерствата,

[29] Тука и во натамошниот текст, кога се зборува за **државни службеници**, ќе се анализираат позициите во сите министерства и управни органи коишто одговараат директно пред Владата, премиерот или министрите, поточно државната служба на ниво на централна администрација.

генерални директори на управните органи, раководители на сектори за УЧР во управните органи, судии во управните судови и претставници на синдикатите на јавните служби;
- интервјуа со претставниците на граѓанските организации, деловната заедница, академскиот сектор, меѓународните организации;
- ИСУЧР, годишни извештаи на централното координативно одделение за државна служба, КДС или еквивалентно тело, Народниот правобранител и управните судови, како и други релевантни извештаи или документи.

Показатели

- Годишна флуктуација на државни службеници на ниво на централна администрација.
- Флуктуација на државни службеници на ниво на централна администрација во рок од шест месеци по промената на Владата.
- Процент на слободни работни места во државната служба на ниво на централна администрација пополнети по пат на јавен оглас.
- Процент на слободни работни места во државната служба на ниво на централна администрација пополнети по пат на интерен оглас.
- Процент на жени и мажи во државната служба на ниво на централна администрација.
- Процент на жени и мажи на високи раководни позиции во државната служба на ниво на централна администрација.
- Процент на државни службеници на ниво на централната администрација од различно етничко потекло во однос на општата етничка структура во земјата според последниот попис.
- Степенот до којшто вработувањето на јавни службеници се заснова на начелото на заслуги во сите негови фази.
- Степенот до којшто престанокот на работниот однос на јавните службеници се заснова на заслуги.

Начело 4: Спречено е непосредно или посредно политичко влијание врз високите раководни позиции во јавната служба.

1. Категоријата/рангот/нивото на високите раководни позиции во јавната служба, на граница помеѓу политиката и администрацијата, се вклучени во опфатот на јавната служба (вообичаено позициите генерален секретар на министерство и генерален директор на управен орган ја одредуваат горната гранична линија помеѓу јавни службеници и политички именувани функционери).
2. Критериумите за вработување лица на високи раководни позиции се јасно утврдени и јавно достапни.
3. Процесот на селекција и вработување на високи раководни позиции, по пат на јавен оглас или интерен оглас, се заснова на заслуги, еднакви можности и отворена конкуренција.
4. Престанокот на работниот однос на јавните службеници кои се на високи раководни позиции е дозволен само во случаи кога тоа е изречно предвидено со закон и според процедуралните одредби утврдени во законот. Овие одредби се применуваат во практика.

Аналитичка рамка

Методолошки пристап

Методите коишто се користат се квалитативна и квантитативна оцена заснована на анализа на примарното и секундарното законодавство, интервјуа со клучни лица, собирање податоци преку ИСУЧР, обрасци за собирање на податоци, интервјуа и други релевантни документи, како и квантитативни показатели за да се провери до кој степен воспоставената правна рамка и практики во однос на високите јавни службеници се во согласност со начелото:

- Анализирање на примарното и секундарното законодавство за јавната служба во однос на вработувањето и престанокот на работниот однос на високите јавни службеници.
- Анализирање на предлог закони и подзаконски акти или предлог измени и дополнувања на закони и подзаконски акти во однос на вработувањето и престанокот на работниот однос на високите јавни службеници во завршната фаза од собраниската или владината постапка.
- Анализирање на досиејата од постапките за вработување на високи раководни позиции.
- Анализирање на годишните извештаи на централното координативно одделение за државна служба, ИСУЧР, КДС или еквивалентно тело, Народниот правобранител и управните судови, како и други релевантни извештаи или документи за оцена на примената на правната рамка за вработувањето и престанокот на работниот однос на високите јавни службеници во практика.
- Анализирање на следните информации за резултатите од работата за трите претходни години:
  - годишна флуктуација на високите раководни државни службеници на ниво на централна администрација;
  - флуктуација на високи раководни државни службеници на ниво на централната администрација во рок од шест месеци по промената на Владата;
  - процент на слободни високи раководни позиции на ниво на централна администрација пополнети по пат на јавен оглас;
  - процент на слободни високи раководни позиции на ниво на централна администрација пополнети по пат на интерен оглас.
- Спроведување дополнителни интервјуа со клучни лица, вклучувајќи репрезентативен примерок на високи јавни службеници и вршење анализа на податоци за да се оцени примената на правната рамка во практика.

Извори на информации

Листата на користени извори е дадена во продолжение:

- законодавство за јавната служба (Закон за државна служба, Закон за државни службеници и вработени во јавниот сектор), закони за посебни видови на јавна служба, закони за уставни и независни управни органи во однос на вработувањето и разрешувањето на високите јавни службеници;
- релевантни предлог закони и подзаконски акти или предлог измени и дополнувања на закони и подзаконски акти во однос на вработувањето и разрешувањето на високите јавни службеници во собраниска или владина постапка;
- интервјуа со министерот одговорен за јавна администрација и државна служба, директорот на централното координативно одделение за државна служба, членови на комисијата за вработување на високи раководни позиции, претседателот на КДС или лице на еквивалентна функција, претседателот на соодветната комисија во Собранието, Народниот правобранител, генерални секретари на министерствата, генерални директори на управните органи, раководители на сектори за УЧР во управните органи, судии во управните судови и претставници на синдикатите на јавните служби;
- интервјуа со претставниците на граѓанските организации, деловната заедница, академскиот сектор, меѓународните организации;
- ИСУЧР, годишни извештаи на централното координативно одделение за државна служба, КДС или еквивалентно тело, Народниот правобранител и управните судови и други релевантни извештаи или документи.

Показатели

- Годишна флуктуација на високите раководни државни службеници на ниво на централната администрација.

- Флуктуација на високи раководни државни службеници на ниво на централната администрација во рок од шест месеци по промената на Владата.
- Процент на слободни високи раководни позиции на ниво на централна администрација пополнети по пат на јавен оглас.
- Процент на слободни високи раководни позиции на ниво на централна администрација пополнети по пат на интерен оглас.
- Степенот до којшто е спречено политичкото влијание врз вработувањето и разрешувањето на високите раководни позиции во јавната служба.

Начело 5: Системот на надоместоци на јавните службеници се заснова на класификацијата на работните места; тој е праведен и транспарентен.

1. Начелата за надоместок, вклучувајќи ја класификацијата на платите врз основа на системот за класификација на работните места, комплетната листа на променливите елементи на платата и односот помеѓу фиксната и променливата плата, се утврдени со закон за да се обезбеди кохерентност, праведност и транспарентност на целата јавна служба. Деталните прописи за надоместоците се утврдени во секундарното законодавство. Одредбите за надоместоците се применуваат во практика.
2. Додатоците и бенефициите како дополнување на платата (на пр. семејни додатоци, надоместоци за закупнина, образование, надоместоци за изучување јазик, бенефициии во случај на болест, породилно отсуство или несреќи при работа) се утврдени со закон со цел да се обезбеди кохерентност на целата јавна служба и тие се применуваат во практика.
3. Дискреционото право на раководителите во определувањето на различните елементи на платата, додатоците и бенефициите на поединечни јавни службеници е ограничено со цел да се обезбеди праведност, транспарентност и доследност на севкупното плаќање.
4. Системот на надоместоци за јавните службеници обезбедува соодветни услови за вработување, мотивирање и задржување на јавните службеници со неопходните способности.

Аналитичка рамка

Методолошки пристап

Методите коишто се користат се квалитативна и квантитативна оцена заснована на анализа на примарното и секундарното законодавство, интервјуа со клучни лица, податоци обезбедени преку ИСУЧР, национална статистика, обрасци за собирање податоци, интервјуа и други релевантни документи, како и квантитативни показатели за да се провери до кој степен воспоставената правна рамка и практики во однос на надоместоците на јавните службеници се во согласност со начелото:

- Анализирање на примарното и секундарното законодавство за јавна служба во однос на надоместокот на јавните службеници.
- Анализирање на предлог закони и подзаконски акти или предлог измени и дополнувања на закони и подзаконски акти во однос на надоместокот на јавните службеници во завршна фаза од собраниската или владината постапка.
- Анализирање на ИСУЧР, националната статистика, годишните извештаи на централното координативно одделение за државна служба, Министерството за финансии (МФ), КДС или еквивалентно тело, Народниот правобранител, управните судови и други релевантни извештаи или документи.
- Анализирање на следните информации за резултатите од работата за трите претходни години:
    - процент на основна плата од вкупниот надоместок во просечната месечна плата на државните службеници на ниво на централна администрација;

  - процент на основна плата од вкупниот надоместок во просечната месечна плата на високите државни службеници на ниво на централна администрација;
  - процент на бонуси од вкупниот надоместок во просечната месечна плата на државните службеници на ниво на централна администрација;
  - процент на бонуси од вкупниот надоместок во просечната месечна плата на високите државни службеници на ниво на централна администрација;
  - сооднос помеѓу просечниот годишен надоместок на високите стручни лица и помладите стручни лица во централната власт и надоместокот на работниците со терцијарно образование;
  - сооднос помеѓу просечниот годишен надоместок на високите раководители во централната власт и надоместокот на работниците со терцијарно образование.

- Спроведување дополнителни интервјуа со клучни лица, вклучително и од репрезентативен примерок на управни органи, како и вршење анализа на податоците за да се оцени примената на правната рамка во практика во однос на надоместокот на јавните службеници.

Извори на информации

Листата на користени извори е дадена во продолжение:

- законодавство за јавната служба (Закон за државна служба, Закон за државни службеници и вработени во јавниот сектор), закони за посебни видови на јавна служба, закони за уставни и независни управни органи во однос на надоместокот на јавните службеници, закон за плати во јавната служба и секундарно законодавство во однос на надоместокот на јавните службеници;
- релевантни предлог закони и подзаконски акти или предлог измени и дополнувања на закони и подзаконски акти во однос на надоместокот на јавните службеници во завршна фаза од собраниската или владината постапка;
- интервјуа со министерот одговорен за јавна администрација и државна служба, министерот за финансии, директорот на централното координативно одделение за државна служба, претседателот на КДС или лице на еквивалентна функција, претседателот на соодветната комисија во Собранието, Народниот правобранител, генерални секретари на министерствата, раководители на секторите за УЧР во управните органи и претставници на синдикатите на јавните служби;
- интервјуа со претставниците на граѓанските организации, деловната заедница, академскиот сектор, меѓународните организации;
- ИСУЧР, национална статистика, годишни извештаи на централното координативно одделение за државна служба, МФ, КДС или еквивалентно тело, Народниот правобранител и други релевантни извештаи или документи.

Показатели

- Сооднос помеѓу просечниот годишен надоместок на високите стручни лица и помладите стручни лица во централната власт и надоместокот на работниците со терцијарно образование.
- Сооднос помеѓу просечниот годишен надоместок на високите јавни службеници во централната власт и надоместокот на работниците со терцијарно образование.
- Степенот до којшто системот на надоместоци на јавните службеници е праведен и транспарентен и се применува во практика.

Начело 6: Обезбедено е стручното усовршување на јавните службеници; тоа вклучува редовна обука, праведно оценување на учинокот, како и мобилност и унапредување врз основа на објективни и транспарентни критериуми и заслуги.

1. Професионалното усовршување е препознаено како право и должност на јавните службеници, тоа е утврдено со закон и се пременува во практика.
2. Стратешката процена на потребите од обука и изработката на годишни/полугодишни планови за обука се спроведуваат преку транспарентни и инклузивни процеси, координирани или поддржани од централното координативно одделение за јавна служба и/или установата за обука на јавната служба.
3. Стратешките годишни или полугодишни планови на јавните службеници (за различни категории, вклучително високи раководни позиции) се донесуваат, спроведуваат, следат и се евалуираат.
4. Распределени се доволно ресурси за обука на јавните службеници.
5. Начелата за оценување на учинокот се утврдени со закон со цел да се обезбеди кохерентност на целата јавна служба. Деталните одредби се утврдени во секундарното законодавство. Оценувањето на учинокот на јавните службеници се спроведува редовно. Јавните службеници имаат право на жалба против неправедни одлуки од оценувањето на учинокот.
6. Се поттикнува мобилноста на јавните службеници (времено распоредување, привремено или задолжително преземање), таа е утврдена во законодавството, се заснова на објективни и транспарентни критериуми и се применува во практика.
7. Функционалното унапредување на јавните службеници (на самото работно место, хоризонтално и вертикално унапредување) е утврдено во законодавството, тоа се заснова на начелото на заслуги и на објективни и транспарентни критериуми и се применува во практика.

Аналитичка рамка

Методолошки пристап

Методите коишто се користат се квалитативна и квантитативна оцена заснована на анализа на примарното и секундарното законодавство, интервјуа со клучни лица, податоци обезбедени преку обрасци за собирање податоци, интервјуа и други релевантни документи и квантитативни показатели за да се провери до кој степен воспоставената рамка и практики во однос на стручното усовршување на јавните службеници се во согласност со начелото:

- Анализирање на примарното и секундарното законодавство за јавна служба во однос на обуката, оценувањето на учинокот, мобилноста и унапредувањето на јавните службеници.
- Анализирање на предлог закони и подзаконски акти или предлог измени и дополнувања на закони и подзаконски акти во однос на обуката, оценувањето на учинокот, мобилноста и унапредувањето на јавните службеници во завршна фаза од собраниската или владината постапка.
- Анализирање на ИСУЧР, годишните извештаи на установата за обука на јавната служба, централното координативно одделение за државна служба, КДС или еквивалентно тело, Народниот правобранител и управните судови, како и други релевантни извештаи или документи.
- Анализирање на следните информации за резултатите од работата за трите претходни години:
  - расходи за обука на државните службеници на ниво на централна администрација;
  - број на денови на обука на државните службеници на ниво на централна администрација;
  - процент на државни службеници на ниво на централна администрација кои добиле добар или многу добар резултат при рангирањето од оценувањето на учинокот;

  - процент на државни службеници на ниво на централна администрација кои добиле унапредување врз основа на рангирањето од оценувањето на нивниот учинок;
  - процент на државни службеници на ниво на централна администрација чиј работен однос бил прекинат заради последователни негативни резултати од оценувањето на нивниот учинок;
  - процент на слободни работни места во државната служба на ниво на централна администрација што биле пополнети преку унапредување.
- Спроведување дополнителни интервјуа со клучни лица, вклучително и од репрезентативен примерок на управни органи, како и вршење анализа на податоци за да се оцени примената на правната рамка во практика во однос на обуката, оценувањето на учинокот, мобилноста и унапредувањето на јавните службеници.

Извори на информации

Листата на користени извори е дадена во продолжение:

- законодавство за јавната служба (Закон за државна служба, Закон за државни службеници и вработени во јавниот сектор), закони за посебни видови на јавна служба, закони за уставни и независни управни органи во однос на обуката, оценувањето на учинокот, мобилноста и унапредувањето на јавните службеници;
- релевантни предлог закони и подзаконски акти или предлог измени и дополнувања на закони и подзаконски акти во однос на обуката, оценувањето на учинокот, мобилноста и унапредувањето на јавните службеници во завршна фаза од собраниската или владината постапка;
- интервјуа со министерот одговорен за јавна администрација и државна служба, директорот на установата за обука на јавната служба, директорот на централното координативно одделение за државна служба, претседателот на КДС или лице на еквивалентна функција, претседателот на соодветната комисија во Собранието, Народниот правобранител, генерални секретари на министерствата, раководители на секторите за УЧР во управните органи и претставници на синдикатите на јавните служби;
- интервјуа со претставниците на граѓанските организации, деловната заедница, академскиот сектор, меѓународните организации;
- ИСУЧР, годишните извештаи на установата за обука на јавната служба, централното координативно одделение за државна служба, КДС или еквивалентно тело и Народниот правобранител, како и други релевантни извештаи или документи.

Показатели

- Степенот до којшто системот за обука на јавните службеници е воспоставен и се применува во практика.
- Степенот до којшто системот за оценување на учинокот на јавните службеници е воспоставен и се применува во практика.

Начело 7: Воведени се мерки за поттикнување на интегритетот, како и за спречување на корупцијата и обезбедување на дисциплина во јавната служба.

1. Постојат ефективни и соодветни законски одредби и институционални аранжмани и алатки за поттикнување на интегритетот и за спречување корупција во јавната служба[30], коишто се применуваат во практика.
2. Коруптивното однесување на јавните службеници е утврдено како кривично дело во Кривичниот законик.
3. Главните начела на дисциплинската постапка (вклучително и пресумпцијата на невиност, пропорционалноста меѓу дисциплинската санкција и повредата на службените должности, правото на добивање правна помош, правото на жалба, правото на сослушување во текот на жалбената постапка) и главните процедурални чекори (вклучително и поведувањето на постапката, објективно истражување на фактите, произнесување на засегнатиот јавен службеник, органите вклучени во поведувањето на постапката, одлуката и правната заштита) се утврдени со закон со цел да се обезбеди доследност во рамки на јавната служба и соодветно се применуваат во практика.
4. Утврден е список на дисциплински санкции со цел да се обезбеди пропорционалност помеѓу професионалниот прекршок и соодветната санкција.
5. Правото на јавниот службеник да поднесе жалба против неправедни дисциплински санкции е утврдено и се спроведува со цел да се обезбеди дека одлуките се законски предвидливи, објективни и без никакво политичко влијание.

Аналитичка рамка

Методолошки пристап

Методите коишто се користат се квалитативна и квантитативна оцена заснована на анализа на примарното и секундарното законодавство, интервјуа со клучни лица, податоци обезбедени преку обрасци за собирање на податоци, интервјуа и други релевантни документи и квантитативни показатели за да се провери до кој степен воспоставената рамка и практики во однос на интегритетот, спречувањето на корупцијата и дисциплината во јавната служба се воспоставени и се применуваат:

- Анализирање на антикорупциската стратегија/политика во однос на интегритетот и спречувањето на корупцијата во јавната служба.
- Анализирање на примарното и секундарното законодавство за јавната служба во однос на интегритетот, спречувањето на корупцијата и дисциплинските постапки во јавната служба.
- Анализирање на предлог закони и подзаконски акти или предлог измени и дополнувања на закони и подзаконски акти во однос на интегритетот и спречувањето на корупцијата и дисциплинските постапки во јавната служба во завршна фаза од собраниската или владината постапка.
- Анализирање на годишните извештаи на Агенцијата за спречување на корупција (АСК), Етичката комисија на државната служба (ЕКДС) или еквивалентно тело, централното координативно одделение за државна служба, КДС или еквивалентно тело, Народниот правобранител и судови, како и други релевантни извештаи или документи.
- Анализирање на следните информации за резултатите од работата за трите претходни години:

[30] Следните елементи може да се сметаат за релевантни за ефективен систем за интегритет на јавната служба: одговорност на раководителите (или раководна одговорност); регулирање на неусогласености и судир на интереси; ограничување на дополнителната работа; ограничувања по завршувањето на работниот однос; подароци и бенефиции; финансиско обелоденување; заштита на алармирачите; етички кодекс и кодекс на однесување; етичка обука и насоки; антикорупциски политики и политики за интегритет и акциски планови.

  - Индекс на перцепција на корупцијата на Транспарентност интернационал – рангирање на земјата;
  - број на јавни службеници кои биле осудени во кривична постапка заради кривични дела поврзани со корупција.

- Спроведување дополнителни интервјуа со клучни лица, вклучително и од репрезентативен примерок на управни органи, како и вршење анализа на податоци за да се оцени примената на правната рамка во практика во однос на интегритетот и дисциплината во јавната служба.

Извори на информации

Листата на користени извори е дадена во продолжение:

- законодавство за јавната служба (Закон за државна служба, Закон за државни службеници и вработени во јавниот сектор), закони за посебни видови на јавна служба, закони за уставни и независни управни органи во однос на интегритетот и спречувањето на корупцијата и дисциплинските постапки во јавната служба;
- Закон за судир на интереси во јавната служба или друг еквивалентен закон;
- релевантни предлог закони и подзаконски акти или предлог измени и дополнувања на закони и подзаконски акти во однос на интегритетот и спречувањето на корупцијата и дисциплинските постапки во јавната служба во завршна фаза од собраниската или владината постапка;
- интервјуа со директорот на АСК, претседателот на ЕКДС или на друго еквивалентно тело, министерот одговорен за јавна администрација и државна служба, директорот на централното координативно одделение за државна служба, претседателот на соодветната комисија во Собранието, Народниот правобранител, генерални секретари на министерствата, раководители на секторите за УЧР во управните органи и претставници на синдикатите на јавните служби;
- интервјуа со претставниците на граѓанските организации, деловната заедница, академскиот сектор, меѓународните организации;
- годишните извештаи на АСК, ЕКДС или друго еквивалентно тело, централното координативно одделение за државна служба, КДС или друго еквивалентно тело, Народниот правобранител, управните судови и други релевантни извештаи или документи.

Показатели

- Индекс на перцепција на корупцијата на Транспарентност интернационал – рангирање на земјата.
- Перцепцијата на граѓаните за интегритетот и веродостојноста на јавната служба.
- Број на јавни службеници коишто биле осудени во кривична постапка заради кривични дела поврзани со корупција.
- Степенот до којшто системот за интегритет и спречување на корупцијата на јавната служба е воспоставен и се применува во практика.
  Степен до којшто дисциплинските постапки против јавните службеници се утврдени со цел да се поттикне индивидуална одговорност и да се избегнат произволни одлуки.

4

Отчетност

ОТЧЕТНОСТ

Општо прифатено е дека организацијата на јавната администрација има големо влијание врз нејзиното севкупно работење, а со тоа и врз нејзиниот демократски легитимитет во однос на очекувањата на граѓаните.

Потрагата по ефикасност, потребата од понатамошна специјализација, уставниот/правниот контекст и административната традиција, воспоставениот систем на контрола и политичките околности, сите влијаат врз организацискиот модел усвоен во секоја земја. Како резултат на тоа, не постои ниту еден ист модел на структурирање и работење на јавната администрација во различни земји.

Сепак, кога станува збор за отчетноста (вклучително организациската отчетност), постојат одредени услови што, по правило, се неопходни за да се обезбеди дека јавните администрации правилно и ефикасно ги извршуваат своите функции:

- Рационалност – тежнеење кон ефикасност и кохерентност; избегнување поклопувања помеѓу јавните институции; воспоставување балансиран систем на контрола.
- Транспарентност – обезбедување јасна и едноставна организација според општо утврдените видови.
- Финансиска достапност – приспособување на големината и на цените кон потребите и капацитетите на земјата.
- Отчетност – секоја организација мора да обезбеди дека во секој дел постои внатрешна одговорност и дека за институцијата како целина постои надворешна одговорност. Тоа подразбира отчетност кон политичките, судските и општествените системи, како и кон институциите коишто постојат самостојно.

Камен-темелник на отчетноста е обезбедувањето на широк пристап до информации од јавен карактер.

Отчетните институции, исто така, се одговорни и треба да предвидуваат праведно решение во случај на незаконско дело. Отчетноста има поширок опфат којшто ја вклучува организираноста на администрацијата, отвореноста и транспарентноста, внатрешната и надворешната одговорност и надзорните институции. Во следното поглавје се дефинираат пет начела коишто ги опфаќаат сите споменати аспекти на отчетноста.

КЛУЧНИ БАРАЊА И НАЧЕЛА
Клучно барање:
Воспоставени се соодветни механизми со цел да се обезбеди отчетност на органите на државната управа, вклучително и одговорност и транспарентност.
Начело 1: Целокупната организација на централната власт е рационална, ги следи соодветните политики и прописи и обезбедува соодветна внатрешна, политичка, судска, социјална и независна отчетност.
Начело 2: Правото на пристап до информации од јавен карактер е донесено во законодавството и доследно се применува во практика.
Начело 3: Воведени се функционални механизми за заштита на правата на граѓанинот на добра администрација како и на заштита на јавниот интерес.
Начело 4: Внатрешните управни жалби и судската контрола гарантираат праведен третман во управните спорови.
Начело 5: Јавните органи преземаат одговорност во случаи на незаконско дело и гарантираат правна заштита и/или соодветен надомест.

Клучно барање: Воспоставени се соодветни механизми со цел да се обезбеди отчетност на органите на државната управа, вклучително и одговорност и транспарентност.

Државните институции треба да бидат отчетни (според широко прифатени критериуми) со цел да гарантираат дека јавната администрација задоволително ги исполнува своите должности. Основните елементи потребни за ова се: соодветна организација на државната администрација, пристап до информации од јавен карактер, систем на контрола и рамнотежа и ефикасен систем на внатрешни управни жалби, како и независен надзор и судска контрола на управните предмети. Отчетноста мора да биде надополнета со одговорност за одлуките на државните институции или за нивното недонесување.

Начело 1: Целокупната организација на централната власт е рационална, ги следи соодветните политики и прописи и обезбедува соодветна внатрешна, политичка, судска, социјална и независна отчетност.

1. Постојат правила со коишто е уредено основањето и организацијата на сите јавни органи под извршната власт на централно ниво; воспоставени се ограничен број видови на државни органи/агенции; сите органи имаат дефинирана линија на отчетност кон релевантното министерство до кое периодично поднесуваат извештаи.
2. Создавањето на нови органи и нивната организација се контролира со цел да се обезбеди нивната рационалност и вредност за парите.
3. Сите органи на државната управа подлежат на контрола од надзорни институции, од судовите и од јавноста, врз основа на законодавството.
4. Раководните единици поднесуваат извештаи преку јасни линии на одговорност; „одговорноста на раководството“ се подобрува со овластување и делегирање на донесувањето на одлуките на раководителите и супервизорите.
5. Правната рамка ги појаснува правниот статус и степен на самостојност на различните видови самостојни или полусамостојни органи, како и нивните линии на одговорност и го подобрува управувањето ориентирано кон резултати.
6. Министерствата имаат доделени одговорности за управување и контролирање на подредените агенции/органи и имаат на располагање доволно специјализирани професионални капацитети.
7. Директната отчетност на агенциите кон Собранието претставува исклучок.
8. Министрите се одговорни за работењето на агенциите/органите подредени на нивното министерство.

Аналитичка рамка

Методолошки пристап

Методите коишто се користат се квалитативна оцена на релевантни документи и извештаи, надополнети со обрасци за собирање податоци, интервјуа со релевантни чинители и анализа на статистички податоци за процена на рационалноста на целокупната структура на министерствата и други органи подредени на централната власт:

- Потребно е да се изврши процена на политиките во оваа област, дури и кога тие не се изречни.
- Потребно е да се одреди кои организации се опфатени со политиката и како таа влијае на нив.
- Потребно е да се изврши процена на улогите и на капацитетите на различните чинители за воспоставување и следење на политиките и за остварување лидерство во оваа област.
- Оценување и споредба на прописите за да се идентификуваат недостатоците и празнините.

- Одредување на бројот и типологијата на организациите што ја сочинуваат државната администрација и изработка на описен графикон.
- Анализирање на структурата на државната администрација од правна, буџетска и организациска перспектива.
- Анализирање на тековната структура на државната администрација и на нејзиниот развој во текот на последните години.
- Потребно е да се разбере динамиката на промените во машинеријата на Владата и да се обрне внимание на политичките елементи коишто можеле да влијаат врз начинот на кој државната администрација била структурирана.

Извори на информации

Листата на користени извори е дадена во продолжение:

- тековни и претходни органограми на државната администрација, вклучувајќи ги сите органи кои се непосредно или посредно одговорни пред централната власт;
- Уставот;
- законодавство за организацијата и функционирањето на државната администрација, Владата и министерствата;
- стратегија за реформа на јавната администрација, владината програма и други документи за политики што опфаќаат државни организациски прашања;
- национален буџет (органска структура);
- интервјуа со релевантни службеници од Кабинетот на Претседателот на Владата, хоризонталните министерства, органите/одделенијата задолжени за проверка на предлог-законодавството, пратеници од собраниската комисија за јавна администрација, службеници од врховната ревизорска институција (ВРИ), службеници од канцеларијата на Народниот правобранител и други релевантни надзорни институции, претставници на невладини организации, универзитети;
- релевантни владини извештаи, надворешни извештаи и академско истражување.

Показатели

- Број на органи коишто доставуваат извештаи до Советот на министри, до Претседателот на Владата или до Собранието.[31]
- Просечен број на хиерархиски слоеви во едно типично министерство.
- Степенот до којшто целокупната структура на министерствата и другите тела коишто се подредени на централната власт е рационална и кохерентна.

Начело 2: Правото на пристап до информации од јавен карактер е донесено во законодавството и доследно се применува во практика.

1. Правото на поединецот или на правното лице на пристап до информации од јавен карактер е заштитено со закон којшто е кохерентен, целосен, логички структуриран, формулиран на едноставен и јасен начин и лесно достапен.
2. Според широката дефиниција, информациите од јавен карактер ги опфаќаат сите евидентирани и документирани информации за извршувањето на јавните должности. Приватните лица коишто вршат јавни должности се сметаат за носители на информации од јавен карактер.
3. Сите информации за извршувањето на јавните должности што се евидентирани и документирани се сметаат за јавни, освен доколку постојат убедливи причини да се означат како доверливи. Исклучоците се прецизно утврдени со закон и строго се толкуваат.
4. Информациите од јавен карактер се обелоденуваат проактивно. Сите јавни органи имаат официјални веб-страници каде што се прикажани, најмалку, информациите што се бараат со

[31] Со исклучок на министерствата и уставно независните тела.

прописите (минималната содржина опфаќа: правни акти, планови за политики, јавни услуги што ги нудат, годишни извештаи, буџет, информации за контакт, органограм, итн.). Информациите се прецизни, ажурирани и разбирливи.
5. Информациите се даваат во бараниот формат (освен доколку барањето претставува неразумно оптоварување на администрацијата), во пропишаните временски рамки и вообичаено без надомест.
6. Поединците кои бараат информации од јавен карактер не мора да наведуваат причини за нивното барање. Во случај кога бараните информации вклучуваат доверливи материјали, јавните органи се должни да ги објават деловите коишто не се доверливи, освен доколку објавувањето нецелосни информации наведува на погрешно мислење.
7. Јавните органи водат ажурирани бази на податоци и регистри на документи и ги следат правилата коишто се однесуваат на зачувување и уништување на документите.
8. Постои назначен надзорен орган којшто го надгледува спроведувањето на законодавството за информации од јавен карактер со овластување за поставување стандарди, давање препораки и изрекување санкции.

Аналитичка рамка

Методолошки пристап

Методите коишто се користат се квалитативна и квантитативна оцена заснована на анализа на законодавството и документите што се однесуваат на надзорниот орган за информации од јавен карактер, надополнета со интервјуа со цел да се процени до кој степен правото на пристап до информации од јавен карактер е содржано во законодавството и се применува во практика:

- Анализирање на законодавството за да се утврди дали се опфатени барањата наведени како подначела.
- Потребно е да се изврши процена во однос на тоа дали законодавството за пристап до информации од јавен карактер е кохерентно, целосно, логички структурирано, ориентирано кон услугите, формулирано на едноставен и јасен начин, лесно достапно и се заснова на стручни мислења поткрепени со примери извлечени од законодавството во текот на аналитичкиот процес.
- Идентификување на административните и судските такси за пристап до информации со цел да се спроведе анализа во однос на тоа дали тие создаваат значителни пречки во пристапот до информации од јавен карактер.
- Анализирање на веб-страниците врз примерок на органи со цел да се процени сообразноста со барањата наведени во ова начело.
- Испитување на правната основа на надзорниот орган за информации од јавен карактер со цел да се оценат неговите организациски, лични, финансиски и раководни овластувања.
- Анализирање на работните планови и (годишните) извештаи на надзорниот орган за информации од јавен карактер за да се утврдат поголеми недостатоци во полето на пристап до информации од јавен карактер, методите на работа на органот и ефективноста на органот во практика.
- Анализирање на човечките и финансиските ресурси на надзорниот орган за информации од јавен карактер за да се утврди нивната адекватност за исполнување на неговите функции.
- Спроведување дополнителни интервјуа со клучни службеници со цел да се оцени како законодавството и надзорниот орган функционираат во практика.

Извори на информации

Листата на користени извори е дадена во продолжение:

- законодавство за пристап до информации од јавен карактер;
- релевантни предлог закони и подзаконски акти или предлог измени и дополнувања на закони и подзаконски акти во собраниска или владина постапка;

- работни планови, извештаи и буџет на надзорниот орган за информации од јавен карактер;
- податоци за барања за информации;
- интервјуа со службеници од надзорниот орган за информации од јавен карактер, Народниот правобранител и судството;
- интервјуа со претставници од граѓанскиот сектор.

Показатели

- Процент на барања за информации од јавен карактер коишто се одбиени од страна на јавните органи во текот на одредена година.
- Процент на барања за информации од јавен карактер коишто се одбиени од страна на надзорниот орган во текот на одредена година.
- Процент на барања за информации од јавен карактер поддржани од судовите.
- Процент на јавни органи коишто одржуваат веб-страници во согласност со регулаторните барања.
- Процент на јавни органи коишто одржуваат регистар на документи и база на податоци.
- Степенот до којшто правото на пристап до информации од јавен карактер е содржано во законодавството и се применува во практика.

Начело 3: Воведени се функционални механизми за заштита на правата на граѓанинот на добра администрација како и на заштита на јавниот интерес.

1. Сите органи на државната управа подлежат на контрола од надзорни институции[32], од судовите и од јавноста, врз основа на законодавството.
2. Надлежноста, овластувањата и независноста на надзорните институции се уредени со закон и предвидуваат кохерентен и ефикасен систем.
3. Собранието врши контрола врз извршната власт; во Уставот се усвоени правила, вклучително и правила за следење на спроведувањето на препораките на Народниот правобранител.
4. Воспоставена е внатрешна надзорна контрола, т.е. контрола на законитоста и целисходноста на активностите на подредените тела којашто ја вршат високите службеници.
5. Институцијата Народен правобранител е заштитена со Уставот; нејзината независност е предвидена со закон и е обезбедена во практика.
6. Правилата со коишто се уредени статусот и функционирањето на институциите на Народниот правобранител ги исполнуваат стандардите донесени во член 2(2) од Статутот на Интернационалниот омбудсман институт и во Резолуцијата 1959 (2013) на Парламентарното собрание на Советот на Европа.
7. Администрацијата ги спроведува препораките на Народниот правобранител.

Аналитичка рамка

Методолошки пристап

Методите коишто се користат се квалитативна оцена заснована на анализа на законодавството, надополнета со интервјуа со цел да се процени дали има воспоставени механизми за заштита на јавниот интерес и правата на поединците да имаат добра администрација:

- Анализирање на законодавството (Уставот, закони, итн.) за да се утврди дали се предвидени барањата наведени како подначела.
- Потребно е да се изврши процена во однос на тоа дали законодавството со коешто се уредуваат основните начела за контрола врз јавната администрација е кохерентно, целосно, логички структурирано, формулирано на едноставен и јасен начин, лесно достапно и се заснова на стручни мислења поткрепени со примери извлечени од законодавството во текот на аналитичкиот процес.

[32] ВРИ, Народниот правобранител и други надзорни тела.

- Анализирање на правната рамка за внатрешна контрола и ревизија на државната администрација со посебен фокус на мерките на заштита на неопходната независност на ревизорите/инспекторите.
- Спроведување дополнителни интервјуа со релевантни службеници со цел да се оцени примената на правната рамка во практика.
- Споредба на платите на раководителите на надзорните институции со платите на други високи јавни службеници.
- Анализирање на статистиката од истражувањата за сигурноста на надзорните институции.
- Спроведување интервјуа со релевантниот кадар од надзорните институции, од Владата и од Собранието.
- Интервјуа со претставници на граѓански организации за ефективноста на постојната правна рамка со цел да се поддржат активностите на нивната организација во врска со „алармирачите“.

Извори на информации

Листата на користени извори е дадена во продолжение:

- Уставот;
- релевантно законодавство, главно закони со коишто се основаат и се уредуваат надзорните институции;
- интервјуа со релевантни службеници од судови, надзорни институции и од Владата;
- буџетот;
- статистика;
- извештаи и статистика на надзорните институции.

Показатели

- Процент на граѓани кои имаат доверба во институциите на Народниот правобранител.
- Процент на препораки од надзорните институции до органите на државната управа, коишто се спроведени во рок од две години.
- Степенот до којшто се воспоставени механизмите за обезбедување ефективна проверка и рамнотежа и контроли врз јавните организации.

Начело 4: Внатрешните управни жалби и судската контрола гарантираат праведен третман во управните спорови.

1. Процедуралните правила за внатрешна управна жалба се утврдени со закон.
2. Процедуралните правила за судски жалби се утврдени со закон во којшто се прецизира дека:
   - опфатот на постапката е широк;
   - временските рокови за оспорување или поднесување тужба се разумни;
   - достапна е правна помош;
   - постапките се засноваат на истражно начело;
   - пресудите на првостепениот суд може да се оспорат во судови од повисока инстанција.
3. За управните спорови одлучуваат судии специјализирани за такви прашања.
4. Правилата со коишто се уредуваат статусот и функционирањето на судовите и судиите (кои одлучуваат по управни спорови), како и организациските и финансиските аранжмани, ги исполнуваат клучните стандарди донесени во Препораката CM/Rec (2010)12 на Советот на Европа.
5. Обемот на работа на судиите се анализира систематски.
6. Судиите кои се специјализирани за управни спорови имаат соодветен помошен персонал со пристап до неопходната обука, правна литература и информации и техничка опрема за комуникација со цел ефективно извршување на нивните задачи.

7. Трошокот за судските постапки не ги спречува граѓаните да ги оспорат управните решенија.

Аналитичка рамка

Методолошки пристап

Методите коишто се користат се главно квалитативни и се засноваат на анализа на законодавството и документи, надополнето со интервјуа и анализа на статистиката и буџетите со цел да се изврши процена дали се гарантира доволна заштита во управните спорови:

- Анализирање на релевантното законодавство со цел да се утврди дали подначелата се содржани во законите и дали се именувани судии специјализирани за управни спорови.
- Анализирање на Буџетот со цел да се утврди дали тој е доволен за да се задоволат потребите од ефективен систем на административна правда и барањата за праведно судење.
- Анализирање на структурата и институционалната рамка на судскиот систем со цел да се изврши процена на гаранциите за објективност и независност на судските органи и поединечните судии.
- Анализирање на статистиката од истражувањата за сигурноста на судовите.
- Анализирање на обемот на работа на судиите.
- Анализирање на судската статистика за управни спорови за да се определи бројот на поднесени жалби, времетраењето на постапките, бројот на (целосно или делумно) поништени пресуди од повисоко судско ниво и бројот на неизвршени пресуди, како и времетраењето на извршувањето на правосилните пресуди.
- Споредба на платите на судиите со платите на слични високи јавни службеници.
- Спроведување интервјуа со избрани судии и службеници од релевантни тела, на пр. судовите, Судскиот совет и Министерството за правда (МП).

Извори на информации

Листата на користени извори е дадена во продолжение:

- Уставот и релевантното законодавство што ги опфаќа внатрешните управни жалби и судската контрола;
- релевантно предлог-законодавство или предлог измени и дополнувања на законодавството во собраниска или владина постапка;
- буџет на судството;
- податоци од компаративни студии за ефикасноста на судските системи, особено извештаи на Европската комисија за ефикасноста на правниот систем;
- статистика на судовите и истражувања, интервјуа со избрани судии и релевантен кадар од судовите, Судскиот совет и МП.

Показатели

- Број на предмети од Управниот суд за коишто е донесена пресуда, според година и според судија.
- Број на жалби поднесени до Управниот суд во дадена година.
- Процент на предмети чијашто одлука била променета или вратена на проверка од повисокиот суд.
- Процент на граѓани коишто имаат доверба во судскиот систем.
- Заостанати управни предмети.

Начело 5: Јавните органи преземаат одговорност во случаи на незаконско дело и гарантираат правна заштита и/или соодветен надомест.

1. Законодавството вклучува барање за правна заштита и надомест на поединците коишто претрпеле штета од престап на јавните органи.
2. Регулативата за јавна одговорност е кохерентна, целосна, логички структурирана, формулирана на едноставен и јасен начин и лесно достапна.
3. Опсегот на јавната одговорност е широк и вклучува вршење овластувања од страна на јавните органи и вршење други јавни должности, независно од тоа кој ги врши (т.е. јавен орган или приватно лице коешто врши јавни должности).
4. Правилата коишто се однесуваат на временските рокови и товарот на докажување не го загрозуваат ефективното остварување на правото на тужба за надомест.

Аналитичка рамка

Методолошки пристап

Методот којшто се користи е квалитативна оцена заснована на анализа на законодавството и финансиските и други информации во врска со надоместувањето, надополнета со интервјуа со цел да се процени како тоа функционира во практика:

- Анализирање на законодавството за да се утврди дали во него се предвидени барањата наведени како подначела.
- Потребно е да се изврши процена во однос на тоа дали законодавството за јавна одговорност е кохерентно, целосно, логички структурирано, формулирано на едноставен и јасен начин, лесно достапно и се заснова на стручни мислења поткрепени со примери извлечени од законодавството во текот на аналитичкиот процес.
- Анализирање на релевантното законодавство, конечните судски одлуки, податоци и интервјуа со релевантните органи, на пример, Министерството за финансии (МФ), со цел да се согледа како исплатата на надомест функционира во практика.
- Анализирање на спроведувањето на управните решенија од страна на јавната администрација.

Извори на информации

Листата на користени извори е дадена во продолжение:

- законодавство за јавна одговорност;
- главна судска пракса за јавна одговорност;
- релевантно предлог-законодавство или предлог измени и дополнувања во собраниска или владина постапка;
- финансиски информации од примерок на органи со детален опис на исплатите на надомест;
- конечни одлуки (донесени од судовите и управните органи врз основа на правилата за јавна одговорност) со коишто се наложува исплата на надомест;
- интервјуа со службеници од релевантни органи (на пр. МФ);
- интервјуа со судии, академици и аналитички центри (тинк-тенк) за практичните аспекти од спроведувањето на механизмите за јавна одговорност.

Показатели

- Процент на жалби што резултираат со исплата на надомест.
- Степенот до којшто јавните органи преземаат одговорност и гарантираат правна заштита.

5

Обезбедување услуги

ОБЕЗБЕДУВАЊЕ УСЛУГИ

Добрата јавна администрација претставува основен предуслов за конкурентноста и растот на Европската унија (ЕУ). Целосно функционална национална јавна администрација, исто така, претставува предуслов за транспарентен и ефективен демократски систем. Иако во оваа област не постои официјално законодавство на ЕУ, критериумите за проширување на ЕУ ја препознаваат и нагласуваат потребата земјите-кандидатки и потенцијалните кандидатки да изградат ефективна јавна администрација.

Според правото на ЕУ, земјите-членки имаат широка автономија во однос на нивната административна правна рамка, нивната јавна служба и начинот на кој ги обезбедуваат повеќето од услугите.[33] Не постои законодавство на ЕУ за поставување стандарди за хоризонтални системи на управување или национални јавни администрации. Меѓутоа, мора да се обезбеди ефективната примена на правото на ЕУ[34] и еднаквиот третман на граѓаните. Според член 41 од Повелбата за основните права на ЕУ „Секое лице има право неговите административни работи да се процесираат објективно, праведно и во разумен временски рок од страна на институциите, телата и агенциите на Унијата“.

Со текот на времето, се изградил широк консензус за клучните компоненти на доброто владеење помеѓу земјите-членки на ЕУ со различни политички системи и правни традиции. Земјите на ЕУ постепено го дефинираа концептот на „добра администрација“ и тој е вклучен во Повелбата за основните права на ЕУ.[35]

Начелата на управното право коишто се заеднички за сите земји од ЕУ, поставувањето на стандарди и мотивирањето на однесувањето на јавните службеници треба да бидат вградени во институциите и управните постапки на сите нивоа од администрацијата, а можат да се истакнат со:

- сигурност и предвидливост (правна сигурност)
- отвореност и транспарентност
- отчетност
- ефикасност и ефективност.[36]

Надоврзувајќи се на ова, целта на овие Начела на јавна администрација е да се фокусираат на обезбедување услуги од страна на јавната администрација со посебен акцент на ефективноста, истовремено обезбедувајќи заштита на поединците во текот на управната постапка.

Обезбедувањето на услугите може во еден широк контекст да се дефинира како сите контакти со јавната администрација преку коишто клиентите (граѓани, жители и претпријатија) бараат податоци, ги процесираат своите административни работи или плаќаат даноци. Во овој контекст, ориентираноста кон граѓаните треба да подразбира опфаќање на сите контакти и сите задачи извршени од јавната администрација што ги засегаат граѓаните. Оваа широка дефиниција ги опфаќа не само контактите помеѓу централната јавна администрација и клиентите, туку, исто така, и правилата со кои се уредени тие контакти, т.е. управните постапки.

---

[33] Голем број земји го користат Европскиот кодекс за добро административно однесување како извор на инспирација.

[34] Член 197.1 од Договорот за функционирањето на Европската унија.

[35] Член 41, Право на добра администрација: 1. „Секое лице има право неговите административни работи да се процесираат објективно, праведно и во разумен временски рок од страна на институциите, телата и агенциите на Унијата.“ 2. Тоа право вклучува: правото секое лице да биде сослушано, пред да се преземе мерка што негативно би влијаела на тоа лице; правото секое лице да има пристап до сопственото досие, почитувајќи ги легитимните интереси на доверливост и професионална и деловна тајна; обврската на администрацијата да ги наведе причините за своите одлуки.

[36] Организација за економска соработка и развој (ОЕЦД) (1999), „*European Principles for Public Administration*“, *Документ на СИГМА*, бр. 27, Издание ОЕЦД, *http://dx.doi.org/10.1787/5kml60zwdr7h-en*.

Една од главните одговорности на јавната администрација е да ги процесира административните работи на граѓаните и да обезбедува услуги на ефективен и ефикасен начин. Сепак, ефективноста не може да се мери само со постојните законски одредби, затоа што ова начело во голем степен се фокусира на исполнувањето на очекувањата на клиентот, истовремено почитувајќи ги законските одредби. Меѓутоа, ефективноста, исто така, подразбира обезбедување еднаков пристап до услугите на јавната администрација и ефикасно обезбедување на овие услуги, а со тоа се заштедуваат и времето и парите на граѓаните.

Начелата главно се фокусираат на централната власт, но воспоставуваат суштински врски со децентрализираната јавна администрација (локалната самоуправа) и судството. Акцентот е ставен на хоризонталните политики и на севкупниот начин на којшто организацијата на јавната администрација овозможува обезбедување на услуги ориентирани кон граѓаните. Начелата не опфаќаат посебни видови јавна служба, како што се образованието и здравствената заштита.

Начелата користат комбинација од законодавството на ЕУ и необврзувачки текстови како упатувања на одредници. Тие ги вклучуваат Повелбата за основните права на ЕУ и Европскиот кодекс за добро административно однесување, начелата за јавна служба на државната служба на ЕУ и Европската конвенција за човекови права. Начелата, исто така, се повикуваат на одредници и добри практики од земјите-членки на Организацијата за економска соработка и развој (ОЕЦД).

Во следното поглавје се дефинираат четири клучни начела за обезбедување услуги.

КЛУЧНИ БАРАЊА И НАЧЕЛА
Клучно барање: Администрацијата е ориентирана кон граѓаните; обезбедени се квалитетот и достапноста на јавните услуги.
Начело 1: Политиката за државна администрација којашто е ориентирана кон граѓаните е воведена и се применува.
Начело 2: Добрата администрација е клучна цел на политиката со којашто се поддржува обезбедувањето на јавните услуги, таа е усвоена во законодавството и доследно се применува во практика.
Начело 3: Воспоставени се механизми за обезбедување на квалитетот на јавните услуги.
Начело 4: Обезбедена е достапноста на јавните услуги.

Клучно барање: Администрацијата е ориентирана кон граѓаните; обезбедени се квалитетот и достапноста на јавните услуги.

Европските граѓани имаат право на добра администрација. За развој на добра администрација неопходни се политичка посветеност, визија, стратегија, дефинирање на приоритетите и правилно распоредување на дејствијата. Посветеноста треба да се преточи во практика, при што јавните услуги треба да бидат креирани, обезбедени и постојано реосмислувани според потребите на корисникот, а не заради удопство на администрацијата. За таа цел, треба да се воспоставени соодветни механизми за развој и следење на политиките. Исто така, од суштинско значење е пристапот на јавната администрација кон обезбедувањето на услугите да биде кохерентен, ефективен и ефикасен, како и да обезбедува еднаков третман. Стратешките документи и аранжманите за политиките не се цел сама по себе, туку предуслов за обезбедување квалитетни и лесно достапни услуги на граѓаните. Добрите управни постапки коишто се применуваат во практика се уште еден суштински елемент, но мора да бидат проследени со континуирано подобрување на квалитетот на услугите и еднаков пристап до нив.

Начело 1: Политиката за државна администрација којашто е ориентирана кон граѓаните е воведена и се применува.

1. Постои политика за креирање на јавни услуги според потребите на корисникот; таа се разгледува во рамки на релевантните стратегии и други документи и доследно се применува низ целата администрација.
2. Воведени се механизми за анализа и избегнување на прекумерна бирократија; развиена е политика за поедноставување на управните постапки и таа доследно се спроведува.
3. Во правната рамка доследно се дефинирани политики со решенија за обезбедување јавни услуги и тие се применуваат во практика.
4. Воспоставена е соодветна институционална рамка, вклучувајќи политички и институционални одговорности за координирање и управување со процесот на обезбедување јавни услуги.
5. Воспоставени се рамката на политики и правната рамка за обезбедување е-услуги, коишто се во согласност со општата политика за обезбедување услуги и доследно се применуваат во рамки на администрацијата.
6. Се промовира интероперабилност на регистрите и на дигиталните услуги за поедноставување на постапките за граѓаните преку правната рамка и преку техничка подготвеност.
7. Цените на јавните услуги подлежат на транспарентна проверка и трошокот на јавната администрација не е несразмерен со вкупните јавни расходи.

Аналитичка рамка

Методолошки пристап

Методите коишто се користат се квалитативна оцена на релевантни документи и извештаи, надополнети со обрасци за собирање податоци, интервјуа со релевантни чинители и анализа на статистички податоци за процена на нивото на ориентираност на јавната администрација кон граѓаните:

- Анализирање на клучните владини документи за планирање на јавните услуги за да се најдат изјави што се однесуваат на: добрата администрација, обезбедувањето на услугите, е-влада и е-услуги и намалувањето на прекумерната бирократија.
- Потребно е да се разгледаат конкретните цели, активностите креирани за нивно остварување, како и трошокот за тоа, показателите за мерење на остварувањето на целите, одговорните институции и условите за следење и евалуација.

- Идентификување на правната рамка поврзана со главните/универзалните административни услуги што ги обезбедува централната администрација,[37] вклучувајќи е-услуги и вршење на процена во однос на тоа дали таа го задржува кохерентниот пристап кон услугите што ги нуди.
- Анализирање на институционалната рамка за координирање и управување со процесот на обезбедување на услугите и подобрување на квалитетот на обезбедувањето услуги, вклучително и е-услуги.
- Спроведување интервјуа со високи службеници, претставници на граѓанскиот сектор и аналитички центри и со Народниот правобранител.
- Споредба на вкупниот трошок на јавна администрација (т.е. трошокот на општите јавни служби во согласност со Класификацијата на функциите на Владата [КФВ]) со релевантните одредници од регионот и добрите практики на земјите-членки на ЕУ и ОЕЦД.
- Собирање докази дека Владата врши процени и прегледи на трошоците на јавните служби.

Извори на информации

Листата на користени извори е дадена во продолжение:

- документи со коишто се дефинираат владините приоритетни области, вклучувајќи стратегии за обезбедување јавни услуги (и е-услуги) и намалување на прекумерната бирократија;
- интервјуа со клучни високи службеници, претставници на граѓанскиот сектор, невладини организации (НВОи) и Народниот правобранител;
- релевантно законодавство;
- годишни извештаи и/или анализи на јавните органи и на Народниот правобранител кои покажуваат како управните постапки се спроведуваат во практика и како се обезбедуваат услугите;
- официјална статистика.

Показатели

- Расходи за општите јавни служби[38] како дел од бруто-домашниот производ.
- Степенот до којшто политиката за обезбедување услуги ориентирани кон граѓаните е воведена и се применува.
- Степенот до којшто се применуваат политиката и административите предуслови за обезбедување електронски услуги.

Начело 2: Добрата администрација е клучна цел на политиката со којашто се поддржува обезбедувањето на јавните услуги, таа е усвоена во законодавството и доследно се применува во практика.

1. Добрата администрација е идентификувана како приоритет помеѓу останатите владини приоритети.
2. Постои кохерентна и целосна правна рамка на управни постапки со којашто посебните прописи се сведени на минимум, по можност во форма на Закон за општата управна постапка.
3. Правната рамка за управни постапки се спроведува во практика во сите органи на државната управа.
4. Клучните начела на добро административно однесување се дефинирани во законодавството за управните постапки: законитост, праведност, еднаков третман, пропорционалност, законско остварување на дискреционо право, отвореност и транспарентност,

[37] Како што е матичната евиденција, пасоши или данок на доход.
[38] Општите јавни служби се дефинирани според КФВ за јавните расходи.

непристрасност, објективност и длабинска анализа.
5. Обезбедено е правото на сослушување пред донесување на конечна одлука.
6. Органите се должни да ги наведат причините за донесувањето на нивните решенија и да ги информираат граѓаните за правото на жалба.
7. Изготвени се процедурални и материјални правила коишто се однесуваат на изменување, запирање и поништување на управниот акт со цел да се гарантира правичен баланс меѓу јавниот интерес и легитимните очекувања на поединецот.
8. При донесување на управните решенија коишто ја засегаат целата јавност се одржуваат консултации со граѓанскиот сектор.

Аналитичка рамка

Методолошки пристап

Методот којшто се користи е квалитативна оцена заснована на анализа на релевантните плански документи и законодавство, надополнето со интервјуа со цел да се оцени што се случува во практика:

- Анализирање на клучните владини документи за планирање на јавните услуги за да се најдат изјави што се однесуваат на добрата администрација.
- Анализирање на законодавството за општата управна постапка (доколку постои), заедно со законите со кои се уредуваат посебните управни постапки во клучни области со цел да се процени дали сите горенаведени прашања се уредени.
- Анализирање на постоењето на важна судска пракса од управни и уставни судови со цел да се оцени толкувањето на начелата за добро административно однесување и главните проблеми коишто се јавуваат во процесот на нивната примена.
- Оценување дали законодавството за управната постапка е кохерентно, целосно и компатибилно со начелата за добро административно однесување.
- Анализирање на клучните владини документи за планирање на јавните услуги за да се најдат изјави што се однесуваат на добрата администрација. Потребно е да се разгледаат конкретните цели, активностите креирани за нивно остварување, како и трошокот за тоа, показателите за мерење на остварувањето на целите, одговорните институции и условите за следење и евалуација.
- Спроведување интервјуа со високи службеници, Народниот правобранител, судството и НВОи за собирање информации за степенот до којшто добрата администрација е потврдена како приоритет на Владата, степенот до којшто законските одредби коишто се однесуваат на управните постапки се спроведуваат во практика и опфатот на законодавството за управните постапки.

Извори на информации

Листата на користени извори е дадена во продолжение:

- документи со кои се дефинираат приоритетните области/прашања на Владата;
- плански документи коишто ја опфаќаат добрата администрација;
- интервјуа со примерок на службеници од министерствата, високи службеници, судството, Народниот правобранител и НВОи;
- законодавство за управните постапки;
- збирки или прегледи на судската пракса на виши управни судови и уставни судови;
- годишни извештаи и/или анализи на јавните органи и на Народниот правобранител коишто покажуваат како управните постапки се спроведуваат во практика.

Показатели

- Фаворизирање при одлучувањето на владините службеници.[39]
- Степенот до којшто правната рамка за добра администрација е воспоставена и се применува.

Начело 3: Воспоставени се механизми за обезбедување на квалитетот на јавните услуги.

1. Политиката за обезбедување услуги промовира една или неколку алатки за обезбедување на квалитетот (на пр., повелби за јавни услуги, Европската фондација за управување со квалитетот[2], Заедничката рамка за оценка или други рамки за самооценување, награди за квалитет, ИСО или други меѓународни стандарди).
2. Воспоставени се процеси за редовно следење на обезбедувањето на услугите, процена и реосмислување според нивото на задоволство на клиентот и анализа на потребите на корисниците.
3. Напорите за модернизирање на службата се фокусираат на остварувањето заштеди во времето потрошено од клиентите, на трошоците за стекнување и обезбедување услуги, колку пати било потребно физичко присуство, како и на дополнителното олеснување на добивањето информации за услугите и на самите услуги.
4. Јавните службеници вклучени во обезбедувањето на услугите редовно посетуваат обуки.
5. Воспоставени се механизми со коишто се овозможува споделување на добрите практики и нивно ширење.
6. Поставени се стандарди за обезбедување услуги што се однесуваат на главните јавни услуги коишто ги обезбедува јавната администрација.

Аналитичка рамка

Методолошки пристап

Методите коишто се користат се квалитативна и квантитативна оцена на стратешки документи и извештаи од активности, надополнето со интервјуа со цел да се процени дали јавните услуги се креирани и обезбедени имајќи ги предвид потребите на корисниците:

- Анализирање на владини документи и други извештаи.
- Спроведување интервјуа со владини службеници и претставници на НВОи, граѓанскиот сектор, Народниот правобранител, стопански комори и советодавни организации на потрошувачите/граѓаните.
- Собирање податоци за алатките за обезбедување на квалитетот и обезбедување докази за нивното користење.
- Собирање податоци за обуките на службениците кои се директно вклучени во обезбедувањето на услугите.
- Проверка на тоа дали добрите практики поврзани со обезбедувањето на услугите се шират преку Интернет, конференции, настани, итн.
- Пребарување на истражувањата за задоволството на национално ниво и документирање на наградите за квалитет.

Извори на информации

Листата на користени извори е дадена во продолжение:

- владини документи и други извештаи, вклучувајќи стратегии за обука и програми за државни службеници;

[39] Индекс за конкурентност на Светскиот економски форум. Индекс, рангирање: најниско 1, највисоко 7.

- стандарди за обезбедување услуги предвидени во законодавството или во мекото право („soft law“), граѓански дневници, доколку постојат;
- интервјуа со владини службеници и претставници на НВОи и граѓанскиот сектор;
- обрасци за собирање податоци од примерок на институции;
- истражувања за нивото на задоволство на национално ниво;
- документација од доделување награди за квалитет;
- интервјуа со релевантни службеници од телото коешто ја промовира ориентираноста кон граѓаните;
- интервјуа со советодавни организации на граѓани/потрошувачи, стопански комори и со Народниот правобранител;
- меѓународна и национална статистика за основање претпријатија (на пр. од веб-страницата *http://www.doingbusiness.org/*);
- владини веб-страници.

Показатели

- Процент на корисници коишто се задоволни од јавните услуги.
- Процент на институции кои користат алатки и техники за обезбедување на квалитетот (на пр. Европската фондација за управување со квалитет, Заедничката рамка за оценка и други меѓународни стандарди).
- Процент на јавни службеници непосредно вклучени во обезбедувањето на услугите, коишто посетиле обука во изминатите две години.
- Просечно време потребно да се добие документ за лична идентификација (пасош или лична карта) по поднесување на барањето.
- Процент на институции каде што редовно се спроведуваат истражувања за задоволството на клиентите (најмалку на секои две години).
- Просечен број на денови потребни за да се основа претпријатие.[40]
- Просечен трошок за основање претпријатие.[41]

Начело 4: Обезбедена е достапноста на јавните услуги.

1. Територијалната мрежа за обезбедување услуги на државната администрација обезбедува еднаков пристап до услугите.
2. На поединците и претпријатијата им се достапни едношалтерски системи/единствени точки за контакт коишто опфаќаат широка палета на услуги.
3. Овозможена е комуникација и процесирање на службени прашања преку лесно разбирливи електронски канали коишто опфаќаат широка палета на услуги.
4. Официјалните веб-страници и објавените брошури обезбедуваат информации за контакт и јасни совети и насоки за пристапот до јавните услуги, како и за правата и обврските на корисниците и на јавните институции што обезбедуваат услуги.
5. Во обезбедувањето на услугите (вклучително и е-услуги) се земаат предвид потребите на посебни групи на клиенти, на пр. лица со посебни потреби, постари лица, странци и семејства со деца.

Аналитичка рамка

Методолошки пристап

Методите коишто се користат се квалитативна и квантитативна оцена на достапноста на јавните услуги и извештаи, надополнето со интервјуа со цел да се изврши процена дали јавните услуги се лесно достапни за клиентите на еднаква основа и дали се лесни за користење:

[40] Извештајот „Дуинг бизнис“ на Светската банка
[41] Извештајот„Дуинг бизнис“ на Светската банка

- Анализирање на владини податоци, извештаи и извештаите коишто ги изработуваат други организации.
- Анализирање примероци од веб-страници на јавните институции.
- Испраќање обрасци за собирање податоци за да се утврди дали јавните услуги се приспособени за задоволување на потребите на посебните групи на клиенти.
- Спроведување интервјуа со владини службеници, НВОи, Народниот правобранител, здруженија на лица со посебни потреби и со Делегацијата на ЕУ во однос на достапноста на јавните услуги.

Извори на информации

Листата на користени извори е дадена во продолжение:

- интервјуа со здруженијата на лица со посебни потреби, владини службеници, НВОи и со Народниот правобранител;
- владини веб-страници и платформи за обезбедување е-услуги;
- владини документи и други извештаи;
- истражување меѓу органите на власта;
- податоци од даночните органи во однос на онлајн даночните пријави.

Показатели

- Број на едношалтерски системи коишто обезбедуваат услуги за повеќе од три различни јавни институции.
- Број на услуги обезбедени преку едношалтерски системи.
- Процент на институции коишто овозможуваат пристап на лица со инвалидски колички.
- Процент на граѓани кои поднеле електронски/дигитални пријави на данок на доход коишто не се во хартиена форма за минатата година.
- Процент на друштва кои ги испратиле своите даночни пријави преку Интернет.

6

Управување со јавните финансии

УПРАВУВАЊЕ СО ЈАВНИТЕ ФИНАНСИИ

Со Буџетот се утврдува финансиската рамка со којашто Владата ги реализира своите цели од економската и социјалната политика во корист на своите граѓани. За да се направи правилен избор и да се почитуваат ограничувањата во однос на расходите, силните системи за управување со јавните финансии (УЈФ - PFM) се од суштинско значење за сите елементи од буџетскиот циклус – од формулирањето до извршувањето вклучително со набавката, контролата и ревизијата.

Од земјите кои се кандидатки за членство во Европската унија (ЕУ) и од потенцијалните земји-кандидатки се очекува да имаат веродостојна и релевантна програма за подобрување на сите клучни аспекти на УЈФ, со цел да може да се искористи секторската буџетска поддршка, што претставува сè почест механизам за обезбедување на помош во овие земји. Доколку таквите земји треба да изградат системи за УЈФ фокусирани кон обезбедување резултати, реформите мора последователно да се реализираат, на начин кој е соодветен за специфичните околности на секоја земја. Нема пристап кој „е соодветен за сите“, но добрите системи за УЈФ се потпираат на одредени основни начела и практики, коишто се опишани на следните страници.

Јавните набавки се составен дел од доброто финансиско управување. Нивното економско влијание е особено важно и видливо. Исто така, како област каде што има високи ризици од несоодветно трошење на средствата, несоодветна контрола и корупција, тие може значително да влијаат на довербата на јавноста во Владата. Поради тоа, начелата ја обезбедуваат рамката за добар систем на јавни набавки и истите се одразени во широк опсег на меѓународни регулаторни рамки.

Начелата главно се фокусираат на централната власт. Локалната самоуправа е опфатена само со општите владини барања за податоци за буџетирање и известување. Исто така, покрај прогнозирањето на вкупните јавни приходи, тие се фокусираат и на расходите. Меѓутоа, наплатата и управувањето со даночните и другите ресурси се важни елементи од УЈФ, а публикацијата на Европската комисија (ЕК), Фискални упатства („Fiscal Blueprints“)[42], за даночната управа, како и барањата од Програмата за јавни расходи и финансиска одговорност (ЈРФО) во оваа област може да се сметаат за стандард.

Во начелата се земени предвид неколку меѓународни стандарди, како што се:

- рамката на ЕУ за економско управување (вклучувајќи ги правилата за буџетските рамки[43]);
- хоризонтални критериуми за секторска буџетска поддршка според Инструментот за претпристапна помош (ИПА)[44];
- директивите на ЕУ за јавните набавки;
- воведните и завршните одредници за Поглавјата 5, 17 и 32 од преговорите за пристапување;
- Програмата за ЈРФО;
- Начелата за буџетско управување на Организацијата за економска соработка и развој (ОЕЦД)[45];
- Кодексот на добри практики за фискална транспарентност на Меѓународниот монетарен фонд (ММФ); како и
- Меѓународните стандарди на врховните ревизорски институции (ИССАИ) на Меѓународната организација на врховните ревизорски институции (ИНТОСАИ).

---

42 Фискални упатства *http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/info_docs/taxation/fiscal_blueprint_en.pdf*

43 Директива на Советот 2011/85/ЕУ.

44 *http://ec.europa.eu/europeaid/how/delivering-aid/budget-support/documents/budget_support_guidelines_part-1_en.pdf*

45 Во моментот достапно само во нацрт форма *http://www.oecd.org/governance/budgeting/Draft-Principles-Budgetary-Governance.pdf*

Во следното поглавје се дефинираат осум клучни барања и шеснаесет начела во областа на управувањето со јавните финансии, во согласност со меѓународните стандарди и законодавството на ЕУ.

КЛУЧНИ БАРАЊА И НАЧЕЛА

Клучно барање: Буџетот се формулира во согласност со транспарентни законски одредби и во рамките на севкупната повеќегодишна рамка, при што се обезбедува дека рамнотежата на општиот владин буџет и соодносот на долгот со бруто-домашниот производ се поставени во одржлива насока.

Начело 1: Владата објавува среднорочна буџетска рамка на ниво на општата влада, којашто се заснова на веродостојни прогнози и опфаќа временски период од најмалку три години; сите буџетски организации работат во оваа рамка.

Начело 2: Буџетот се формулира во согласност со националната правна рамка, со сеопфатни одобрени средства коишто се конзистентни со среднорочната буџетска рамка и се почитуваат.

Клучно барање: Сметководствените практики и практиките во известувањето обезбедуваат транспарентност и јавна контрола над јавните финансии; со готовинските средства и со долгот централно се управува, во согласност со законските одредби.

Начело 3: Министерството за финансии или овластениот централен орган за трезор врши централизирана контрола на исплатата на средствата од единствената трезорска сметка и ја обезбедува готовинската ликвидност.

Начело 4: Воспоставена е јасна стратегија за управување со долгот и таа се спроведува во насока на почитување на целта за севкупниот долг на земјата и контролирање на трошоците за сервисирање на долгот.

Начело 5: Обезбедени се транспарентноста и контролата на буџетот.

Клучно барање: Националната политика за финансиско управување и контрола е во согласност со барањата од Поглавјето 32 од преговорите за пристапување во Европската унија и истата систематски се спроведува во јавниот сектор.

Начело 6: Оперативната рамка за финансиско управување и контрола ги дефинира одговорностите и овластувањата; нејзината примена од страна на буџетските организации е доследна со законодавството со коешто се уредуваат управувањето со јавните финансии и, општо, јавната администрација.

Начело 7: Секоја јавна организација спроведува финансиско управување и контрола во согласност со документите на целокупната политика за финансиско управување и контрола.

Клучно барање: Функцијата за внатрешна ревизија е воспоставена во јавниот сектор, а работата во однос на внатрешната ревизија се спроведува во согласност со меѓународните стандарди.

Начело 8: Оперативната рамка за внатрешна ревизија ги одразува меѓународните стандарди и нејзината примена од страна на буџетските организации е доследна со законодавството со коешто, општо, се уредуваат јавната администрација и управувањето со јавните финансии.

Начело 9: Секоја јавна организација спроведува внатрешна ревизија во согласност со документите на целокупната политика за внатрешна ревизија, како што е соодветно за организацијата.

Клучно барање: Јавните набавки се регулирани преку соодветно спроведени политики и постапки коишто ги одразуваат начелата од Договорот за функционирањето на Европската унија и законодавството на Европската унија и се поддржани од страна на соодветни

надлежни институции со адекватни ресурси.

Начело 10: Прописите за јавните набавки (вклучувајќи ги концесиите и јавните приватни партнерства) се во согласност со законодавството на ЕУ, вклучуваат дополнителни области коишто не се опфатени со законодавството на ЕУ, се усогласени со соодветните прописи во другите области и соодветно се спроведуваат.

Начело 11: Постои централен институционален и административен капацитет за ефективно и ефикасно развивање, спроведување и следење на политиката за јавните набавки.

Клучно барање: Во случај на наводни прекршувања на правилата за набавките, оштетените страни имаат пристап до правда преку независен, транспарентен, ефективен и ефикасен систем на правна заштита.

Начело 12: Системот на правна заштита е во согласност со стандардите на независност, чесност и транспарентност на законодавството на ЕУ и овозможува брзо и компетентно постапување по жалбите и изрекување санкции.

Клучно барање: Договорните органи имаат соодветна кадровска екипираност и ресурси и ја извршуваат својата работа во согласност со важечките прописи и потврдената добра практика, во интеракција со отворен и конкурентен пазар за набавки.

Начело 13: Спроведувањето на јавните набавки е во согласност со основните начела на еднаков третман, недискриминација, пропорционалност и транспарентност, а притоа се обезбедува најефикасно користење на јавните средства и најдобро искористување на модерните техники и методи за јавните набавки.

Начело 14: Договорните органи и субјекти ги имаат соодветните капацитети и практични насоки и алатки за да обезбедат професионално управување со целиот циклус на набавките.

Клучно барање: Уставната и правната рамка ја гарантираат независноста, мандатот и организацијата на Врховната ревизорска институција за истата да може независно да го извршува својот мандат во согласност со стандардите коишто важат за ревизорската работа, при што се овозможуваат висококвалитетни ревизии кои имаат влијание врз функционирањето на јавниот сектор.

Начело 15: Независноста, мандатот и организацијата на врховната ревизорска институција се утврдени и заштитени со уставната и правната рамка и се почитуваат во практика.

Начело 16: Врховната ревизорска институција непристрасно и објективно ги применува стандардите за да обезбеди ревизии со висок квалитет коишто позитивно влијаат врз функционирањето на јавниот сектор.

Клучно барање: Буџетот се формулира во согласност со транспарентните правни одредби и во рамките на севкупната повеќегодишна рамка, при што се обезбедува дека рамнотежата на општиот владин буџет и соодносот на долгот со бруто-домашниот производ се поставени во одржлива насока.

Со цел подобро да управува со јавните ресурси, Владата треба да има среднорочен финансиски план заснован врз целите кои сака да ги постигне и финансиските ресурси со коишто располага.

Исто така, Владата мора да обезбеди дека јасно се наведени повеќегодишните трошоци на севкупната потрошувачка, со цел годишниот буџет да може да се утврди во рамки на среднорочен финансиски хоризонт. Овој пристап, заедно со долгорочните проценки во избраните области за јавни трошоци (на пример, пензии и здравствено осигурување), ќе помогне да се информираат Владата, Собранието и граѓаните во врска со финансиските параметри и опсегот за развојот на новата политика.

Во рамки на буџетскиот процес, клучно е да се утврдат реалистични распределби на расходите, при што ќе се почитуваат фискалните правила и параметрите за севкупната горна граница тргнувајќи од горе надолу. Прогнозирањето на приходите е подеднакво важно, бидејќи неточната прогноза на потенцијалните приходи може да доведе до утврдување на праг за расходите на неодржливо ниво.

Начело 1: Владата објавува среднорочна буџетска рамка на ниво на општата влада, којашто се заснова на веродостојни прогнози и опфаќа временски период од најмалку три години; сите буџетски организации работат во оваа рамка.

1. Среднорочната буџетска рамка се објавува секоја година, при што се земаат предвид последните достапни податоци.
2. Среднорочната буџетска рамка се координира, на централно ниво, од страна на Министерството за финансии врз основа на влезни информации од, и консултации со, ресорните министерства и подредените тела.
3. Среднорочната буџетска рамка јасно ги утврдува макроекономските проекции и очекувањата во однос на приходите и расходите врз коишто се заснова.
4. Плановите за приходи и расходи се засноваат на утврдена политика на Владата. Тие ги вклучуваат идните трошоци за постојните политики и проценетите трошоци на кои било нови политики коишто треба да се воведат во текот на релевантниот период и истите се во согласност со националните фискални правила.
5. Целите за буџетските агрегати се одржливи, особено рамнотежата на општата влада и соодносот на долгот со бруто домашниот производ.
6. Програмирањето на средствата од Инструментот за претпристапна помош е координирано со севкупната среднорочна буџетска рамка, како и со подготовките за буџетот, и се заснова на севкупните стратешки приоритети на Владата.
7. Среднорочната буџетска рамка вклучува анализа на чувствителност на главните варијабли.
8. Во среднорочната буџетска рамка се наведени долгорочните трошоци за инвестициските трошоци коишто ќе настанат во текот на релевантниот период.
9. Постои јасен и веродостоен план за структурални економски реформи и истиот е кохерентен со фискалната политика.
10. Стратешкиот план за секоја организација од јавниот сектор е конзистентен со севкупната среднорочна буџетска рамка.
11. Постои независно тело (фискален совет), во согласност со барањата на Европската унија за надзор над усогласеноста со фискалните правила и среднорочната буџетска рамка.

Аналитичка рамка

Методолошки пристап

Методите коишто се користат за анализа на ова начело се главно квантитативни и се засноваат на анализа на квалитетот на среднорочната буџетска рамка (СБР) со употреба на објавените податоци, дополнети со интервјуа со високи службеници:

- Оценување на целосноста на информациите за начелото во документацијата за СБР.
- Споредбено анализирање на економските и финансиските прогнози на Министерството за финансии (МФ) и оние на независните тела, на пример, ММФ, Светската банка, ЕК и фискалниот совет.
- Анализа на точноста на прогнозите преку споредба на прогнозите во СБР со резултатите од последните три години.
- Анализа на прогнозите за приходите од аспект на постојните приходи и предвидените извори за какви било нови приходи.
- Оценување на тоа дали СБР се заснова на информации од постојните секторски политики и дали министерствата обезбедуваат систематски инпут за подготовките на СБР.
- Одредување дали проценките за трошоците јасно ги прикажуваат трошоците за постојните политики/услуги и трошоците за иницијативите за нови политики како одделна ставка.
- Преглед на соодветноста на факторите за чувствителност засновани на релевантните меѓународни или национални податоци.
- Анализа на циркуларот со упатства од МФ до ресорните министерства за да се потврди дека има јасен преглед на макроекономските и буџетските параметри.
- Преглед на два стратешки плана, на организациско ниво, за да се утврди дали истите се во согласност со претпоставките на СБР и дали се прави разлика меѓу трошоците за постојните политики и трошоците за иницијативите за нови политики (т.е. дополнителни средства за финансирање).
- Одредување кои фискални правила (биланс, долг, расходи, приходи) и корективни механизми се воспоставени.
- Потребно е да се одреди дали постои независно тело, на пример, фискален совет и да се провери дали со Деловникот за работа (ДР), како и со другите документи коишто ја регулираат неговата работа, на телото му се овозможува да ја врши својата улога на независен надзор над организациската усогласеност со фискалните правила и политики.

Извори на информации

Листата на користени извори е дадена во продолжение:

- органскиот Закон за буџетите и други релевантни прописи;
- СБР и други документи за фискална политика (на пример, Претпристапна економска програма);
- Циркулар од МФ до ресорните министерства;
- економски и фискални прогнози и извештаи на независните тела (на пример, ММФ, Светската банка, ЕК, фискалниот совет);
- податоци од трезор за месечните и годишните резултати во однос на трошоците;
- годишен финансиски извештај на Владата;
- стратешки планови на ресорните министерства;
- објавени прегледи на плановите на буџетските организации (доколку се достапни);
- интервјуа со релевантните службеници од МФ, како и со службениците од фискалниот совет.

Показатели

- Индекс на силата на СБР[46].
- Индекс на силата на фискалните правила[47].
- Процентуални разлики меѓу планираните буџетски приходи во СБР (како што е одобрено две години пред последната достапна година) и резултатот од последната достапна година.
- Процентуални разлики меѓу планираните буџетски расходи во СБР (како што е одобрено две години пред последната достапна година) и резултатот од последната достапна година.

Начело 2: Буџетот се формулира во согласност со националната правна рамка, со сеопфатни одобрени средства коишто се конзистентни со среднорочната буџетска рамка и се почитуваат.

1. Буџетскиот процес се заснова на транспарентни законски одредби со коишто се дефинираат јавните средства и улогите на Владата, Министерството за финансии и во рамките на временски распоред што на секој од нив им обезбедува време за исполнување на своите обврски во процесот.
2. Собранието има време и ресурси да го анализира и да дебатира за предлог-буџетот.
3. Буџетот е сеопфатен и ги вклучува средствата од Инструментот за претпристапна помош и други средства.
4. Владата одобрува горна граница за расходи тргнувајќи од горе надолу, во рамките на којашто се структурира Буџетот.
5. Министерството за финансии утврдува, во рамките на годишен циркулар, севкупен пристап, временски распоред и претпоставки коишто мора да ги поддржат проценките на различните буџетски организации.
6. Буџетските организации го почитуваат Буџетскиот циркулар со тоа што до Министерството за финансии доставуваат сеопфатни, точни и транспарентни проценки, вклучувајќи ги непредвидените обврски и трошоци за годините коишто следат по буџетската година.
7. Воспоставен е механизам за да се обезбеди дека има достапно национално кофинансирање

[46] Генералниот директорат за економски и финансиски прашања (ГД ЕФП - DG ECFIN) има креирано индекс за квалитетот на СБР, којшто во моментот е достапен само за земјите-членки на ЕУ. Индексот може да се користи како дел од рамката за следење на начелата ако ГД ЕФП го прошири опфатот на истиот за ИПА земјите. Индексот го опфаќа квалитетот на СБР преку пет критериуми :

- постоење на домашна среднорочна рамка;
- поврзаност меѓу повеќегодишните буџетски цели и подготовка на годишен буџет;
- вклученост на националните парламенти во подготовката на среднорочните буџетски планови;
  постоење на механизми за координација меѓу слоевите на општата влада пред да се утврдат среднорочните буџетски цели за сите нивоа на Владата;
- механизми за следење и спроведување на повеќегодишните буџетски цели.

http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/framework/calculation_mtbf_en.htm

Додека индексот на ГП ЕФП не ги опфати земјите кои треба да пристапат во ЕУ, ќе се користи поедноставен индекс којшто ги опфаќа истите информации.

[47] ГД ЕФП има креирано индекс за силата на фискалните правила, којшто во моментов е достапен само за земјите-членки на ЕУ. Индексот може да се користи како дел од рамката за следење на начелата ако ГД ЕФП го прошири опфатот на ИПА земјите. Индексот користи информации за:

- законската основа на правилото;
- просторот за утврдување или ревидирање на своите цели;
- телото одговорно за следење на почитување и спроведувањето на правилото;
- механизмите за спроведување во врска со правилото;
- видливост на медиумите во однос на правилото.

http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/fiscal_rules/index_en.htm

Додека индексот на ГД ЕФП не ги опфати земјите кои пристапуваат во ЕУ, се користи поедноставен индекс за опфаќање на истите информации.

за сите програми од Инструментот за претпристапна помош.

8. Проектите за капитални инвестиции подлежат на соодветна анализа на инвестицијата и на одредување на приоритетите, во согласност со проценката на нивните севкупни завршни трошоци и добивки, имајќи ги предвид приоритетите за добивање на финансиски средства од Европската унија.
9. Министерството за финансии објавува листа на фискални ризици.
10. Објавениот Буџет е транспарентен и:
    - ги утврдува макроекономските претпоставки врз коишто се заснова;
    - ги одвојува капиталните и тековните расходи, како и трошоците за вработени и останатите трошоци („pay and non-pay“);
    - содржи одделни прогнози за основните (постојните) расходи и новите политики;
    - ги наведува завршните резултати за тековната година за компаративни цели;
    - вклучува непредвидени обврски и повеќегодишни обврски за капиталната потрошувачка.

Аналитичка рамка

Методолошки пристап

За анализа на ова начело се користат квантитативни и квалитативни методи, со употреба на податоци за анализирање на квалитетот на годишниот буџет, како и преглед на законодавството и на документацијата од релевантната буџетска организација. Податоците се дополнети со интервјуа со високи службеници од МФ и од буџетските организации:

- Анализирање на прогнозите за приходите, особено од аспект на резултатите од тековната година.
- Споредба на макроекономските проекции на Владата во последната објава на годишниот буџет со проекциите на меѓународните и националните организации за истиот период.
- Преглед на примерок од барање за буџетска проценка до МФ од страна на ресорно министерство за да се види дали е земен предвид временскиот распоред, дали повеќегодишните трошоци и обврски се дел од пријавата и дали во пријавата се јасно наведени барањата за капиталната потрошувачка, како и дали е направена поделба на тековното трошење на трошоци за вработени и останати трошоци.
- Споредба на планираните буџетски приходи и расходи (со одделна анализа на капиталните и на тековните расходи) со резултатот за последната достапна календарска година.
- Проверка, врз основа на примерок, дали ИПА средствата и потребното кофинансирање се дел од државниот буџет.
- Проверка дали МФ се консултира со ИПА координаторот во врска со секој предлог за ИПА финансирање.
- Анализирање на процесот за одобрување на примерок од два последни предлози за инвестиции, со цел да се утврди дали истите биле предмет на соодветен процес на оценување.
- Анализирање дали има информации за фискалните ризици и непредвидените обврски (вклучувајќи ги државните гаранции и потенцијалните негативни судски постапки).
- Проверка дали има информации за долгорочни проекции на приходи и проекции.
- Преглед на релевантното законодавство.
- Проверка дали временскиот распоред за буџетот е во согласност со меѓународните стандарди и дали истиот се почитува.

Извори на информации

Листата на користени извори е дадена во продолжение:

- Устав и законодавството со коешто се регулираат постапките за УЈФ, вклучително и органскиот Закон за буџетите;
- објавениот буџет за последната година;
- СБР и други документи од фискалната политика;
- завршна сметка за последната достапна година;
- извештаи од страна на Врховната ревизорска институција (ВРИ);
- најнови документи за ИПА планирање;
- барање за проценка на буџетот од избрана буџетска организација до МФ;
- извештаи од медиуми;
- интервјуа со релевантни службеници од МФ, две ресорни министерства и вонбуџетски фонд, како и со членови на собраниската комисија одговорна за разгледување на годишниот буџет.

Показатели

- Рамнотежа на буџетот на општата влада.
- Процентуални разлики меѓу планираните буџетски приходи (како што е одобрено во Буџетот) споредено со резултатот од последната достапна година.
- Процентуални разлики меѓу планираните буџетски расходи (како што е одобрено во Буџетот) споредено со резултатот од последната достапна година.
- Степен до којшто предлогот за годишен буџет вклучува целосни информации во моментот кога е презентиран пред Собранието.

Клучно барање: Сметководствените практики и практиките во известувањето обезбедуваат транспарентност и јавна контрола над јавните финансии; со готовинските средства и со долгот централно се управува, во согласност со законските одредби.

Управувањето со готовината е клучно за успешното следење и контролирање на расходите во текот на годината. Тоа ги покрива и приходите и расходите на Владата. Несоодветните системи и информации го отежнуваат усогласувањето на готовинскиот тек со распределбата на трошоците и навременото преземање на корективни активности онаму каде што е потребно.

Управувањето со долгот треба да се применува и на централно ниво, притоа покривајќи ја целата област на општата влада, за да се избегне неовластено задолжување или задолжување на под-оптимални трошоци.

Клучно е да постојат силни системи за известување во однос на финансиските податоци, врз основа на веродостојни сметководствени информации, за целите на успешна контрола на трошоците на Владата. Информациите за јавните финансии треба да се објавуваат на редовна основа, за Собранието и граѓаните да можат јасно да го видат движењето на трошоците и собирањето на приходи во текот на буџетската година.

Начело 3: Министерството за финансии или овластениот централен орган за трезор врши централизирана контрола на исплатата на средствата од единствената трезорска сметка и ја обезбедува готовинската ликвидност.

1. Законодавството за буџет предвидува единствена трезорска сметка на која се плаќа целата готовина од кои било извори (даноци, надоместоци или друг приход), вообичаено до крајот на истиот работен ден.
2. Според законодавството, од единствената трезорска сметка може да се вршат само овластени исплати.
3. Управувањето со готовината или трезорската функција се регулирани преку единствената трезорска сметка, под контрола на Министерството за финансии/органот за трезор.
4. Министерството за финансии/органот за трезор подготвуваат сопствени проекции за готовинскиот тек на збирно ниво, по консултација со ресорните министерства и другите засегнати државни тела, најмалку на месечна основа.
5. Месечните профили за секоја организација од јавниот сектор даваат јасна слика за готовинскиот тек под главните ставки од буџетот и јасно ги вклучуваат различните елементи - ресурсите за вработени и останатите ресурси, капиталните и сопствените ресурси.
6. Трезорскиот систем инкорпорира соодветни структури со кодови за да се олесни деталната анализа на расходите и на приходите.
7. Се врши редовно усогласување меѓу трезорскиот информациски систем, сметководствените информациски системи и податоците од банкарските сметки.
8. Воспоставен е систем за следење за да се обезбеди дека организациите од јавниот сектор не ги надминуваат буџетските распределби без претходно законско овластување и дека не склучуваат обврски коишто доведуваат до избегнување на исполнувањето на ова барање.
9. Државните (и општинските) претпријатија треба да бараат претходно одобрување од телото коешто ги контролира пред да преземат каков било фискален ризик.

Аналитичка рамка

Методолошки пристап

Методите коишто се користат за анализа на ова начело се главно квантитативни, со употреба на податоците од трезорскиот систем, дополнети со интервјуа со високите службеници за оцена на квалитетот на системот за управување со готовина:

- Разгледување на законот/прописите со коишто се регулира единствената трезорска сметка.
- Преглед на овластувањата на МФ/органот за трезор во врска со работењето со единствената трезорска сметка.
- Проверка дали добиената готовина е платена на трезорската сметка.
- Проверка дали е идентификуван и консолидиран билансот на готовина на сите владини сметки во банка (вклучително и сметките за вонбуџетските фондови и проектните сметки контролирани од Владата).
- Проценка дали проекциите за готовинскиот тек се на соодветно збирно ниво.
- Проверка дали секоја организација од јавниот сектор обезбедува инпут или ги верификува своите месечни профили на очекуваните трошоци откако ќе се донесе буџетската распределба и обезбедува дека има интерни постапки за следење на готовинскиот тек во текот на годината.
- Преглед на соодветноста на процесот за следење на готовинскиот тек во текот на годината, вклучувајќи анализа на системот за кодирање за целите на евидентирање на расходите и приходите.
- Анализа на примероци од прогнози за готовинскиот тек на две организации во однос на нивната сеопфатност и точност; споредба на истите со актуелниот буџет донесен од Собранието.
- Проверка дали министерството или друга организација имаат информациски и сметководствени системи одвоени од трезорскиот сметководствен систем, дали се воспоставени соодветни аранжмани за усогласување.
- Утврдување на основата за сметководство за финансиските извештаи на Владата и, особено, за аранжманите за евидентирање и известување за финансиските обврски.
- Проверка дали е дозволен преносот за следната календарска година и, ако е дозволен, до кој степен и колку активно истиот се користи. Доколку не е дозволен, да се утврди дали трошоците се зголемуваат кон крајот на годината.
- Оценување на нивото на евидентирани заостанати обврски и какви било значителни промени во однос на нивото од претходната година.
- Разгледување на извештаите на независните тела, на пример, ММФ, Светската банка, ЕК и фискалниот совет за забелешки во однос на извршувањето и сметководството на буџетот.

Извори на информации

Листата на користени извори е дадена во продолжение:

- закони и прописи со коишто се регулира единствената трезорска сметка;
- упатства од МФ/органот за трезор за ресорните министерства и другите државни тела;
- објавени месечни резултати споредени со месечните проекции/профили за готовинскиот тек;
- евиденција на исплати на единствената трезорска сметка;
- извештаи до МФ за обврските во врска со трошењето;
- извештаи на независните тела (на пример, ММФ, Светската банка, ЕК, фискалниот совет);
- интервјуа со релевантните службеници од МФ/органот за трезор.

Показатели

- Просечни процентуални разлики меѓу проекциите за готовинските текови и актуелниот готовински биланс на месечна основа.
- Акумулираните достасани ненамирени обврски за централната власт измерени како процент од вкупните расходи на крајот на последната достапна календарска година.

Начело 4: Воспоставена е јасна стратегија за управување со долгот и таа се спроведува во насока на почитување на целта за севкупниот долг на земјата и контролирање на трошоците за сервисирање на долгот.

1. Постои јасна стратегија за управување со долгот[48] (вклучувајќи анализа на ризиците и на чувствителноста) за да се обезбеди дека долгот е одржлив и дека може да се сервисира.
2. Стратегијата за управување со долгот се објавува и се инкорпорира во годишниот буџетски процес.
3. Задолжувањата и гаранциите на Владата се секогаш во рамките коишто се утврдени во годишниот буџет.
4. Јасно се разграничени одговорностите на различните владини тела (Министерството за финансии/агенцијата за трезор/централната банка) кои се вклучени во управувањето со долгот.
5. Само Министерството за финансии/агенцијата за трезор го врши задолжувањето на централната власт.
6. Задолжувањето или гаранциите или склучувањето договори коишто вклучуваат други инструменти кои може да носат финансиски ризик од страна на кои било тела во државна сопственост, вклучувајќи ја локалната власт или претпријатијата со државно финансирање, се ограничени со законодавството и мора да бидат однапред одобрени од страна на Министерството за финансии/агенцијата за трезор.
7. Министерството за финансии/агенцијата за трезор редовно се информира за нивото и трошоците на задолжувањето на локалната власт и на претпријатијата во државна сопственост и сите промени соодветно се забележуваат.
8. Воспоставена е систематска соработка меѓу управувањето со долгот и функциите за управување со готовината.
9. Годишниот извештај за управување со долгот се подготвува веднаш по крајот на буџетската година.
10. Врховната ревизорска институција врши ревизија на управувањето со долгот.

Аналитичка рамка

Методолошки пристап

Методите коишто се користат за анализа на ова начело се квантитативни и квалитативни, со употреба на објавените податоци за анализа на квалитетот на стратегијата за управување со долгот и разгледување на релевантното законодавство. Податоците се дополнети со интервјуа со високи службеници од МФ:

- Преглед на законската основа за контрола на задолжувањето на Владата и прописите со коишто се регулира единствената трезорска сметка (ЕТС).
- Преглед на овластувањата на МФ/органот за трезор во врска со работењето со ЕТС.
- Проверка дали е идентификуван и консолидиран билансот на готовина на сите владини сметки во банка (вклучително и сметките за вонбуџетските фондови и проектните сметки контролирани од Владата).
- Проценка дали проекциите за готовинските текови се на соодветно збирно ниво.
- Проверка дали секоја организација од јавниот сектор обезбедува инпут или ги верификува своите месечни профили за очекуваните трошоци откако ќе се донесе буџетската распределба и обезбедува дека има интерни постапки за следење на готовинскиот тек во текот на годината.

[48] Таа може да биде дел од други владини стратегии или објавена како одделен документ.

- Преглед на соодветноста на процесот за следење на готовинскиот тек во текот на годината, вклучително и анализа на системот за кодирање за целите на евидентирање на расходите и приходите.
- Анализирање примероци од прогнози за готовинскиот тек на две организации во однос на нивната сеопфатност и точност; споредба на истите со актуелниот буџет донесен од Собранието.
- Утврдување на основата за сметководство за финансиските извештаи на Владата и, особено, за аранжманите за евидентирање и известување за финансиските обврски.
- Проверка дали е дозволен преносот за следната календарска година, до кој степен; и колку активно истиот се користи. Доколку не е, проверка дали нивото на трошење се зголемува кон крајот на годината.
- Утврдување на нивото на евидентирани достасани ненамирени обврски и какви било значителни промени во однос на нивото од претходната година.
- Преглед на политиката за управување со долгот и какви било извештаи за управување со долгот.
- Проверка на почитувањето на ограничувањата во однос на годишните задолжувања и гаранции во текот на последните години.
- Анализа на начинот на кој централната власт го планира и извршува дополнителното задолжување и издавање на државни обврзници и слични инструменти.
- Преглед на постапката за контрола на задолжувањето од страна на локалната власт и претпријатијата во државна сопственост и аранжмани за известување за секое такво задолжување.
- Проверка дали надворешната ревизија ја покрива политиката за управување со долгот.
- Анализа на извештаите на независните тела, како на пример, ММФ, Светската банка, ЕК и фискалниот совет за забелешки во однос на извршувањето и сметководството на буџетот.

Извори на информации

Листата на користени извори е дадена во продолжение:

- законодавство и други релевантни прописи со коишто се регулира управувањето со долгот;
- објавени извештаи за управување со долгот;
- циркулари и упатства од МФ/органот за трезор за другите државни тела;
- извештаи до МФ/агенцијата за трезор од другите државни тела;
- интервјуа со релевантните службеници од МФ/органот за трезор;
- извештаи од ВРИ;
- извештаи на независните тела (на пример, ММФ, Светската банка, ЕК, фискалниот совет, Централната банка, агенциите за рејтинг);

Показатели

- Трошоците за сервисирање на долгот на јавниот сектор како дел во бруто-домашниот производ.
- Разлика помеѓу резултатот во нивото на долгот на јавниот сектор и целта[49].

[49] Разликата се пресметува како процент за споредба на резултатот во нивото на долгот на јавниот сектор во последната календарска година со целта утврдена во буџетот од истата календарска година.

Начело 5: Обезбедени се транспарентноста и контролата на буџетот.

1. Министерството за финансии објавува месечни извештаи за приходите, расходите и задолжувањата на централната власт во период од четири недели од крајот на месецот.
2. Извештајот се составува од извештаите добиени од телата од централната власт коишто се корисници на јавните средства и агенциите за собирање на приходи до Министерството за финансии во однос на нивните трошоци и приходи во текот на претходниот месец.
3. Во извештаите се наведени и се објаснуваат варијациите од првичниот профил за трошоци и приходи и ги вклучуваат идните обврски за трошоци направени во текот на месецот.
4. Министерството за финансии објавува квартални финансиски податоци за локалната власт во согласност со Директивата на Европската унија 2011/85/ЕУ пред крајот на следниот квартал.
5. Годишниот финансиски извештај на Владата е сеопфатен (вклучувајќи ги средствата од Инструментот за претпристапна помош) на ниво на државна влада и вклучува генерички информации на ниво на општа влада.
6. Фискалниот ризик континуирано се следи, а од друштвата во државна сопственост се бара да ги достават своите годишни ревидирани финансиски извештаи, вклучувајќи го билансот на успех, билансот на состојба, извештајот за промени во капиталот и извештајот за готовинските текови.
7. Годишниот финансиски извештај се објавува не подоцна од шест месеци по крајот на финансиската година, истиот се ревидира од страна на Врховната ревизорска институција и тој се разгледува од страна на релевантните собраниски комисии пред следните дискусии за буџетот.
8. Податоците за секоја организација соодветно се усогласуваат со сметководствените информации и се дефинираат сметководствените стандарди.
9. Националните стандарди за сметководство се усогласени со минималните барања воспоставени за земјите-членки на Европската унија, особено оние дефинирани во Директивата на Европската унија 2011/85/ЕУ, и истите овозможуваат доставување на податоци усогласени со ESA2010[50].
10. Годишниот финансиски извештај е во формат којшто го одразува форматот за презентација на Буџетот и објаснува какви било варијации од бројките во Буџетот.
11. Годишниот финансиски извештај вклучува преглед и анализа на државните средства коишто ги покриваат сите средства над одредениот праг за минимална вредност.

Аналитичка рамка

Методолошки пристап

Методите коишто се користат за анализа на ова начело се главно квантитативни, засновани на информации содржани во годишниот финансиски извештај и на примерок од годишните извештаи доставени до МФ и објавени од МФ. Податоците се дополнети со интервјуа со високи службеници:

- Разгледување на месечните извештаи објавени од страна на МФ во текот на претходната година, со анализа на резултатите од месечните расходи во однос на профилот и разгледување на причините за постигнат максимум во трошењето (вклучително со „треската на крајот на година“).
- Разгледување на објавените месечни извештаи за ревизија на податоци од претходни извештаи коишто може да укажат на слабост во системот за известување.
- Потребно е да се прашаат службениците од МФ дали сите извештаи од буџетските организации се доставени во стандарден формат, во согласност со насоките на МФ, како и да се разгледа дали примерите ги наведуваат и објаснуваат варијациите.

[50] Регулатива (ЕУ) 549/2013 за Европскиот систем на национални и регионални сметки во ЕУ.

- Разгледување на последниот буџетски/финансиски извештај од едно ресорно министерство за да се утврди нивото на детали доставени до МФ.
- Разгледување на постапките за годишно следење на фискалниот ризик.
- Проверување дали од друштвата во државна сопственост се бара да ги достават своите годишни ревидирани финансиски извештаи, вклучувајќи го билансот на успех, билансот на состојба, извештајот за промени во капиталот и извештајот за готовинските текови.
- Утврдување дали кварталните извештаи на локалната власт се објавуваат и дали истите се сеопфатни.
- Разгледување на годишниот финансиски извештај во однос на јасноста и сеопфатноста.
- Проверка дали годишниот финансиски извештај јасно упатува кон сметководствените стандарди коишто се користат за негова подготовка.
- Преглед на годишниот финансиски извештај во однос на конзистентноста со стандардите на Еуростат.
- Преглед на аранжманите за евидентирање на средствата и акциите, вклучувајќи го соодветното вреднување на уделите во претпријатијата во државна (или општинска) сопственост.
- Разгледување како се претставени варијациите.

Извори на информации

Листата на користени извори е дадена во продолжение:

- објавени месечни извештаи;
- насоки од МФ;
- квартални извештаи на локалната власт;
- интервјуа со службениците во МФ и две избрани министерства;
- годишни извештаи и објавени документи за Буџетот;
- интервјуа со клучниот персонал кој го составува годишниот финансиски извештај и со релевантниот персонал од Заводот за статистика;
- јавно достапни извештаи на собраниската комисија за буџет и финансии;
- годишен извештај и ревизорско мислење на ВРИ;
- други извештаи на ВРИ.

Показатели

- Степен до којшто годишното финансиско известување обезбедува целосни информации и е достапно за јавноста.
- Степенот до којшто годишниот финансиски извештај вклучува целосни информации и навремено е доставен до Собранието.

Клучно барање: Националната политика за управување со финансии и контрола е во согласност со барањата од Поглавјето 32 од преговорите за пристапување во Европската унија и истата систематски се спроведува во јавниот сектор.

Финансиското управување и контрола (ФУК - FMC) е клучен столб за аранжманите на јавната внатрешна финансиска контрола (ЈВФК - PIFC) коишто земјите кои сакаат да пристапат во ЕУ треба да ги спроведат според одредбите од Поглавјето 32 од законодавството на ЕУ. Некои земји-членки на ЕУ ги следат истите цели според концептот на јавна внатрешна контрола.

ФУК важи за сите организации од јавниот сектор. Иако спроведувањето на ФУК е сложена задача со многу предизвици, добровоспоставените аранжмани за финансиско управување и внатрешна контрола на јавните ресурси се клучни за да се обезбеди дека истите се користат ефикасно, ефективно и економично. Овие аранжмани би требало да ја олеснат одговорноста на раководството и делегирањето на овластувања на различни нивоа од раководството со соодветно известување за одговорноста.

Начело 6: Оперативната рамка за финансиско управување и контрола ги дефинира одговорностите и овластувањата; нејзината примена од страна на буџетските организации е доследна со законодавството со коешто се уредуваат управувањето со јавните финансии и, општо, јавната администрација.

1. Законите и другите прописи со коишто се утврдува оперативната рамка за финансиско управување и контрола важат за сите јавни организации и истите се во согласност со моделот на Комитетот на спонзорски организации[51].
2. Законите и прописите за финансиско управување и контрола се конзистентни со законите и прописите коишто ги регулираат аранжманите за граѓански и јавни услуги и организациските структури.
3. Законите и прописите коишто ги регулираат буџетските и трезорските аранжмани, управувањето со фондот на Европската унија, јавното сметководство и другите аранжмани за управување со јавните финансии го олеснуваат развојот на одговорноста на раководството преку соодветното делегирање и известување.
4. Системите за управување и контрола за користење на средствата на Европската унија ги исполнуваат релевантните барања на Европската унија и се во согласност со националните постапки за управување и контрола, освен ако истото не е конкретно објаснето и оправдано.
5. Јасниот стратешки и акциски план, во кој се наведени реалистичните чекори и плановите за управување со промените, за развој на финансиското управување и контрола во организациите на јавниот сектор е во согласност со севкупниот систем за финансиско управување, а релевантниот план за реформи е воспоставен, редовно ревидиран и ажуриран.
6. Министерството одговорно за спроведување на финансиското управување и контрола има јасно законско овластување за воспоставување на централна единица за хармонизација и издавање на секундарни прописи за спроведување и развој на финансиското управување и контрола.
7. Министерството одговорно за спроведување на финансиското управување и контрола редовно ја информира Владата конкретно за финансиското управување и контрола или како дел од поширокиот извештај за напредокот во однос на јавната внатрешна финансиска контрола/управувањето со јавните финансии.
8. Доколку постои финансиска инспекција, истата е под надзор на министерството одговорно за севкупниот државен буџет, таа ја разгледува усогласеноста, се раководи од приговорите и

[51] Комитет на спонзорски организации на комисијата за измамнички финансиски извештаи (позната како Комисијата Тредвеј). Овие начела се првично креирани за да се применуваат за друштвата од приватниот сектор.

јасното укажување на нерегуларностите, се фокусира на потенцијалните ризици од измама, корупција или сериозна финансиска злоупотреба и не претставува удвојување на целите на внатрешната ревизија.

Аналитичка рамка

Методолошки пристап

Методите коишто се користат за анализа на ова начело се главно квалитативни, со употреба на интервјуа со високите службеници и преглед на писмената документација којашто, по правило, не може да се квантифицира:

- Преглед и анализа на целото релевантно законодавство (вклучително и прописите) за да се утврди дали истото е сеопфатно и дали го олеснува развојот на ФУК, како и дали различните закони се заемно компатибилни.
- Одредување дали во законодавството е утврдено дека ФУК важи за сите јавни организации и дали тоа овозможува различни аранжмани во согласност со видот и големината на организацијата.
- Одредување дали со законодавството се дефинираат одговорностите на раководителот на организацијата, највисокиот државен службеник и кој било друг раководител задолжен за постигнување на целите од ФУК.
- Одредување дали со законодавството се обезбедуваат соодветни организациски структури за поставување на основата на ФУК, вклучително и назначувањето на висок раководител за финансии во рамките на организацијата.
- Разгледување дали кадарот кој е дел од централната единица за хармонизација (ЦЕХ) е компатибилен со големината на јавниот сектор, е обучен за ФУК и има искуство во УЈФ и во политиката за јавна организација.
- Преглед на годишниот извештај подготвен од страна на ЦЕХ и споредба на реалниот напредок во однос на стратегијата и акцискиот план за ФУК.
- Утврдување дали раководителот на ЦЕХ и другиот висок кадар редовно се консултираат со организацијата одговорна за организациските аранжмани за државната служба и секторите во МФ одговорни за буџетската, трезорската и сметководствената политика на јавниот сектор и дали истите активно го промовираат ФУК и мрежното работење.
- Проучување на кои било насоки за јавната администрација за да се утврди дали истите им овозможуваат на раководителите на организациите да креираат сопствени организациски аранжмани, да делегираат овластувања и да назначуваат квалификувани службеници за финансии.
- Одредување дали буџетските и другите релевантни прописи овозможуваат делегирање на буџетите во рамките на организациите.
- Преглед на трезорската документација за да се оцени нивото на трезорска контрола (доколку постои) во однос на исплатите.
- Одредување дали кои било предложени промени за буџетските и трезорските аранжмани и за законите за јавно сметководство и набавки соодветно ги одразуваат барањата за ФУК и дали ЦЕХ редовно се консултира за таквите предложени промени.
- Одредување дали аранжманите за управување со промените опфаќаат и други активности покрај организацијата на семинари и конференции и издавањето правила и насоки.
- Интервјуирање на високите службеници од ЦЕХ и релевантните организации за да се оценат проблемите во однос на спроведувањето и почитувањето на законодавството.

Извори на информации

Листата на користени извори е дадена во продолжение:

- примарно и секундарно законодавство со коешто се регулира финансиското управување и другите аранжмани за управување во организациите од јавниот сектор;
- циркулари и други насоки за организациската структура на јавните организации, делегирање на овластувања и назначување на високи службеници;
- организациски структури;
- стратегија и акциски план за ФУК;
- Буџетски циркулар и кои било други документи поврзани со контролите коишто ги извршува МФ во однос на јавните расходи;
- извештаи до министерот одговорен за спроведување на ФУК и негов одговор;
- годишен извештај на ЦЕХ до одговорниот министер или до Владата;
- записник од советите за ЈВФК или слично (онаму каде што постојат);
- спецификација за работно место висок службеник за финансии;
- упатства за ФУК дадени на раководителите и кој било друг материјал за обука (освен за финансискиот персонал од ресорното министерство);
- коментари од ВРИ за спроведувањето на ФУК;
- извештаи од ЕК или ревизорското тело за системите за управување и контрола за програмите финансирани преку ИПА;
- извештаи за проекти за техничка помош и меѓународни организации, на пример, Светската банка;
- постапки на мрежата на службата за координација на борбата против измами и записник од состаноците, доколку е достапен;
- документирање на практичните чекори преземени во насока на развој на одговорноста на раководството во јавните организации, вклучително и идентификување на проблемите со коишто се имаат соочено.

Показатели

- Степенот до којшто оперативната рамка за ФУК е целосна, воспоставена и се применува.

Начело 7: Секоја јавна организација спроведува финансиско управување и контрола во согласност со документите на целокупната политика за финансиско управување и контрола.

1. Секоја организација има издадено внатрешни прописи со коишто се обврзува за спроведување на финансиското управување и контрола, вклучувајќи:
   - назначување на соодветно квалификуван службеник за финансии на високо ниво во рамките на организацијата, кој има овластување да го спроведе финансиското управување и контрола во организацијата;
   - утврдување на буџети за релевантните линиски раководители, заедно со аранжманите за делегирање и одговорност коишто се компатибилни со барањата за финансиско управување и контрола;
   - обезбедување дека информациите за управување редовно им се доставуваат на соодветните нивоа во организацијата.
2. Онаму каде што постојат подредени или организации од второ ниво:
   - секоја организација од второ ниво ги исполнува барањата за управување и контрола за организација од нејзин вид и големина;
   - нејзиниот однос со повисоката организација од прво ниво е јасно дефиниран во прописите или во сличен писмен документ.
3. Државните и општинските претпријатија подлежат на строги аранжмани за управување од

страна на нивните „сопственици“ – организациите од прво ниво.

4. Постапките за внатрешна контрола во јавните организации:
   - ги разјаснуваат одговорностите во рамките на организациите;
   - обезбедуваат дека предлозите за политики иницирани од организациите вклучуваат проценка на буџетските трошоци;
   - прават претходно анализирани избори во однос на алтернативните начини за постигнување на целите;
   - ги одржуваат финансиските обврски во рамките на буџетот;
   - обезбедуваат дека употребата на финансиските ресурси, на пример, преку активности за набавка или трошоците за човечки ресурси, е во согласност со тековниот буџет;
   - овозможуваат откривање и известување за неправилностите (за националните средства и за средствата од Инструментот за претпристапна помош);
   - овозможуваат ревизорско следење на клучните финансиски одлуки, вклучувајќи ги оние коишто се релевантни за програмите финансирани преку Инструментот за претпристапна помош.
5. Централната единица за хармонизација организира најмалку еден годишен преглед на напредокот во рамките на организациите од јавниот сектор во однос на усогласувањето на финансиското управување и внатрешните контроли за утврдените законски и оперативни барања.

Аналитичка рамка

Методолошки пристап

Методите коишто се користат за анализа на ова начело се главно квалитативни, со употреба на интервјуа со високите службеници и преглед на различна писмена документација којашто, по правило, не може да се квантифицира: Доколку постојат податоци коишто можат да се квантифицираат, тие се користат за надополнување на анализата:

- Разгледување на внатрешните прописи за спроведување на ФУК во две ресорни министерства и една поголема агенција или социјален фонд.
- Утврдување на степенот до кој буџетските и оперативните цели се делегирани во организациската раководна структура.
- Утврдување дали одговорните лица за делегираниот буџет се консултирани во однос на компромисите потребни за исполнување на буџетските граници.
- Утврдување дали целите (за резултатите) на лицата на кои им е делегиран буџетот ги одразуваат промените во буџетот со којшто тие располагаат.
- Разгледување на стратешкиот план на секоја организација за да се утврди дали соодветните аранжмани за одговорност се во согласност со финансиската одговорност за буџетот.
- Кога министерството или друга организација имаат информациски и сметководствени системи одвоени од трезорскиот сметководствен систем, потребно е да се утврди дали се воспоставени соодветни аранжмани за усогласување.
- Потврдување дали информациите и податоците за управување се систематски организирани и анализирани и дали истите се споделуваат со различните нивоа од организацијата.
- Разгледување на избор од извештаи на единиците за внатрешна ревизија за да се утврди дали се идентификувани какви било недостатоци во релевантните системи и дали по истите е постапено или не е постапено.
- Разгледување на аранжманите меѓу две ресорни министерства и нивните организации од второ ниво.
- Разгледување на практичните чекори коишто се преземаат за спроведување на ФУК и утврдување на одговорноста на раководството, вклучувајќи дека:

- целите утврдени за секој висок раководител се применуваат за подредените раководители;
- од раководителите се бара да известуваат за постигнувањата во текот на годината во однос на целите, вклучувајќи ја ефикасноста и ефективноста со којашто се постигнати целите;
- од раководителите се бара да обезбедат објаснувања за финансиските варијации во однос на целта;
- раководителите на сите нивоа ги земаат предвид ризиците при исполнувањето на своите одговорности, го информираат највисокиот раководител на организацијата во врска со стратешките ризици и соодветно управуваат со истите.

- Проверка дали организацијата има развиено соодветни системи за сметководство, трошоци и известување со коишто:
  - им се дозволува на раководителите ефективно да ги контролираат и да управуваат со обврските;
  - раководителите се информираат за реалниот финансиски напредок во текот на финансиската година;
  - се овозможува повторно прогнозирање на расходите и приходите во тековната година;
  - се обезбедува дека инвестициските предлози подлежат на силна анализа на трошоците и придобивките пред истите да се достават за одобрување до Владата.
- Оценување дали одговорностите на високиот финансиски службеник во примерокот од ресорните министерства и другите јавни организации ги надминуваат оние на финансискиот контролор или на сметководителот/книговодителот.

Извори на информации

Листата на користени извори е дадена во продолжение:

- внатрешни прописи за спроведување на ФУК за секоја од избраните организации;
- стратешки план на избраните организации;
- раководни структури на организациите и аранжмани за делегирање;
- процеси за подготовка и распределба на буџетот, вклучувајќи ги програмските буџетски аранжмани;
- внатрешни извештаи каде што се прикажани трошоците во споредба со буџетите, нивоата на обврските, резултатите наспроти целите и други информации во однос на управувањето, вклучувајќи го и управувањето со ризиците;
- сметководствените и трошочните системи, вклучувајќи ја структурата на кодови, аранжманите за усогласување со трезорскиот систем и аранжманите за финансиско известување;
- внатрешни упатства за постапките за проценка на инвестициите;
- договори помеѓу и известувања од организациите на второ ниво до организациите на прво ниво;
- извештаи за внатрешна ревизија;
- извештаи од ВРИ;
- годишни извештаи за резултатите;
- интервјуа со клучните службеници одговорни за ФУК во секое од избраните ресорни министерства и другите јавни организации.

Показатели

- Процент на буџетските организации од прво ниво каде што буџетската структура е усогласена со организациската структура[52].

[52] Ова треба да се инкорпорира во редовниот преглед и анализа од страна на ЦЕХ.

- Процент на буџетските организации од прво ниво каде што лицата одговорни за делегираниот буџет кои се на пониско ниво од министер или генерален секретар добиваат барем месечни информации за финансиските обврски и за потрошувачката во однос на Буџетот во рамките на нивниот дел од Буџетот[53].
- Неекономичност на владината потрошувачка (Светскиот економски форум)[54].

[53] Ова треба да се инкорпорира во редовниот преглед и анализа од страна на ЦЕХ.

[54] Преглед којшто се спроведува на годишна основа на компаративен начин во сите земји и се објавува во *The World Economic Forum Global Competitiveness Report (Глобалниот извештај за конкурентност на Светскиот економски форум)*. Прашањето коешто се поставува на националните деловни раководители гласи: „Во вашата земја, колку ефикасно Владата ги троши јавните средства? [1 = особено неефикасно; 7 = особено ефикасно во обезбедувањето на стоките и услугите]“.

Клучно барање: Функцијата за внатрешна ревизија е воспоставена во јавниот сектор, а работата во однос на внатрешната ревизија се спроведува во согласност со меѓународните стандарди.

Внатрешната ревизија е клучен столб за ЈВФК, којашто земјите кои сакаат да пристапат во ЕУ треба да ја спроведат според одредбите од Поглавјето 32 од законодавството на ЕУ. ЕК ја дефинира внатрешната ревизија на ист начин како и Институтот на внатрешни ревизори, т.е. „Внатрешната ревизија е независна и објективна дејност за уверување и советување, наменета да додава вредност и да го подобрува работењето на организацијата. Таа ѝ помага на организацијата да ги оствари своите цели, преку примена на систематски и дисциплиниран пристап за оценување и подобрување на ефективноста на управувањето со ризиците, контролите и процесите на управување“. Внатрешната ревизија претставува средство со коешто главниот раководител и раководниот тим на одреден субјект добиваат уверување од внатрешен извор дека внатрешните контроли се соодветно креирани и ефективно функционираат за да се обезбеди дека организацијата ги постигнува своите цели.

Спроведувањето на внатрешната ревизија во рамките на организацијата зависи од нејзината големина, сложеност и од целите. Поради тоа, не се очекува од сите јавни организации да ја спроведуваат внатрешната ревизија на сосема идентичен начин.

Начело 8: Оперативната рамка за внатрешна ревизија ги одразува меѓународните стандарди и нејзината примена од страна на буџетските организации е доследна со законодавството со коешто, општо, се уредуваат јавната администрација и управувањето со јавните финансии.

1. Законот и прописите за внатрешна ревизија се конзистентни со дефинициите на Институтот на внатрешни ревизори[55] и се во согласност со прописите коишто ја регулираат државната служба и јавната администрација и овозможуваат развој на внатрешната ревизија и назначување на внатрешни ревизори кои се независни од другите дејности во рамки на организацијата.
2. Со законот се обезбедува дека внатрешната ревизија важи за сите јавни организации, но овозможува да постои разлика во аранжманите зависно од видот и големината на организацијата.
3. Со законот или со прописите се одредуваат оперативните аранжмани за внатрешна ревизија, вклучувајќи ја минималната големина, независноста и аранжманите за известување, стандардите за внатрешна ревизија, прирачниците, кодексот на етика и сертификацијата.
4. Министерството со севкупна одговорност за воведување на внатрешна ревизија има јасно законско овластување за формирање на централна единица за хармонизација и издавање на секундарни прописи и методолошки упатства за спроведување и развој на внатрешната ревизија.
5. Централната единица за хармонизација за внатрешна ревизија ги утврдува клучните стандарди, го координира спроведувањето и поврзаните активности за обука и организира годишен преглед на квалитетот на активноста на внатрешната ревизија, вклучувајќи ги силните и слабите страни и показателите за напредокот во спроведувањето наспроти акцискиот план.

[55] Меѓународни стандарди за професионална практика на внатрешната ревизија – Рамка за меѓународни професионални практики.

Аналитичка рамка

Методолошки пристап

Методите коишто се користат за анализа на ова начело се главно квалитативни, со употреба на интервјуа со високите службеници и различна писмена документација којашто не може целосно да се квантифицира:

- Оценување дали релевантните закони и прописи го олеснуваат развојот на внатрешната ревизија, дефинираат одговорности и обезбедуваат оперативни и транзициски аранжмани.
- Проучување на аранжманите за примена на стандардите за внатрешна ревизија, а онаму каде што се применети меѓународните стандарди, проучување на приспособувањето кон локалните околности.
- Преглед (на пример, во изјавите за политиките на ЈВФК или УЈФ) на стратешкиот и акцискиот план за спроведување на внатрешната ревизија и споредба на реалниот напредок во однос на акцискиот план.
- Оценување дали плановите за обука за внатрешна ревизија и квалитетот на која било сертификациска шема за внатрешна ревизија ги исполнуваат релевантните стандарди.
- Преглед на прирачникот за внатрешна ревизија и кои било други документи за клучните начела, одговорности и оперативни активности.
- Преглед на годишниот извештај на ЦЕХ за напредокот во спроведувањето на внатрешната ревизија во текот на годината, вклучувајќи го квалитетот на кои било показатели за резултатите и аранжманите за известување.
- Одредување дали кадровското екипирање на ЦЕХ е сразмерно со големината на јавниот сектор, споредувајќи го реалниот број на персоналот со систематизацијата на организацијата.
- Одредување дали буџетот на ЦЕХ овозможува нејзино ефективно функционирање.
- Разгледување на советодавниот материјал издаден од страна на ЦЕХ за внатрешните ревизори.
- Проценка дали внатрешната ревизија е јасно разграничена од финансиската инспекција и, со развојот на внатрешната ревизија, дали финансиската инспекција сè повеќе се фокусира на барањата за истражување на потенцијалните области на измама, корупција и сериозно финансиско погрешно управување.
- Проучување на забелешките од страна на ВРИ во нејзините извештаи за внатрешна ревизија.
- Интервјуирање на релевантните службеници од две ресорни министерства и една организација од јавниот сектор за да се утврди дали истите го почитуваат законодавството за ревизија и заради идентификување на кои било проблеми со законодавната рамка.

Извори на информации

Листата на користени извори е дадена во продолжение:

- законодавство и релевантни прописи;
- официјална евиденција на бројот на утврдениот, реалниот и квалификуваниот кадар за внатрешна ревизија во ЦЕХ;
- стратешки и акциски план за внатрешна ревизија;
- упатства и материјал за обука и каква било шема за сертификација;
- годишен извештај и други извештаи за внатрешна ревизија до МФ и одговори од МФ;
- коментари од ВРИ за спроведувањето на внатрешната ревизија;
- извештаи од проекти за техничка помош и меѓународни организации, на пример, Светската банка;
- интервјуа со службениците од ЦЕХ.

Показатели

- Процент на организации од јавната администрација коишто ги исполнуваат националните законски барања за формирањето и минималното кадровско екипирање на одделенијата за внатрешна ревизија.
- Процент на внатрешни ревизори со национален или меѓународен сертификат за внатрешна ревизија.
- Степенот до којшто е креирана и воспоставена оперативната рамка за внатрешна ревизија.

Начело 9: Секоја јавна организација спроведува внатрешна ревизија во согласност со документите на целокупната политика за внатрешна ревизија, како што е соодветно за организацијата.

1. Раководителот на организацијата има воспоставено функција за внатрешна ревизија која е соодветна на големината и сложеноста на организацијата и е во согласност со националните законски барања.
2. Организациите од јавниот сектор од кои тоа се бара, имаат повелба за внатрешна ревизија во согласност со националните законски барања.
3. За организацијата има стратешки и годишни планови за внатрешна ревизија и истите се засноваат на проценка на деловните ризици и ризиците од деловниот систем, вклучувајќи ги аранжманите за евидентирање на средствата. Мислењата на различните раководни нивоа се земени предвид при изготвувањето на овие планови.
4. Стратешките и годишните планови се засноваат на проценка на сите аспекти на дејноста на организацијата, вклучувајќи ги активностите кофинансирани преку Инструментот за претпристапна помош.
5. Раководителот на внатрешната ревизија поднесува извештај до раководителот на организацијата и, исто така, се консултира со високиот финансиски службеник и главниот административен службеник за наодите од извештаите за внатрешна ревизија пред истите да ги достави до раководителот на организацијата.
6. Систематскиот процес за следење обезбедува соодветно спроведување на утврдените препораки за внатрешна ревизија.

Аналитичка рамка

Методолошки пристап

Методите коишто се користат за анализа на ова начело се главно квалитативни, со употреба на интервјуа со високите службеници и преглед на различна писмена документација којашто, по правило, не може да се квантифицира. Доколку постојат податоци кои можат да се квантифицираат, тие се користат за надополнување на анализата:

- Проучување на аранжманите за внатрешна ревизија за две ресорни министерства и една голема агенција или социјален фонд, вклучувајќи ги внатрешните прописи за внатрешна ревизија издадени од страна на раководителот на организацијата.
- Одредување дали организациите од второ ниво имаат силна функција за внатрешна ревизија или, алтернативно, дали има аранжмани со коишто се обезбедува соодветна функција за внатрешна ревизија.
- Разгледување дали соодветно квалификувано и искусно лице е назначено за раководител на функцијата за внатрешна ревизија.
- Барање информации за бројот на одобрени работни места за внатрешна ревизија, на работни места за коишто се обезбедени финансиски средства и за вработените поставени на работно место, како и нивното искуство.

- Оценување на соодветноста на финансиските ресурси и бројот на вработени во избраните одделенија за внатрешна ревизија.
- Проучување на стратешките и годишните планови за внатрешна ревизија.
- Разгледување на реалното спроведување на годишниот план за внатрешна ревизија, којшто треба да го следи стратешкиот план, а е подготвен во консултација со сите клучни раководители и со високиот финансиски службеник.
- Утврдување на степенот до којшто работата на внатрешната ревизија го зема предвид елементот на ризик и ја разбира разликата меѓу деловниот ризик и ризикот на деловниот систем.
- Разгледување дали сите ревизии се спроведуваат во согласност со договорените планови и во согласност со стандардите одредени од страна на министерството одговорно за спроведување на внатрешната ревизија. Анализирање на примерок од понови ревизорски извештаи подготвени од страна на избрани организации од јавниот сектор.
- Утврдување дали е воспоставен соодветен процес за следење.
- Оценување на односите меѓу ЦЕХ и раководителот на одделението за внатрешна ревизија.
- Разгледување на аранжманите за управување за да се обезбеди квалитетот на работењето на одделението за внатрешна ревизија, а особено:
  - дали раководителот на одделението управува со стандардот за успешност на внатрешната ревизија во согласност со потребното ниво на успешност одредено со раководителот на организацијата;
  - степен до којшто реалните активности на внатрешната ревизија го следат планот за внатрешна ревизија во однос на времето и на содржината;
  - дали ревидираните субјекти имаат можност да ги појаснат или коригираат фактите вклучени во извештаите за ревизија;
  - дали аранжманите за внатрешно известување во рамки на организацијата, а особено до високиот финансиски службеник, му овозможуваат на службеникот да го информира раководителот на организацијата за квалитетот на системите за внатрешна финансиска контрола;
  - како раководителот на организацијата реагира и одлучува за препораките од ревизорскиот извештај;
  - како раководителот на одделението за внатрешна ревизија управува со процесот за следење.
- Разгледување на примерок од последните внатрешни стратешки и годишни ревизорски планови, како и ревизорски извештаи од избрани организации од јавниот сектор.
- Проверка дали раководителот на внатрешната ревизија ги прави достапни за ВРИ извештаите за внатрешна ревизија.
- Преглед на членството и активностите на кои било формирани комитети за внатрешна ревизија.
- Проверка со ЦЕХ дали со годишните планови за внатрешна ревизија на јавните организации се бара да постои функција за внатрешна ревизија во согласност со националните законски барања.
- Употреба на ревизорските извештаи од примерок на најмалку шест јавни организации (од кои барем половина се министерства) за да се оцени квалитетот на внатрешната ревизија.

Извори на информации

Листата на користени извори е дадена во продолжение:

- внатрешни прописи за внатрешна ревизија издадени од раководителите на избраните организации;
- стратешки и годишни ревизорски програми;
- аранжмани за примена на внатрешната ревизија во организациите од второ ниво;

- повелба за внатрешна ревизија;
- раководни структури на организациите и аранжмани за делегирање;
- големина, структура и буџет на секторот/одделението за внатрешна ревизија;
- извештаи за внатрешна ревизија;
- надворешни извештаи за внатрешна ревизија (на пример, од ВРИ);
- статистика за аранжмани за следење;
- агенди и записници од комитетите за внатрешна ревизија;
- интервјуа со клучни службеници, вклучувајќи го високиот финансиски службеник и главниот административен службеник, како и со службениците од ВРИ.

Показатели

- Процент на организации со годишни планови за внатрешна ревизија кои се во согласност со националните законски барања[56].
- Квалитетот на извештаите за внатрешна ревизија.

[56] Постоењето на годишните планови за внатрешна ревизија се мери како процент на јавните организации од кои се бара да воспостават функција за внатрешна ревизија.

Клучно барање: Јавните набавки се регулирани преку соодветно спроведени политики и постапки коишто ги одразуваат начелата од Договорот за функционирањето на Европската унија и законодавството на Европската унија и се поддржани од страна на соодветни надлежни институции со адекватни ресурси.

За добрата практика во јавните набавки е потребно добро креирање на политики и регулаторна рамка, како и институционални структури и аранжмани со коишто ќе се обезбеди ефективното функционирање на регулаторниот систем. Меѓутоа, функционалниот и добар систем за јавните набавки не зависи само од неговите законодавни и институционални структури туку и од степенот до којшто хоризонталната политика, правната и институционалната средина успеваат да одговорат на специфичните потреби на таквиот систем. Ова средина вклучува, меѓу другите елементи, надворешна ревизија, финансиска контрола, буџетски правила и планирање, закони за администрација и за државна служба, закон за конкуренција, трговско право, право за работни односи и законодавство за животната средина.

Квалитетот на реформата во јавните набавки и капацитетот за оваа реформа се изразени преку соодветна и доброинформирана политичка клучна точка на високо министерско ниво во рамките на Владата и преку централните тела за јавни набавки со јасен политички мандат и овластување и капацитет потребни за извршување на нивните задачи. Креирањето на политиките и координацијата на истите треба да се карактеризираат со јасност, кохерентност и континуитет. Исто така, постои потреба од организирање на односите, комуникациите и преговорите за пристапување во ЕУ. Од земјите-кандидатки се бара да го транспонираат европското законодавство за јавните набавки во националното законодавство, но исто така се бара и да ја почитуваат добрата практика на ЕУ во областите коишто не се опфатени со деталните одредби од директивите на ЕУ, не само за да се квалификуваат за пристапување во ЕУ туку и за да го унапредат сопствениот развој во контекст на ограничените ресурси и глобализацијата.

Начело 10: Прописите за јавните набавки (вклучувајќи ги концесиите и јавните приватни партнерства) се во согласност со законодавството на ЕУ, вклучуваат дополнителни области коишто не се опфатени со законодавството на ЕУ, се усогласени со соодветните прописи во другите области и соодветно се спроведуваат.

1. Законодавството за јавните набавки ги одразува фундаменталните политички цели и начела на јавните набавки (вклучувајќи ги јавните приватни партнерства/концесиите), како што се вредност за парите, слободна конкуренција, транспарентност, еднаков третман, заемно признавање и пропорционалност и го поддржува интегритетот во јавните набавки.
2. Законодавството за јавните набавки (вклучувајќи ги јавните приватни партнерства/концесиите) е во согласност со законодавството на ЕУ и е во согласност со утврдените барања за земјите според процесот на интеграција во Европската унија, од аспект на значењето и на тајмингот.
3. Надвор од опфатот на директивите на Европската унија, особено под вредносните прагови на Европската унија, но исто така и во областите во коишто земјата-членка слободно може да ги вклучи националните одредби, законодавството ги одразува начелата од Договорот за Европската унија и добрата европска практика и нуди соодветна регулаторна рамнотежа сразмерна со природата и големината на договорите.
4. Секундарното и терцијарното законодавство ги одразуваат истите клучни начела како и примарното законодавство и промовираат добри и ефикасни набавки.
5. Новото и изменето законодавство се подготвува во консултации со целата заедница вклучена во набавките и истото стапува во сила само кога сите засегнати страни се разумно добро подготвени за да управуваат со новото законодавство и да го применат.
6. Веднаш откако ќе станат правосилни, прописите конзистентно и сеопфатно се применуваат во целиот систем за јавни набавки, притоа примарното законодавство, кога е потребно, е дополнето со соодветно секундарно законодавство, коешто е навремено подготвено.

7. Прописите за набавките се јасни, ослободени од прекумерно регулирање и непотребни бирократски пристапи и се избегнуваат честите промени во прописите.
8. Прописите за набавките, прописите за буџетот и расходите и другите поврзани прописи, како што е договорното право, се усогласени така што договорите за јавна набавка може да се подготват, доделат и извршат во временска рамка и на начин кој е пропорционален на добрите начела за управување со проекти.

Аналитичка рамка

Методолошки пристап

Методите коишто се користат за анализа на ова начело се главно квалитативни оцени кои се засноваат на анализа на регулаторната рамка и придружната документација, како и на интервјуата со клучните донесувачи на одлуки и со практичарите:

- Анализирање на степенот на усогласеност со законодавството на ЕУ, вклучувајќи го идентификувањето на областите или одредбите коишто не се усогласени.
- Анализирање на бројот на правила и одредби за набавки под вредносните прагови на ЕУ или надвор од опфатот на директивите на ЕУ и нивната соодветност и компатибилност со начелата од Договорот за Европската унија и општите практики и стандарди на ЕУ.
- Анализирање на секундарното законодавство и насоките, вклучувајќи ја достапноста на модели на тендерска и договорна документација со цел да се утврди дали секундарното законодавство е усогласено со законодавството на ЕУ и со примарното законодавство, дали и како истото се применува.
- Анализирање на прописите и работните материјали во процесот на консултации со јавноста за да се утврди степенот на консултациите со јавноста во текот на процесот на развој на прописите и следењето на нивната употреба и соодветност.

Извори на информации

Листата на користени извори е дадена во продолжение:

- сите законодавни акти за јавни набавки, вклучувајќи ги јавните приватни партнерства (ЈПП)/концесиите;
- клучно секундарно законодавство и насоки;
- работни материјали (на пример, табели за консултација, агенди од состаноци и записници);
- интервјуа со креаторите на политиките, практичарите и други учесници.

Показатели

- Степенот до којшто законодавството за јавните набавки е комплетно и спроведено.
- Природата и нивото на консултациите со јавноста во текот на процесот на развој на прописите за јавни набавки и следењето на нивната употреба и соодветност.

Начело 11: Постои централен институционален и административен капацитет за ефективно и ефикасно развивање, спроведување и следење на политиката за јавните набавки.

1. Постои јасен политички и законски мандат според којшто субјектот со функција за креирање политики може да ја иницира, изготви, спроведе и да ја следи реформата во јавните набавки во сите сектори (освен ако не е поинаку определено, на пример, во случајот со јавните приватни партнерства и концесиите) и за сите аспекти (на пример, градење капацитети, модернизација на постапките, „зелени набавки“ и интегритет) во рамки на целата јавна администрација.

2. Постојат јасни и сеопфатни политики за планираниот, долгорочен развој на системот за јавни набавки, коишто може да бидат во форма на национална стратегија и акциски план, конкретно за јавните набавки или со опфаќање на управувањето со јавните финансии од генерален аспект.
3. Достапен е специјализиран капацитет и истиот добро се користи за целите на спроведување и ревидирање на стратегијата за развој на јавните набавки (вклучувајќи ги јавните приватни партнерства и концесиите).
4. Воспоставен е определен субјект со мандат и капацитет за комуникација со институциите од Европската унија и за координација на работите за јавните набавки поврзани со Европската унија (вклучувајќи ги јавните приватни партнерства и концесиите), којшто функционира во практика.
5. Законодавството ја дефинира распределбата меѓу централните институции за набавки и јавни приватни партнерства/концесии во однос на нивните соодветни функции и одговорности, коишто обично би вклучиле:
   - долгорочна рамка за политики;
   - примарно законодавство;
   - секундарни политики и прописи;
   - меѓународна координација;
   - надзор и следење;
   - советодавна и оперативна поддршка;
   - објавување и информации;
   - професионализација и градење капацитети;
   - оперативен развој и координација.
6. Потенцијалните судири на улогите и интересите се избегнуваат, тие се земени предвид во важечкото законодавство и се вградени во организацискиот концепт на институционалната структура.
7. Институциите за јавните набавки ги имаат потребните овластувања и ресурси за да ги извршуваат своите функции и задачи на ефективен и ефикасен начин и тоа го прават во практика.
8. Воспоставен е функционален централен електронски портал за објавување на огласи за прибирање понуди и огласи за доделување договори за јавна набавка, како и други важни информации и насоки.
9. Советите и насоките за договорните органи и субјекти и економските оператори за примена на законодавството за набавките се достапни по барање и се практични и корисни.
10. Воспоставен е систем за надзор и следење на јавните набавки, којшто обезбедува пристап до податоци за активностите во врска со јавните набавки и, оттука, за спроведувањето на сите важечки начела, политики и прописи.

Аналитичка рамка

Методолошки пристап

Методите коишто се користат се квалитативна оцена на законодавството и работните практики и квантитативна анализа:

- Анализирање на законите и прописите со коишто се утврдува централната институционална рамка за да се одреди квалитетот, целосноста и конзистентноста на институционалната рамка и потенцијалните судири на интереси.
- Интервјуирање на претставници на високо ниво од централните институции за набавки (вклучително и на политичко ниво) и практичари (договорни органи и економски оператори и нивните организации).
- Анализирање и опис на функционирањето на порталите за набавките и системите за следење со употреба на квантитативни методи.

Извори на информации

Листата на користени извори е дадена во продолжение:

- сите акти во врска со формирањето на централните институции за јавни набавки, ЈПП/концесии, како и во секторот на одбраната;
- клучно секундарно законодавство и насоки;
- податоци од порталите за набавки и системите за следење;
- интервјуа со креаторите на политиките и практичарите.

Показатели

- Степенот до којшто рамката на политиката за јавните набавки е развиена и спроведена.
- Степенот на покриеност од страна на надлежните институции на наведените централни функции за набавките и на прописите со коишто се дефинираат нивните улоги, одговорности, работни практики, кадровско екипирање и ресурси.
- Сеопфатност на системите за следење и известување за постапките и практиките во јавните набавки.
- Јасност, навременост, сеопфатност и достапност на информациите достапни за договорните органи и субјекти, економските оператори и другите заинтересирани страни.

Клучно барање: Во случај на наводни прекршувања на правилата за набавките, оштетените страни имаат пристап до правда преку независен, транспарентен, ефективен и ефикасен систем на правна заштита.

Клучен механизам за заштита на законитоста и интегритетот на процесот на јавните набавки е гарантирањето на пристап до правда на организациите и претпријатијата кои учествуваат во постапките за јавни набавки. Директивата 2007/66/ЕЗ, којашто ги изменува Директивите 89/665/ЕЕЗ и 92/13/ЕЕЗ, ги дефинира основните барања за систем на правна заштита за постапување по жалбите доставени од незадоволните понудувачи: брзина, ефективност и независност од договорните органи. Меѓутоа, земјите-членки на ЕУ имаат право да одлучуваат за изборот на управните и законските решенија за организирање на системот за правна заштита, што доведува до спроведување на различни модели. Меѓу клучните детерминанти на функционалниот систем за правна заштита се транспарентноста и ефикасноста на постапките, институционалниот капацитет, квалитетот на одлуките и начинот на којшто истите се спроведуваат. Темите од посебен интерес од овој аспект ги вклучуваат периодите на мирување, привремените мерки, неефективноста на договорите или алтернативните казни, надомест на штета, трошоците за пристап до системот за жалби, како и пристапот до судска контрола и до објавените одлуки.

Начело 12: Системот на правна заштита е во согласност со стандардите на независност, чесност и транспарентност на законодавството на ЕУ и овозможува брзо и компетентно постапување по жалбите и изрекување санкции.

1. Со законодавството за набавките се утврдуваат механизмите и институционалната поставеност за постапување по жалби во согласност со директивите на Европската унија и се покриваат договорите за јавни набавки и концесиите.
2. Механизмите од законодавството на ЕУ за неефективност на договорот и наметнување на казни се транспонирани во националното законодавство.
3. Се посветува соодветно внимание на постигнувањето на главните цели на јавните набавки (особено на вредноста за парите преку отворена, транспарентна и недискриминирачка конкуренција), наспроти фокусирањето кон чисто формалните грешки и пропусти, особено оние коишто не влијаат врз исходот од постапката за јавната набавка.
4. Системот на правна заштита и правни лекови обезбедува брзо, ефективно и компетентно постапување и решавање на жалбите и изрекување санкции, вклучувајќи го сеопфатното објавување на одлуките и нивното образложение.
5. Системот на правна заштита и правни лекови е лесно достапен за економските оператори, без дискриминација и без прекумерни трошоци.
6. Организацијата надлежна за правната заштита навремено постапува по жалбите и санкциите, во согласност со законот, и го обезбедува нивното ефективно и компетентно решавање и изрекување.
7. Податоците за функционирањето на системот на правна заштита веднаш се објавуваат.

Аналитичка рамка

Методолошки пристап

Методите коишто се користат се квалитативна оцена на законодавството, поддржана со интервјуа и квантитативна анализа на статистичките податоци:

- Анализирање на законите и прописите со коишто се воспоставува системот на правна заштита и правни лекови со цел да се утврди квалитетот и конзистентноста на институционалната рамка.
- Интервјуа со директорите и другите клучни членови на телата за правна заштита и за жалби.

- Преглед на примерок од одлуки за да се анализира начинот на којшто системот функционира во практика.
- Интервјуа со договорните органи и субјекти, економските оператори и другите заинтересирани страни.
- Анализирање на статистичките податоци за работењето[57].

Извори на информации

Листата на користени извори е дадена во продолжение:

- закони, прописи и интерни органограми, упатства и постапки;
- интервјуа со клучни службеници и економски оператори;
- статистика за степенот и природата на жалбите, времето на постапување, одлуките, итн.;
- примерок на одлуки донесени од организацијата за правна заштита.

Показатели

- Реално време за постапување по жалбите во однос на набавките споредено со максималните законски барања.
- Број на случаи во кои телото за правна заштита за набавки го надминало законски определеното максимално време за постапување во однос на вкупниот број на жалби.
- Број на жалби во однос на бројот на објавени огласи за јавни набавки.
- Процент на жалби во набавките коишто ќе бидат разгледувани на следното правосудно ниво.
- Постоење на тела за правна заштита и за жалби во врска со јавните набавки кои ги покриваат споменатите функции, како и на прописи со коишто се дефинираат нивните улоги, одговорности, работни практики, кадровско екипирање и ресурси, вклучувајќи го интегритетот на нивното работење.
- Постоење на веб-страница за правна заштита кај набавките којашто е лесна за користење и вклучува навремено објавување на одлуките и статистика, со соодветни функции за пребарување.

[57] Искуството покажува дека мора да се внимава кога се користат такви податоци за анализи и за препораки. Всушност, податоците за дел од показателите во рамки на начелото се општо достапни, но може да се толкуваат на различни начини зависно од околностите. Со други зборови, она што тие всушност го покажуваат и вредноста којашто треба да ја имаат во еден систем кој добро функционира не е секогаш лесно да се утврди само на теоретска основа, без да се разгледа релевантната ситуација.

Клучно барање: Договорните органи имаат соодветна кадровска екипираност и ресурси и ја извршуваат својата работа во согласност со важечките прописи и потврдената добра практика, во интеракција со отворен и конкурентен пазар за набавки.

Ефикасниот систем за јавни набавки се заснова на достапноста на функцијата за управување во рамки на договорните органи и субјекти којашто е професионална, се раководи од вредностите и го истакнува интегритетот и со којашто се обезбедува вредност за парите преку спроведување на сите клучни аспекти од постапките за јавните набавки на професионален и на ефикасен начин. Успешните активности во врска со јавните набавки имаат голема придобивка од употребата на одреден број на алатки и пристапи со коишто може да се намалат трансакциските трошоци во целиот процес на јавните набавки, да се обезбедат поконкурентни цени и да се поедностават постапките за јавните набавки и склучувањето договори за договорните субјекти и економските оператори. Главните инструменти од интерес се електронските набавки (коишто може да вклучуваат е-аукции), рамковните спогодби и формирањето на централни тела и аранжмани за набавки.

Јавните набавки се изложени на ризик од корупција и измамнички практики поради големиот обем на деловни трансакции коишто се реализираат. Мерките за ублажување би се фокусирале на градење на вештините и искуството на договорните органи. Друг основен предуслов за економскиот, ефикасниот и ефективниот систем за јавни набавки е присуството на отворен, конкурентен и атрактивен пазар за доделување на договори за јавни набавки. Атрактивноста на јавниот сектор за економските оператори зависи од многу фактори, вклучувајќи ја објективноста и релевантноста на критериумите за утврдување на способноста и за доделување на договорот, како и достапноста на механизмот за поднесување жалби. Исто така, пазарот треба да биде ослободен од бариери за учество и да им овозможи на заинтересираните мали и средни претпријатија да учествуваат кога тие се мотивирани.

Начело 13: Спроведувањето на јавните набавки е во согласност со основните начела на еднаков третман, недискриминација, пропорционалност и транспарентност, а притоа се обезбедува најефикасно користење на јавните средства и најдобро искористување на модерните техники и методи за јавните набавки.

1. На планирањето и подготовката на јавните набавки им се посветува соодветно внимание и истите се спроведуваат компетентно, навремено и во консултација со засегнатите страни.
2. Техничките аспекти, процената на трошоците и буџетирањето ги земаат предвид краткорочните (набавката) и долгорочните аспекти (функционирањето, одржувањето, замената), како и придобивките за корисниците, имајќи ги предвид алтернативните решенија.
3. Постапките за јавни набавки се избираат од аспект на обезбедување на ефективна конкуренција и навремени и ефикасни постапки (имајќи ги предвид трансакциските трошоци коишто настануваат за договорните органи и субјекти и за економските оператори) и се пропорционални со природата и вредноста на набавката.
4. Тендерските документации содржат јасни, непристрасни технички спецификации, со услови (вклучувајќи ги критериумите за утврдување на способноста и за доделување на договорот) коишто се пропорционални со предметот на договорот и не содржат непотребни оптоварувачки процедурални барања.
5. Одредбите од директивите на Европската унија во врска со задолжителните и незадолжителните основи за исклучување на понудувачите се соодветно разбрани и се применуваат од страна на сите договорни органи и субјекти.
6. Постапката за јавната набавка ги приоритизира економичноста, ефективноста и ефикасноста, со посебен фокус на соодветното планирање и подготовка и ефективно управување и контрола на договорите.
7. Воспоставени се инструменти за евалуација на извршувањето на договорот и за утврдување

на одредници за економичноста, ефективноста и ефикасноста на постапките за јавните набавки и за управување со договорите од страна на поединечен договорен орган или субјект и тие функционираат во практика.
8. Воспоставени се механизми, вклучувајќи правила за судир на интереси и практики на тајно договарање, со цел да се идентификуваат и спречат коруптивните и измамничките практики.
9. Системот за показатели на ризиците сигнализира за потенцијалните проблеми со интегритетот во постапката за јавната набавка.
10. Е-набавките, како што се предвидени и опишани во директивите на Европската унија, се користат како важна алатка за подобрување на конкуренцијата, транспарентноста и за намалување на трошоците во постапката за јавната набавка, тие се засноваат на добро поставена и подготвена стратегија и акциски план за спроведување на е-набавки на национално ниво, вклучувајќи е-аукции кога е потребно.
11. Рамковните спогодби се користат во согласност со правилата на Европската унија и истите се спроведуваат и добиваат доволно регулаторна и советодавна поддршка од страна на централните институции за јавни набавки.
12. Централизираните набавки се користат за стандардни производи и услуги од општ интерес, како што е предвидено во директивите на Европската унија.
13. Набавките се спроведуваат со соодветно разгледување на состојбата на пазарот за набавки и потребата од одржлив развој на неговата конкурентност и капацитет.

Аналитичка рамка

Методолошки пристап

Методите коишто се користат се квалитативна и квантитативна оцена на актуелните оперативни практики, врз основа на анализа на извештаи и статистички податоци и вклучувајќи интервјуа со креаторите на политиките, договорните субјекти и економските оператори:

- Оценување на планирањето на набавките и подготовката на постапките.
- Проучување на тендерската документација и постапките за доделување на договор.
- Оценување на управувањето и евалуацијата по доделувањето на договорите.
- Оценување на употребата на рамковни спогодби, е-набавки и централизирани активности за набавка, доколку постојат.

Извори на информации

Листата на користени извори е дадена во продолжение:

- извештаи, тендерска документација, договори и друга документација;
- информации добиени од интервјуата;
- официјална статистика за набавките од надлежните органи.

Показатели

- Процент на договори веќе најавени во објавените планови за набавките или индикативните известувања.
- Процент на договори доделени со конкурентни постапки.
- Процент на договори доделени само врз основа на цената на набавката.
- Процент на договори коишто се изменети по доделувањето.
- Процент на договори коишто подлежат на формална пост-евалуација.
- Просечен број на понуди доставени по договор за стоки коишто треба да се набаваат.
- Просечен број на понуди доставени по договор за работи коишто треба да се набаваат.
- Просечен број на понуди доставени по договор за услуги коишто треба да се набаваат.
- Степенот на употреба на современи техники и методи за набавка.

Начело 14: Договорните органи и субјекти ги имаат соодветните капацитети и практични насоки и алатки за да обезбедат професионално управување со целиот циклус на набавките.

1. Секој договорен орган или субјект има назначена, специјализирана функција за набавки со потребниот капацитет и способност за извршување на своите задачи и одговорности на ефикасен и ефективен начин.
2. Се смета дека лицата за јавни набавки имаат специфични вештини, улоги и одговорности и воспоставени се конкретни мерки за усовршување на кадарот и соодветна обука.
3. Постојат и се користат добро документирани алатки за планирање и управување за сите фази од постапката за јавната набавка, а особено за анализата, буџетирањето, изготвувањето на договорната документација, изборот на договорната стратегија и методот за прибирање понуди, определувањето на критериумите за утврдување на способноста и за доделување на договорот, евалуацијата на понудите и доделувањето и управувањето со договорите.
4. Воспоставени се административни системи и практики за подобрување на конкурентноста, зголемување на транспарентноста и намалување на трошоците и тие се користат.
5. Придружната документација (како што се прирачниците и упатствата, моделите на тендерска документација, обрасците за евалуација, моделите на огласи за јавни набавки и известувања за склучен договор, како и моделите на договорните услови за работи, стоки и услуги) е лесно достапна на лицата за јавни набавки и на економските оператори.
6. Воспоставени се механизми за следење на јавните набавки, особено за собирање на податоци за набавките и овозможување истите да бидат достапни, со цел да се измери реализирањето и резултатите (на национално ниво и на ниво на секој договорен орган/субјект), како и да се идентификува потенцијалот за подобрување на системот на јавните набавки.
7. Определената, специјализирана функција за набавки на договорниот орган или субјект целосно ја разбира својата улога на давател на услуги и одржува одлични односи со сите други засегнати страни, надворешни и внатрешни.

Аналитичка рамка

Методолошки пристап

Методите коишто се користат се квалитативни и квантитативни оцени поддржани со интервјуа:

- Анализирање на регулаторната рамка, органограмите и упатствата.
- Анализирање на придружната документација и статистичките податоци.
- Спроведување интервјуа за да се анализираат работните практики. За целите на собирање информации и спроведување интервјуа, потребно е да се идентификуваат главните договорни субјекти бидејќи, по правило, тие сочинуваат голем дел од националните јавни набавки.

Извори на информации

Листата на користени извори е дадена во продолжение:

- релевантни прописи и внатрешни упатства и организации;
- претставници на значителен примерок на договорни субјекти од различни видови и големини и мал примерок на купувачи, економски оператори и други заинтересирани страни;
- сектори за следење и известување на централните институции за јавни набавки и договорните органи.

Показатели

- Природата и степенот на јасни насоки и упатства коишто се лесни за користење, стандардни документи и други алатки достапни за договорните органи и лицата за јавни набавки.
- Професионализација на лицата за јавни набавки.

Клучно барање: Уставната и правната рамка ја гарантираат независноста, мандатот и организацијата на Врховната ревизорска институција за истата да може независно да го извршува својот мандат во согласност со стандардите коишто важат за ревизорската работа, при што се овозможуваат висококвалитетни ревизии кои имаат влијание врз функционирањето на јавниот сектор.

Системот за јавна финансиска одговорност бара независна и професионална контрола од страна на ВРИ на управувањето со јавните средства од страна на извршните службеници. Во Поглавјето 32 од процесот на преговорите за пристапување во ЕУ се дискутира за постоењето на оперативна и финансиски независна ревизорска институција (ВРИ). Тоа наложува постоење на ВРИ со цврста основа во Уставот, што подлежи на специфичен закон за ВРИ заснован на Декларацијата од Лима[58] и функционирање во согласност со стандардите за врховни ревизорски институции (ИССАИ) на Меѓународната организација на врховните ревизорски институции (ИНТОСАИ). СИГМА се обиде да ги идентификува минималните барања за функционална ВРИ според оваа категорија.

Правната рамка е потребно да ја овласти ВРИ да врши ревизија на сите јавни финансиски операции, независно дали и како тие се одразени во националниот буџет, како и да преземе полн опсег на ревизија во однос на финансиите, усогласеноста и успешноста како што е утврдено во меѓународните стандарди. Исто така, рамката треба да ја одржи независноста на ВРИ преку доделување на потребните финансиски, оперативни и човечки ресурси за исполнување на нејзините обврски. Покрај тоа, сите членови на ВРИ и ревизорскиот кадар треба да ги имаат квалификациите и професионалниот интегритет потребни за потполно извршување на своите задачи. ВРИ треба да ги извршува сите свои задачи почитувајќи ги стандардите за ревизија, обезбедувајќи ги веродостојноста и конзистентноста преку донесување на прирачници за ревизија и примена на ефективни постапки за обезбедување на квалитетот. Обезбедувањето на навремени професионални и објективни ревизорски извештаи е клучен услов за обезбедување на кредибилитетот на институцијата. ВРИ треба да се погрижи нејзиното работење да има влијание врз јавниот сектор преку зајакнување на одговорноста на Владата и, општо, на субјектите од јавниот сектор. Во овој контекст, таа треба да има воспоставено соодветни постапки за следење на спроведувањето на препораките од ревизијата и приспособување на ревизорската дејност согласно со потребите.

Начело 15: Независноста, мандатот и организацијата на врховната ревизорска институција се утврдени и заштитени со уставната и правната рамка и се почитуваат во практика.

1. Врховната ревизорска институција и нејзиниот потребен степен на независност се утврдуваат во Уставот или во споредлива законска рамка. Деталите може да бидат утврдени во законодавството (Меѓународни стандарди на врховните ревизорски институции).
2. Независноста на раководителот (или на членовите, во случај на колегијални органи) на Врховната ревизорска институција е законски заштитена. Назначувањето, условите за вработување, отстранувањето, разрешувањето и имунитетот на раководителот на Врховната ревизорска институција (или на членовите, во случај на колегијални органи) во текот на редовното извршување на должностите се гарантираат со релевантните уставни или законски одредби.
3. Ревизорскиот мандат е таксативен, а Врховната ревизорска институција има целосно дискреционо право во однос на извршувањето на своите одговорности. Ова го вклучува правото на спроведување финансиски ревизии, ревизии на успешност и ревизии на усогласеност.
4. Кадарот од Врховната ревизорска институција има неограничено право на пристап до просториите на ревидираните тела со цел извршување на својата ревизорска дејност и за

[58] http://www.intosai.org/issai-executive-summaries/view/article/issai-1-the-lima-declaration.html

одлучување кои информации им се потребни за нивните ревизии. Законот им гарантира неограничено право на пристап до евиденциите, документите и информациите.
5. Правната рамка обезбедува финансиска независност на Врховната ревизорска институција од извршната власт, а Врховната ревизорска институција има право да ги користи средствата кои ѝ се доделени според одделна ставка од буџетот како што таа смета дека е соодветно.
6. Врховната ревизорска институција има раководни и придружни структури коишто ѝ овозможуваат да го спроведува својот мандат.
7. Врховната ревизорска институција го подобрува теоретското и практичното професионално усовршување на своите членови и на својот кадар преку внатрешни, надворешни и меѓународни програми.
8. Врховната ревизорска институција е овластена со Уставот и од неа се бара независно да го информира Собранието или кое било друго одговорно јавно тело за своите наоди на годишна основа и овој извештај се објавува.

Аналитичка рамка

Методолошки пристап

Методите коишто се користат за анализа на ова начело се квалитативни, со употреба на Уставот и законодавството со коешто се регулира ВРИ, вклучувајќи ги внатрешните правила и постапки и другите релевантни документи. Податоците се дополнети со интервјуа:

- Разгледување на Уставот и законодавството за ВРИ за да се обезбеди дека тоа детално и јасно ја наведува независноста на ВРИ (ИССАИ 10, Начела 1 и 2).
- Одредување дали отсуството на вмешување од страна на раководството е обезбедено во практика. ВРИ треба автономно да се управува, при што ќе се земаат предвид управните закони коишто важат за целиот јавен сектор.
- Потребно е да се обезбеди дека законодавството вклучува одредби коишто ја поддржуваат слободата на ВРИ за програмирање на својата ревизорска дејност (ИССАИ 1, Дел 13; ИССАИ 10, Начела 3 и 6). Разгледување и обезбедување дека годишната работна програма е воспоставена во согласност со внатрешните постапки на ВРИ. Проверка дали таквите ревизии се спроведуваат во практика.
- Одредување дали ВРИ има неограничен пристап до информации (ИССАИ 10, Начело 4). Ограничувањата на ВРИ во однос на пристапот до информации коишто се сметаат за потребни за извршување на нејзината ревизорска работа може да важат и треба да бидат потврдени со релевантните законски одредби, на пример, во законот со којшто се регулира надворешната ревизија. Исто така, потребно е да се разгледа дали се воспоставени практики за решавање на случаи кога е одбиен пристапот до информации. Информациите може да бидат ограничени, па дури и воопшто да не бидат дадени во случаи кога е потребно да се заштити националната безбедност, индивидуалната приватност или трговската доверливост (ИССАИ 1, Дел 16 (3)).
- Проверка дали има одобрена и применета организациска структура со којашто се обезбедува дека одговорноста за целата работа извршена од страна на ВРИ е јасно определена.
- Оценување на достапноста на соодветните финансиски и материјални ресурси, на пример, канцеларииите и пристапот до центрите за обука, просториите за архивирање и ИТ хардвер и софтвер коишто им овозможуваат на вработените да комуницираат, да пристапуваат до информациите и да ја документираат својата работа.
- Евалуирање на постапките за донесување одлуки, обемот на административната поддршка и опсегот на човечките, финансиските и други ресурси коишто ВРИ ги користи во однос на оние кои се конкретно распределени за целите на ревизорското работење.
- Разгледување и споредување на ресурсите коишто се користат за задолжителните ревизии со оние коишто се користат за ревизиите кои ВРИ самостојно ги има избрано.

Евалуација на процентот на ресурсите распределени од страна на ВРИ за побараните ревизии.

- Проверка на постоењето на стратегија или план за физичка инфраструктура, информатичка технологија и простории за архивирање кои овозможуваат квалитетно чување на сите релевантни евиденции.
- Оценување на достапноста на соодветен кадар. Проверка до кој степен стратегијата за управување со човечки ресурси (УЧР) на ВРИ ја инспирира нејзината политика за човечки ресурси, особено во однос на (интерните или надворешните) активности за обука, како и нивната релевантност за ревизорските стандарди и работење (ИССАИ 40, Елемент 4). Оценување на начинот на којшто процесот на вработување функционира во практика за да се обезбеди дека се вработуваат вистинските лица. Оценување на бројот на денови на обука, имајќи предвид дека со насоките објавени од страна на Меѓународната федерација на сметководители се препорачуваат пет денови за професионална обука по ревизор на годишна основа.
- Процена дали планот за стратешки развој или сличен документ се заснова на широки внатрешни прегледи (на пример, самооценување) и надворешни прегледи од група експерти од истата област („peer reviews“) во однос на функционирањето на организацијата, коишто редовно се прегледуваат (на пример, најмалку еднаш годишно). Исто така, оценување дали предлозите во однос на одлуките донеле напредок во постигнувањето на целите на институцијата.
- Одредување дали ВРИ е овластена да доставува извештаи за своето работење на годишна и независна основа до Собранието или до кое било друго одговорно тело и до кој степен го применува тоа. На пример, годишниот извештај ќе ги покрие сите активности на ВРИ, како и кои било други особено важни и значајни наоди во текот на годината (ИССАИ 1, Дел 16; ИССАИ 10, Начело 5). Одредување дали ВРИ слободно може да одлучува за содржината и за времето на поднесување на своите извештаи, освен кога со закон се пропишани специфични барања.

Извори на информации

Листата на користени извори е дадена во продолжение:

- Уставот;
- Закон за ВРИ;
- органскиот Закон за буџетите или еквивалент;
- годишни финансиски извештаи на државата;
- Закон за социјално осигурување или еквивалентен закон;
- Закон за фискален совет;
- Закон за јавните претпријатија;
- Закон за државна служба и придружни прописи, доколку тоа е применливо;
- внатрешни прописи на ВРИ;
- повеќегодишна ревизорска стратегија, годишен ревизорски план, промени во годишните планови за ревизија, примероци од извештаи за ревизија:
  - стратегија/политика за комуникации;
  - стратегија за човечки ресурси на ВРИ;
  - оцена за потребите од обука на ВРИ и стратегија за обука;
  - статистика за бројот на вработени, слободните работни места, вработувањето, усовршувањето на кадарот и образование на кадарот;
  - статистика за континуираното професионално усовршување, на пример, учество на обуки, сертификација на кадарот и квалификација на кадарот;
  - серија на годишни буџети на ВРИ (во период од три до четири години).
- годишен извештај за активности на ВРИ;
- разгледување на просториите и опремата на ВРИ на лице место;

- интервјуа со службениците од ВРИ, членовите и претседавачите со собраниските комисии, ревидираните субјекти, меѓународната заедница, невладините организации (НВОи) и специјализираните академици.

Показатели

- Разлика меѓу одобрениот буџет и реализираните расходи на ВРИ.
- Процент на буџетот на ВРИ во државниот Буџет.
- Обем на ресурсите коишто се користат за задолжителните ревизии споредено со оние коишто се користат за ревизиите кои ВРИ самостојно ги има избрано.
- Степенот до којшто фундаменталното барање за независност на ВРИ, за мандат и за организација е воспоставено и заштитено со уставната и законската рамка.
- Степенот до којшто раководството на ВРИ го обезбедува развојот на институцијата.

Начело 16: Врховната ревизорска институција непристрасно и објективно ги применува стандардите за да обезбеди ревизии со висок квалитет коишто позитивно влијаат врз функционирањето на јавниот сектор.

1. Врховната ревизорска институција ги применува работните и ревизорските стандарди издадени од страна на Меѓународната организација на врховни ревизорски институции или други признаени тела за утврдување на стандарди.
2. Работата на Врховната ревизорска институција се заснова на независно професионално одлучување и солидна и издржана анализа.
3. Врховната ревизорска институција го планира и спроведува опфатот на својата работа преку примена на основните начела на ревизорските ангажмани за јавниот сектор, притоа овозможувајќи ревизиите на финансиите, успешноста и усогласеноста да промовираат одговорност и транспарентност во однос на јавните активности и преку исполнување на своите обврски на целосен и објективен начин.
4. Врховната ревизорска институција одржува постапки за контрола на квалитетот и за етика на организациско ниво, со обезбедување на разумно уверување дека Врховната ревизорска институција и нејзиниот персонал ги почитуваат професионалните стандарди, вклучувајќи го интегритетот, независноста и објективноста, доверливоста и компетентноста.
5. Постои формален механизам за Собранието да ги разгледува извештаите на Врховната ревизорска институција.
6. Врховната ревизорска институција им обезбедува релевантни, објективни и навремени информации на законодавните тела, а особено на законодавните комисии.
7. Извештаите на Врховната ревизорска институција се јасни и концизни. Тие содржат релевантни и корисни препораки засновани на наодите на Врховната ревизорска институција и воспоставуваат постапки за следење на ревизорските извештаи.
8. Врховната ревизорска институција широко и навремено известува за своите активности и ревизорски резултати преку медиумите, веб-страниците и преку други средства и навремено овозможува нејзините извештаи да бидат достапни за јавноста.

Аналитичка рамка

Методолошки пристап

Методите коишто се користат за анализа на ова начело се квалитативни и квантитативни оцени, засновани на анализа на релевантната документација и дополнети со интервјуа:

- Проверка дали ВРИ го применува своето колективно знаење, вештини и искуства во ревизорскиот процес, а особено дали ги воведува и применува стандардите за својата дејност и дали го информира кадарот за овие стандарди. Разгледување на примерок од

(приближно пет) ревизорски документи и ревизорски извештаи и анализирање на нивната содржина во однос на текстот од ревизорските стандарди.

- Проверка дали постојните прирачници за ревизија се во согласност со фундаменталните ревизорски начела (ИССАИ 100, 200, 300, 400) и дали истите се применуваат во практика, т.е. дали планирањето на ревизијата се заснова на ризик и на материјалност, дали ревизорската работа обезбедува ревизорски докази и доволно документација, како и дали има рамнотежа во ревизорските заклучоци.
- Разгледување на кодексот на етика на ВРИ или еквивалентен документ и обезбедување дека постојат одредби (вклучувајќи ги правилата за корективни мерки) за следење на спроведувањето на овие барања и дека ВРИ ги применува таквите мерки во случај на непочитување.
- Оценување дали ВРИ ги зема предвид мислењата на ревидираниот субјект, кога тоа е соодветно (ИССАИ, Начело 6).
- Разгледување дали воспоставените политики и постапки за контрола на квалитетот одржуваат високи ревизорски стандарди, вклучувајќи го почитувањето на етичките барања. Проверка дали има доволно кадар со соодветна компетентност и способност и дали работата е под надзор и објективно се прегледува за да се обезбеди дека истата е спроведена на неутрален и објективен начин и во согласност со високи стандарди.
- Разгледување дали известувањето е навремено, дали ВРИ го мери и го одразува истото (како што е соодветно) во својата статистика. Потребно е да се воспостави законска или утврдена временска рамка за доставување на ревизорските извештаи.
- Оценување дали постојат ефективни механизми за следење во однос на препораките на ВРИ (ИССАИ 10, Начело 7), дали има функционална собраниска комисија којашто е задолжена да ги разгледува, да дискутира и да делува во однос на извештаите на ВРИ и во согласност со постојните добри практики за комуникација со законодавните тела, извршните тела и правосудството (ИССАИ 20, Начело 7).
- Проучување на степенот до којшто ВРИ презема мерки за да обезбеди дека нејзината работа влијае врз функционирањето на јавниот сектор. ВРИ треба да информира (како што е соодветно) за следните преземени мерки во однос на своите препораки (ИССАИ 12, Начело 3.6).

Извори на информации

Листата на користени извори е дадена во продолжение:

- стандарди, прирачник за ревизија, индивидуални програми за ревизија, внатрешни упатства и насоки за избор и користење на ревизорските постапки на ВРИ;
- повеќегодишна и годишна стратегија за ревизија, како и програми за ревизија;
- примерок од ревизорски извештаи, ревизорски документи и работна документација, онаму каде што е можно;
- извештаи за контрола на квалитетот (онаму каде што постојат);
- Закон за ВРИ, кодекс на етика или еквивалентен документ;
- органограм на ВРИ каде што се идентификувани функцијата за печат и односи со медиумите;
- стратегија или политика за комуникација на ВРИ;
- конференции за печатот, соопштенија за печатот, анализи на содржината на медиумското известување;
- годишен извештај за активности на ВРИ;
- статистички податоци, каде што се достапни, за следењето на препораките;
- интервјуа со раководството на ВРИ и надворешните заинтересирани страни, на пример, НВОи, МФ и избраните ревидирани тела и другите субјекти од јавниот сектор, на пример, правосудството, пратеници и претставници од медиумите;
- Деловник за работа на Собранието.

Показатели

- Сооднос на ревизорските извештаи објавени на веб-страницата на ВРИ споредено со вкупните усвоени извештаи за ревизија.
- Процент на ревизорски препораки коишто се прифатени и спроведени од страна на ревидираните субјекти.
- Процент на навремени извештаи за ревизија[59].
- Степенот до којшто ВРИ ги користи стандардите за да го обезбеди квалитетот на ревизорското работење.

[59] Навременоста се мери со споредување на бројот на извештаи на ВРИ коишто се навремено усвоени (т.е. во рамки на поединечните рокови утврдени со интерните правила на ВРИ) со бројот на планирани извештаи за годината.