



National Endowment
for Democracy
Supporting freedom around the world



INSTITUTE OF SOCIAL SCIENCES
AND HUMANITIES
SKOPJE



ОДЗАРОВУВАЊЕ НА „АДМИНИСТРАТИВНИОТ УМ“ :
Поларизација на односите меѓу граѓаните и државата



-АНАЛИЗА НА ПОЛИТИКИ-

Анализа на политики
**ОДЗАРОБУВАЊЕ НА „АДМИНИСТРАТИВНИОТ УМ“:
ПОЛАРИЗАЦИЈА НА ОДНОСИТЕ МЕЃУ ГРАЃАНИТЕ И ДРЖАВАТА**
ИОХН-Скопје
декември 2020 – јануари 2021¹

¹ Поинаква варијанта на студијата беше произведена во декември со поддршка на Фридрих Науман Фондацијата, а основата на студијата беше изготвена со поддршка на National Endowment for Democracy.

1. ВОВЕД: КРАТКА ИСТОРИЈА НА УПРАВУВАЊЕТО СПОРЕД МОДЕЛОТ НА „ЗАРОБЕНА ДРЖАВА ВО ХИБРИДНИТЕ ИЛИ ИЛИБЕРАЛНИ ДЕМОКРАТИИ“

Во изминатите неколку години, Северна Македонија се соочи со многу промени. Започнувајќи од протестните години (Студентски и Професорски пленум, движењето #протестирам, и др.), продолжувајќи со скандалот со прислушуваниите разговори (објавени од тогашната опозициска партија – СДСМ) што ја потврдија тоталитарната природа на „илибералната демократија“ на Никола Груевски (според рецептот на Виктор Орбан), па сè до Договорот од Пржино од кој произлегоа Итните реформски приоритети. Овој документ произведен од Европската комисија а врз база на Извештајот од 2015 на Сениорската експертска група на Европската комисија, предводена од Рајнхард Прибе, сè уште е релевантен во мерењето на напредокот на евроинтеграциските процеси на земјата. Итните реформски приоритети бараа демонтирање на т.н. „заробена држава“ (термин што беше и официјално усвоен во Извештајот за напредокот на земјава за 2016, опишувајќи го авторитаризмот од ерата на владеење на Никола Груевски кој кулминира во периодот на 2015).

Како напомена, „дијагнозата на заробената држава“ – во контекст на Централна Источна Европа и Западен Балкан² – се однесува на состојбата кога јавните политики и законодавството се навидум усогласени со тие на ЕУ, но во суштина законите се пререгулирани на начин што ѝ доделува преголема и асиметрична моќ на извршната власт. Негова карактеристика е неизвесноста, односно правната несигурност, која произлегува од фактот што законските прописи и правила на игра постојано се менуваат, а, исто така, се и противречни додека, и покрај преголемата регулираност, остануваат недоречени. На тој начин, крајно бирократизираната семоќна извршна власт го легализира она што во нормална демократија не смее да биде легално. Со „дијагнозата“ на „заробена држава“ присутна во Извештајот за напредокот на земјата изготвен од Европската комисија за 2016 година, се прекина со постојаната мантра која се повторуваше во дотогашните извештаи според кои „законите се добри, но спроведувањето лошо.“³ Како дел од бројните примери може да се посочат: тогашниот Закон за високо образование (2008) со над 20 амандмани со кои суштински се поткопа академска автономија,⁴ Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги и неговите фамозни членови 92 и 93 со кои Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги имаше контрола врз програмските аспекти на медиумското работење, а технократскиот трик на Законодавецот беше во тоа што директно не предвидуваше контрола на содржината туку само на формата и „чисто техничките аспекти“ на програмата – а сепак беше детализирана контрола на содржините, па била и само формална.⁵ Од чисто формалната контрола произлезе и суштинска, иако премолчана и непризнаена, но фактички присутна државна цензура.

Една од премисите на оваа студија, која се заснова на долгогодишното истражување на заробеноста на државата во ерата на Никола Груевски, е дека констатацијата „законот е добар, но спроведувањето е лошо“ е не само празна туку и лажно наведувачка флоскула. Ова важи и ден денес, кога констатираме дека одзаробувањето, особено во делот на администрирањето, е далеку од довршено. Имено, што се однесува до административните постапки предвидени во секој од материјалните закони, стварноста е сосем обратна – тие се претворени во детализирани правилници и поставени во директен судир со Законот за општа управна постапка (кој е, всушност, единствениот закон кој е навистина добар а речиси никако не се спроведува).⁶ Потребен е развој на политики, кои ќе бидат материјализација на поинакви вредности вградени во административната пракса која ќе биде транспарентна, отчетна, а и вистински ќе се заснова на по-

² Дефинициите се дадени во наши претходни студии на темата кои датираат од 2014 и 2015 година и јасно формулираат дека изразот се користи на начин специфичен за контекстот - за разлика од Западот, во регионот е нераздвоива спрегата меѓу државата и капиталот, а државата е инструмент на репресија, но и на партиски а не само корпоративски интереси.

³ „Препораки на Групата за високи експерти за системски прашања за владеење на правото во врска со следењето на комуникациите откриени во пролетта 2015 година“ [“The former Yugoslav Republic of Macedonia: Recommendations of the Senior Experts’ Group on systemic Rule of Law issues relating to the communications interception revealed in Spring 2015”] (Брисел, 8 јуни 2015), достапно на: http://ec.europa.eu/enlargement/news_corner/news/news-files/20150619_recommendations_of_the_senior_experts_group.pdf пристапено на 09.11.2020.

⁴ Катерина Колозова, “Technology of State Capture Overregulation in Macedonian Media and Academia” (второ издание), Институт за општествени и хуманистички науки- Скопје, 2015.

⁵ Закон за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, (Службен весник на Р.Македонија бр.184/13).

⁶ Закон за општата управна постапка, (Службен весник на Р.Македонија бр.124/15).

читта на достоинството на граѓанинот како што налага Европската повелба на темелни права.

2. КОНТЕКСТ

Во 2017 година настана политичка промена која доведе до поголема демократизација. Овој напредок беше забележан и во извештаите на ЕУ, но и од други меѓународни институции и влијателни организации како Freedom House (извештаи од 2017-2019). Сепак, Вториот извештај на Сениорската експертска група (2017) предупреди дека: една форма на заробена држава ќе биде заменета со друга, освен ако не се воспостави рамнотежа помеѓу извршната, судската и законодавната власт.⁷

Во македонски контекст, суштината на феноменот „заробена држава“ се состои во огромната моќ на извршната власт на сметка на законодавната и судската власт. Долгогодишното истражување на ИОХН-С токму на оваа проблематика открива дека собранието се користи од страна на владата како обичен инструмент за озаконување на сите видови практики кои претпоставуваат злоупотреба на моќта, непочитување на човековите права и слободи, и присвојување на државниот апарат од страна на партијата која е крони-капиталистичка олигархиска клика. Друга карактеристика на „илибералните демократии,“ исто така нарекувани и хибридни режими, е поларизацијата на општеството предизвикана од тензиите помеѓу политичките елити. Од 2017 до крајот на 2020, според нашите претходни студии спроведени со поддршка на NED но и во рамки на Civica Mobilitas програмата, постои напредок на план на деполаризација на односите помеѓу политичките елити. Во оваа анализа, пак, констатираме продлабочена поларизација помеѓу граѓаните и институциите на државата – взаемна недоверба впишана во законите на државата (преку постојан имплициран сомнеж во граѓанинот како потенцијален злоупотребувач) и врежана во недовербата во институциите постојано изразувана од граѓаните во бројни анкети и студии.

Со оглед на тоа што Северна Македонија треба да го започне процесот на преговори, а првите преговарачки поглавја се однесуваат токму на темелните права според Европската повелба, но и судството, сега е вистинско време да се подигне свеста за тоа дали навистина нашето законодавство и неговото спроведување се водат според клучните вредности на Европската повелба на темелните права: „Како еден од основните принципи на Европската унија е поставувањето на индивидуата во срцето на своите активности, преку воспоставување на државјанство на Унијата и преку создавање на област на слобода, безбедност и правда.“

Авторитарно креиранiot систем на администрација е неспособен да овозможи власт „ориентирана кон индивидуата“, каде прекумерната регулација што служи на квазиапсолутната контрола на извршната власт не може да им гарантира на граѓаните центрирана и одговорна администрација. Прекумерната бирократија се насочува кон апсурдот во кој македонските граѓани се соочуваат со банални ситуации како долготрајни процеси и за наједноставните административни процедури на пр. вадење на изводи на родени и исправање грешки во нив. Тоа зборува за фактот дека законодавството секогаш повеќе ги претпоставува нивните обиди за злоупотреба и го штити бирократскиот апарат од граѓанинот, отколку обратно. Затоа целосната филозофија на изготвување закони особено во нејзините аспекти на пропишаните административни процедури, мора да биде суштински сменета. Таквата промена бара законодавство со вредносен систем кој е близок до Европска повелба на темелни права.⁸ Во случаи на дигитализација на издавање документи, како на пример изводите на родени, алгоритмот може и треба да се потпира на законодавство, кое е во линија со споменатите основни вредности. Кога се впуштаат во преговори за првите две поглавја, законодавците во Северна Македонија мора да обратат внимание на: Сместување на индивидуата во центарот на управувачките активности и Правото за добра администрација, како права и вредности наведени во Европската повелба на темелни права.

Тврдиме дека „лошото спроведување“ се состои токму во тешко бирократизиран државен апа-

⁷ „Проценка и препораки на Групата за високи експерти за системски прашања за владеење на правото 2017“ [“The Former Yugoslav Republic of Macedonia: Assessment and recommendations of the Senior Experts’ Group on systemic Rule of Law issues 2017”], (Брисел, 14 септември 2017), достапно на: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/2017.09.14_seg_report_on_systemic_rol_issues_for_publication.pdf, пристапено на 1.12.2020.

⁸ Европска комисија, “Charter of Fundamental Rights of the European Union” [„Повелба за темелни права на Европската Унија“] (Брисел, 26.03.2013), достапно на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT>, пристапено на 11.11.2020.

рат, што го попречува правото на добра администрација, која е ориентирана кон индивидуата, држејќи ги граѓаните во кафкијански лавиринти без ефективни средства кога треба да бараат правда и надоместок при оштетеност од институциите (и приватните тела кои се занимаваат со дејност од јавен карактер). „Лошото спроведување“ на наводно добрите закони е изведено од извесни принципи на законодавството, кои ја издаваат намерата државниот апарат да си служи на самиот себе, што го прави граѓанинот нем предмет на контрадикторни и скапи процедури. Истото законодавство и пропишаните чекори на имплементација, присутни во законските и подзаконските акти, го оставаат граѓанинот без судски и други механизми што ќе помогнат во одбраната на индивидуалното и колективното граѓанско право наспроти државата. Управниот суд се покажа како бескорисен механизам за заштита на физичките и правните лица од злоупотреба или неодговорно и неотчетно постапување на извршната власт.

Законот за општа управна постапка со кој се регулираат административните процедури меѓу секторите се однесува на самото прашање на добро и ефикасно управување применливо во сите области регулирани со посебните материјални закони. Сметаме дека неговата примена наместо поединечните и во дух сосема спротивни материјални закони е клучна во запирање на стариот авторитарен бирократски начин на размислување и стилот на изведување на административните процедури. Двата последни извештаи на ЕК за напредокот на земјата го забележуваат особено ниското ниво на имплементација на Законот за општата управна постапка.⁹ Затоа нашата заложба е во насока на застапување за негова целосна имплементација и синхронизирање со останатите законски, подзаконски акти и праксата во духот на овој закон. Впрочем неговата целосна имплементација ќе овозможи имплементација на Европската повелба на темелни права во функционирањето на администрацијата (наложена во нејзиниот член 41).

3. ИСТРАЖУВАЊЕ

За потребите на оваа анализа беше направено истражување кое се основа на квантитативни и квалитативни податоци од повратните информации од граѓаните за начините на владеење како што се перципираат во нивните секојдневни животи, прикажувајќи ги административните и политичките препреки, обесхрабрувањето на нивните професионални и граѓански настојувања, како и преферираните решенија за политики.

Појдовме од неколку истражувачки прашања кои го опфаќаат следното:

- Дали администрацијата, а со тоа и системот на закон и имплементацијата на јавните политики се заснова на почитување на граѓанинот, заштитата на граѓанските права?
- Дали системот на имплементирање на јавни политики, односно, администрацијата, се восприемаат како ефикасни и одговорни кон потребите на граѓанинот, подразбирајќи транспарентност, отчетност и судска одбрана на индивидуалните права наспроти институциите?
- Која е основната филозофија на законодавството: дали е заснована на европската традиција на одбрана на граѓанинот од самоволието и непредвидливоста на државата или е обратно, имено ја заштитува државата од граѓанинот кој е секогаш под сомнеж дека има намера да злоупотреби или да прекрши закон?

3.1. Анализа на релевантни истражувања

Оваа студија на ИОХН-Скопје започна од анализа на истражувања, но и на вредностите и филозофијата на законодавството, како и споредбено читање на релевантните закони во земјите-членки на ЕУ. Секундарната литература вклучува различни национални, но и меѓународни извештаи од институции како: Венецијанската комисија, GRECO, Советот на Европа, Transparency International и, секако, извештаите на Европската комисија за напредокот на земјата.

⁹ Европска комисија „Progress report North Macedonia 2019“ [„Извештај за напредокот на Северна Македонија 2019“] (Брисел, 2019), достапно на: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-north-macedonia-report.pdf>, пристапено на 11.11.2020.

Кога станува збор за владеење на правото и корупцијата во администрацијата, во однос на она што физичките и правните лица се соочуваат на дневна основа, надлежен суд што треба да ги решава спорите на потенцијалната злоупотреба на административната моќ и небрежно постапување е Управниот суд. Новиот Закон за управни спорови што стапи на сила во мај 2020 треба да овозможи опиплива правда за оние на кои им е нанесена неправда од администрацијата или асиметричната по моќ извршна власт.¹⁰ Официјалната веб страница на Управниот суд не нуди никакви информации за бројот на спорови, решени во корист на тужителите. Народниот правобранител има издадено извештаи за ова прашање, покривајќи го периодот од 2016-2019 година, во кое се наведува дека административните спорови биле решени на таков начин што граѓаните започнале да ја губат довербата во институциите особено во судството.¹¹ Во последниот годишен извештај на Канцеларијата биле забележани неколку значајни тенденции. Во 35% случаи се случиле нарушувања на човековите права и слободи. Од нив помалку од половина, само во 43% случаи, државните административни тела, другите тела и организации со јавни овластувања ги прифатиле забелешките на правобранителот.¹² Со оглед на тоа дека стариот Закон за управни спорови само овозможуваше случајот да се врати на самиот почеток, а странката бесконечно да се врти во истиот круг, ниту овие процедурални прифаќања воопшто не значат ефективна правда. Новиот Закон за управни спорови кој одложено стапи на сила во мај 2020 се очекува да овозможи поефективна правда. Споредено со 2018, податоците во Извештајот на Народниот правобранител од 2019 покажуваат дека постои зголемување на идентификуваните повреди за 6%. Од друга страна, анализата на податоците во споредба со прифатените препораки/индикации покажуваат намалување од 28% споредено со 2018 година, кога процентот на прифатените предлози изнесувал 71%.¹³ Ова укажува на фактот дека нејаснотиите во законските прописи, како и неподготвеноста на одговорните лица да соработуваат со Народниот правобранител, сè уште предизвикуваат штета на граѓаните во смисла на почит и исполнување на нивните права.

Неодамна објавената студија на МЦМС укажува на широко распространета перцепција за корупција меѓу администрацијата на пониските нивоа. Наспроти ова, граѓаните не ја чувствуваат/препознаваат високата корупција како нешто што директно го засега квалитетот на нивниот живот, додека онаа со која се среќеваат на секојдневно ниво е токму нешто од што се најнепосредно засегнати.¹⁴ Нашето учество во демографска студија за гласачки приоритети ни овозможи увид во ваквите податоци на репрезентативно ниво.

Секоја година, ИОХН-С за сопствени потреби, изготвува анкета на национален репрезентативен примерок од 1100 испитаници. Податоците од 2020 година покажуваат дека перцепцијата на граѓаните за независноста на судството е најниска досега со 1.92 просечна оценка (каде 1 е најниската, а 5 е највисоката оцена). Минатата година оваа оцена беше 2.03, покажувајќи дека иако оценката е слична со ланската, сепак е во опаѓање. Воопшто, недовербата во државните институции е висока поради поради перцепцијата дека институциите „им служат ним, на елитите“ и се сè, само не услуга на граѓаните. Во овој поглед, тие не го гледаат судството, особено Управниот суд како институција која може да донесе правда на граѓаните кога тие бараат транспарентно и отчетно постапување на институциите. Од друга страна, според споменатите извештаи на Народниот правобранител, тужителите на државата никогаш не ја добиле декларираната, но по пат на самиот законски текст и процедурализам, субвертирана правда што треба да ја овозможи Управниот суд.

Затоа наместо да се фокусираме исклучиво на криминалот на белите јаки и корупцијата меѓу високите функционери – што кога се спроведуваше во минатите декади, вообичаено служеше да се поткопаат политичките противници – локалните и меѓународните „чувари“ на граѓанското општество и известувачите на ЕУ, треба повеќе да се фокусираат на корупцијата со која се

¹⁰ Закон за управни спорови, Службен весник на Република Северна Македонија бр.96/2019.

¹¹ Република Северна Македонија: Народен правобранител, стр. 54, достапно на: <http://ombudsman.mk/upload/Godisni%20izvestai/GI-2019/GI-2019.pdf>, пристапено на 26.07.2020.

¹² Народен правобранител, „Годишен извештај 2019 Република Северна Македонија за степенот на обезбедувањето, почитувањето и унапредувањето и заштитата на човековите слободи и права“ (2020), достапно на: <http://ombudsman.mk/upload/Godisni%20izvestai/GI-2019/GI-2019.pdf> пристапено на: 31.08.2020.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Наташа Ивановска, et al. „Извештај за проценка на корупцијата: Ниво на корупција“, МЦМС: Скопје, 2020, графа 7, стр. 21

соочуваат обичните граѓани. Со цел да се справат со таа корупција, Управниот суд, со помош на новиот Закон за управни спорови, треба да постапува на ефективен и транспарентен начин и треба да биде предмет на надзор на институциите и граѓанското општество.

3.2. Теренско истражување

Институтот на својата официјална веб страница изработи посебна платформа, која послужи како „crowdsourcing“ метод за собирање лични искуства на граѓаните со институциите и јавната администрација. Паралелно, членови на тимот учествуваа и во теренско истражување (собирање на усни истории) на лични приказни. Тие сведочат за непочитување на токму оние аспекти на законот што треба да се усогласат со начелата на Европската повелба за темелни права. Во едно, „поуката“ од секоја лична приказна е потребата од одзаробување на „административниот“ ум. Тоа што загрижувачки недостасува е почитта кон достоинството на граѓанинот, грижа за ефикасноста, обшта предиспозиција за носење заклучоци во полза на граѓанинот наспроти државниот апарат во случај на дилема - ова е една од основните претпоставки, вредности или филозофската подлога како на Законот за општа управна постапка така и на Европската повелба на темелни права во делот на правото на добра администрација.

Примерите користени овде се резултат на квалитативниот процес на кодирање што овозможи да се извлечат неколку категории што се повторуваат во приказните и се однесуваат на целокупната цел на истражувањето. Приказните покажуваат поларизација на односите меѓу граѓаните и државата и тематски се поделени на 3 области: транспарентност, неефикасност и перцепција на корупција.

3.2.1. Транспарентност

Транспарентноста се мери најмногу преку отворените информации за процесите и одлуките на институциите. Сепак, не само отворени туку и јасни и разбирливи информации се дел од транспарентноста. Официјалните информации не треба да бидат разбрани само од експертите, истражувачите и граѓанското општество. Информациите и процедурите треба да бидат достапни и јасни за сите граѓани. Анализата покажува дека на нашите институции им недостига транспарентност не само во поглед на отворени информации за граѓаните туку и достапност до нив. Достапноста повлекува јасни патеки за секоја административна процедура и поддршка во разбирањето и навигацијата преку сложените процедури. Во пракса, каде процедурите се комплексни, граѓаните најмуваат адвокати за навигација и извршување на нивните права и обврски, дури и за нај основните кои во европските демократии се на директен дофат на граѓаните по пат на ИТ алатките. Оваа пракса е поефикасна, но чини пари и обесхрабрува, создавајќи нееднаква достапност за граѓаните. Обичниот граѓанин, вообичаено се соочува со многу пречки и фрустрации кога се соочува со институциите:

„Поради ГОЛЕМАТА НЕПРИЈАТНОСТ ВО КОМУНИКАЦИЈАТА НЕ ГИ ДОБИВ ОДГОВОРИТЕ КОИ МИ БЕА ПОТРЕБНИ И ИНФОРМАЦИИТЕ МОРАВ ДА ГИ „СОБИРАМ“ ОД ИСКУСТВА НА КОЛЕГИ. МЕЃУ ТИЕ ИНФОРМАЦИИ БЕШЕ И ВАЖНАТА ПРОМЕНА ЗА РОКОТ НА УПЛАТАТА КОЈА МОРАВ ДА ЈА НАПРАВАМ, КОЈ БЕШЕ ПОМЕСТЕН. КОГА ДОЈДЕ ДЕНОТ ЗА ПОДНЕСУВАЊЕ НА ДОКУМЕНТАЦИЈАТА, КОЈА МОРА ЛИЧНО ДА СЕ ДОСТАВУВА, НЕМА МОЖНОСТ ЗА ЕЛЕКТРОНСКО ПОДНЕСУВАЊЕ, ИСТО ТАКА СЕ СРЕТНАВ СО НЕПРОФЕСИОНАЛНО ОДНЕСУВАЊЕ И НЕПОТРЕБНО ПОВИШУВАЊЕ НА ТОНОТ, ШТО СМЕТАМ ДЕКА Е НЕДОСТОИНСТВЕН НАЧИН НА ТРЕТИРАЊЕ НА СТУДЕНТИТЕ ОД ЧИИ СРЕДСТВА ВО ОПРЕДЕЛЕН ДЕЛ ОПСТОЈУВА ОВОЈ ДРЖАВЕН ФАКУЛТЕТ. КАКО МЛАД ЧОВЕК, ТЕШКО МИ Е ДА ГО СОВЛАДАМ ТОЈ ИНСТИТУЦИОНАЛЕН ХАОС И САКАМ ДА ГИ СРЕДАМ ПРОЦЕДУРИТЕ БЕЗ НИКАКВА ПОМОШ ОД ПРИЈАТЕЛИ, РОДНИНИ И ВРСКИ“.

Друг аспект на транспарентноста е поврзан со официјалната комуникација со институциите. Повеќето од приказните содржат информации за проблеми во комуникацијата со официјалните лица во смисла на: непрофесионална комуникација, дискриминација, некомплетни информации и неподготвеност особено во време на пандемија.

„38 ПАТИ СЕ ИМАМ ЈАВНО ВО УПРАВАТА НА ТЕЛЕФОНОТ ЗА КОНТАКТ. 10 МАИЛОВИ ИМАМ ПИШАНО ЗА ДА ПРАШАМ ДАЛИ ИМА ПРОБЛЕМ И КОГА БИ БИЛ ГОТОВ ПРЕДМЕТОТ. СÈ БЕЗ ОДГОВОР ДАЛИ ВООПШТО НЕКОГАШ ЌЕ ГО ДОБИЈАМ - НЕГОВОТО ВИСОЧЕСТВО = ИЗВОДОТ ОД МАТИЧНО.“

„СЛУЖБЕНИКОТ НА ШАЛТЕР БР.4 КАДЕШТО БЕВМЕ УПАТЕНИ, ИСТО ТАКА НЕМАШЕ МАСКА. КОГА ПРАШАВ КАДЕ МУ Е МАСКАТА, СО УЖАСНО ГРУБ ТОН МИ СЕ ОБРАТИ И МИ РЕЧЕ : „НЕМАМ НАМЕРА ЈАС ДА СЕ ГУШАМ НА РАБОТА 8 СААТИ, КОЈА СИ ТИ НЕКУЛТУРНА ТАКА МЕНЕ ДА МИ СЕ ОБРАЌАШ!? ЈАС ТУКА СУМ УСЛУГА ДА ТИ НАПРАВАМ ... СИТЕ ЖЕНИ СТЕ ИСТИ!!“

И покрај тоа што Министерството го усвои Кодексот за работниците во администрацијата,¹⁵ недостатокот на отчетност во смисла на интернализација на професионалниот етички кодекс и механизмите на саморегулација, како и функционалните административни процедури за жалби, повторно покажува дека е една од клучните пречки во јакнењето на транспарентноста и комуникацијата со администрацијата.

Од друга страна, пак, би сакале да нагласиме дека токму политичката култура според која треба поединецот да повнатрешнува вредности и убедувања за системот да функционира, зборува за елити без познавање на суштината на креирањето политики. Добрите јавни политики се израз на добри вредности, самите за себе како правила на игра, така што човечката индивидуална интернализација треба да стане ирелевантна. Токму затоа добрите политики се спроведливи по пат на соодветна ИТ технологија, а дури и носењето одлуки може потполно да се дигитализира.

3.2.2. Неефикасност

Целокупната неефикасност на администрацијата беше заедничкиот елемент на искуствата на повеќето граѓани. Под ефикасност се подразбира „економична постапка“ во смисла на време, пари и во служба на граѓанинот. Економичното или ефикасно постапување е дефинирано на ваков начин во Законот за општа управна постапка (ЗОУП) а во согласност со Европската повелба за темелни права. Сепак, во повеќето приказни се појавуваат различни пречки во административните процеси – грешки во процедурата, грешки во документацијата, барање дополнителни документи, надминување на временските рамки, неточност, проблеми во комуникацијата со службениците итн. Притоа, за овие грешки граѓанинот плаќа со време и пари спротивно на логиката на ЗОУП која налага дека во вакви случаи државата мора брзо да одлучи во полза на странката. Неефикасноста и фрустрацијата резултираат со недоверба во законитоста на институциите.

„ЖИВЕАМ НА 150 КМ ОД ГЛАВНИОТ ГРАД ИАКО СЕ ПОРОДИВ ВО СКОПЈЕ. ИЗВОД ОД КНИГА НА НОВОРОДЕНЧИЊА МОЖАМ ДА ИЗВАДАМ САМО ВО СКОПЈЕ. ИМАШЕ ЕДНА СИТНА ГРЕШКА, КОЈА ТРЕБАШЕ ДА СЕ ПОПРАВИ, НО 3 ПАТИ МЕ ВРАЌААТ ЗАШТО НЕ Е ПОПРАВЕНА И МИ ВЕЛАТ-ДОЈДИ ЗА 5 ДЕНА“

Примерот погоре портретира како една од наједноставните процедури, односно добивање извод од книга на родени, лесно може да се претвори во бесконечна сага на грешки и фрустрации, кои ги чинат граѓаните и дополнителни пари, но во исто време и стрес, но и дополнителна финансиска штета. Следниот пример е исто типична приказна на недостиг на ефикасност кога се справуваат со грешки и потребни бројни процедури да се завршат.

„ЈАС И МАЈКА МИ ИМАМЕ РАЗЛИЧНО ПРЕЗИМЕ. КОГА СЕ ВЕНЧАЛА СО ТАТКО МИ ВО 70-ТЕ ГОДИНИ, МАТИЧАРОТ РЕШИЛ СВОЕВОЛНО ДА Ѐ ГО ПРОМЕНИ ВО ПРЕЗИМЕТО НА СОПРУГОТ. ЗА ТОА НЕ БИЛА СВЕСНА 7 ГОДИНИ ДОДЕКА НЕ СУМ СЕ РОДИЛА И МИ БИЛ ДОДЕЛЕН ИЗВОД ОД МАТИЧНА КНИГА НА РОДЕНИ. ВЕДНАШ Е РЕАГИРАНО ЗА ПРОМЕНАТА, НО ГРЕШКАТА Е ПОПРАВЕНА САМО ВО НЕЈЗИНАТА МАТИЧНА КНИГА НА РОДЕНИ. ДОЛГИ ГОДИНИ ПОДОЦНА, ВО МОЈОТ ИЗВОД „ОД НИГДЕ НИКАДЕ“ ПОЧНУВА ДА СЕ ПОЈАВУВА НЕЈЗИНОТО ГРЕШНО ПРЕЗИМЕ ИАКО ВО ОРИГИНАЛНИОТ ИЗВОД Е ТОЧНО. ТАКВА ЖЕНА НЕ ПОСТОИ И

¹⁵ Министерство за информатичко општество и администрација „Кодекс за административни работници во администрација“, Службен весник на Република Македонија бр. 27/14, достапно на: <http://www.pravda.gov.mk/toc1/1854>, пристапено на 11.11.2020.

ТОА НИ НАПРАВИ МНОГУ АДМИНИСТРАТИВНИ ПРОБЛЕМИ. ДАДОВМЕ ПАРИ ЗА ПОВЕЌЕ ОД 20 ИЗВОДИ, НО НИКОГАШ НЕ СЕ ИЗВАДИ ТОЧНИОТ. ОТИДОВМЕ НА СПЕЦИЈАЛЕН ШАЛТЕР ВО УВМК, СПЕЦИЈАЛНО ЗА ДА ЈА ПРИЈАВИМЕ ГРЕШКАТА СО СИТЕ ПОТРЕБНИ ДОКУМЕНТИ И ДОКАЗИ ДЕКА ТАА ЛИЧНОСТ МИ Е МАЈКА И СЕ РАЗБИРА СО 300 ДЕНАРИ ЗА ПОПРАВАЊЕ НА ГРЕШКАТА. ВРАБОТЕНИОТ КОЈ ЕДВАЈ ЗБОРУВАШЕ МАКЕДОНСКИ ЈАЗИК, ЛИЧЕШЕ ДЕКА ЈА ПОПРАВИ, НО СЕПАК КОГА ПОВТОРНО ЗЕМАВ НОВ ИЗВОД-ГРЕШКАТА НЕ БЕШЕ ПОПРАВЕНА. НА ТОА ДОБИВМЕ ОДГОВОР-СИГУРНО НЕ ГО АЖУИРИРАЛЕ ВО КОМПЈУТЕРОТ. ПОСЛЕ СУДНИ МАКИ И МОЛЕЊЕ И БАРАЊЕ ВРСКИ И НЕНОАЃАЊЕ, СОСЕМА СЛУЧАЈНО СЕ ПОЈАВИ ВРАБОТЕН КОЈ БЕШЕ НАКЛОНЕТ ДА НÈ СОСЛУША. ВО ИСТИОТ МОМЕНТ ЈА ПОПРАВИ ГРЕШКАТА (ТРЕБАШЕ САМО ДА СЕ ВНЕСЕ ВО КОМПЈУТЕР), МИ ГО ИЗВАДИ ТОЧНИОТ ИЗВОД И УСПЕА ДА ЗЕМЕ ПОТПИС И ОД НАДЛЕЖЕН ЗА 10 МИНУТИ ЗА ДА НЕ СЕ ВРАЌАМ ПОВТОРНО ПО НЕКОЛКУ ДЕНА."

Важно е исто да се напомене дека издржливоста и ресурсите инвестирани во вакви случаи не може да бидат достапни за сите граѓани. Многу ограничувања во врска со пресекот на демографските прашања (социјален статус, образование, место, пол итн.) може да го спречат лицето да се одржува во институционалниот лавиринт поради недостиг на ресурси и/или пристап до нив.

Исто, една од главните особини што преовладува во повеќето од личните приказни е поимот за неопходност да се најдат „врски“ за да се добие поефикасна административна процедура. Користењето „врски“ – протекционизам и тоа за да се добие нешто што легално следува – е веќе форма на корупција на средно и ниско ниво. Со други зборови, корупцијата не е секогаш финансиска туку подразбира и протекционизам и непотизам. Податоците од усните истории покажуваат дека протекционизмот или вршењето приватна услуга воопшто не ги прават нештата полесни или поефикасни за граѓаните. Затоа, „врските“ изгледаат дека повеќе се товар отколку ефикасно средство и за администрацијата и за граѓаните.

3.2.3. Перцепција на корупцијата

Типичните примери на т.н. „мала“ корупција се присутни на сите нивоа на институционални структури и полиња. Податоците кои ги собравме не ни дадоа директен пример на корупција, но сознанието за корупција е дел од приказните, каде граѓаните „ја знаат тарифата“ или знаат колкава е тарифата за одредени услуги и процедури. Тие се најмногу анализирани да бидат дел од „културата на корупција“, која исто така значи дека е многу веројатно да се нормализира. На пример, општа перцепција е да се купуваат подароци за докторот и медицинскиот персонал како знак за благодарност за помошта. Во некои случаи, луѓето ги прифаќаат како корективен механизам за неуспехот на државата и компензираат за недоволните плати на докторите и професорите.

„НА СЕСТРА МИ Ѐ БЕШЕ ДИЈАГНОСТИЦИРАНО ДЕКА Е ВО ЖИВОТНА ОПАСНОСТ И ИТНО Е ПОТРЕБНА ОПЕРАЦИЈА. ЛЕКАРИТЕ ОД КЛИНИКАТА РЕКОА ДЕКА ПРВИОТ БЕСПЛАТЕН ТЕРМИН ЗА ОПЕРАЦИЈА Е ПОСЛЕ ТРИ МЕСЕЦИ И ДЕКА ТАА НЕ МОЖЕ ВЕДНАШ ДА СЕ ОПЕРИРА. УНИШТЕНИ НАЈДОВМЕ „ВРСКА“, ЛИЦЕ ПОВРЗАНО СО ДОКТОРОТ, ПЛАТИВМЕ ОДРЕДЕНА СУМА ПАРИ И ЗАКАЖАА ОПЕРАЦИЈА ЗА ДВА ДЕНА“.

Проблемот со корупцијата, но повеќе перцепцијата на корупцијата, е еден од ефектите на ниската ефикасност и нетранспарентност, како и недостатокот на отчетност, опфатени претходно во анализата. Затоа, перцепцијата за корупција може да се сопостави со зајакнување на сигурноста, ефикасноста, транспарентноста и отчетноста како главни проблеми што треба директно да се решат. Во однос на официјалните извештаи за корупција, Транспаренси Интернешнл ја рангира Северна Македонија на 106 место, со резултат 35/100. Податокот покажува мало подобрување во споредба со претходните години.¹⁶

Како еден заеднички елемент во сите постапки се појавува задолжителната нотаризација од приватните нотари. Со оглед на тоа што е барана од сите државни институции јавува сомнеж

¹⁶ Transparency International, Corruption Perceptions Index: North Macedonia profile, достапно на: <https://www.transparency.org/en/cpi/2019/results/mkd#details>, пристапено на 1.12.2020.

за можна системска корупција од која профитираат институциите и Нотарската комора. Ако на пример, ако некој сака да ја нострифицира странската диплома се соочува со сложена процедура. Најпрвин мора да добие македонски превод од судски преведувач. Потоа, мора да оди на задолжителна верификација кај нотар. Една од личните приказни сведочи дека нотарот побарал и дополнителен документ кој докажува дека судскиот преведувач е навистина судски преведувач, заведен во Министерството за правда иако е веќе легитимизиран со преводот со печат. Изгледа законодавството постои не за да ја овозможи нострификацијата на дипломите на граѓаните туку пред сè да ја заштити државата од претпоставената измама, што како ефект ја прави администрацијата неефикасна и сомничава. Ова значи дека наместо услуга кон граѓаните се овозможува комодитет за државата – се отежнува пристап до гарантирани права во функција на тоа државата да превенира замислена злоупотреба. Постојат органи за прогон и иследување и тие дејствуваат кога ќе се појави оправдан сомнеж. Нормалните услуги не смеат да се претворат во превентивни алатки на органите на контрола и прогон. Но, најзагрижувачко е тоа дека, како што е правилото, „што поголема бирократизираност – тоа поголема можност од корупција“¹⁷, па така сите овие административни лавиринти ниту ја направија нашата држава правно посигурна, ниту поотчетна ниту подобар сервис на граѓаните. Нашето споредбено читање на европските и, пред сè, германскиот закон за нотарски услуги¹⁸ и македонскиот, покажува за Запад непосведочена присилна нотарска заверка барана од државата.¹⁹

Законот за општата управна постапка може да биде единствениот пример на навистина „добар закон а лоша примена“ односно безмалку никаква. Можноста од имплементација е поткопана и од други противречни правни одредби што регулираат одредени области. Со цел целосно да се имплементира Законот за општата управна постапка, треба да се спроведе целосна дигитализација не само на процедурите на поднесок – и не само архивирање на документите кои треба да ја направат постапката поефикасна, пократка и поевтина – туку и софтверско процесирање одлука, решение и произведување документ (по примерот на Естонија каде што дигитално самите ја изведувате постапката на поднесување барање за пасош и по софтверското процесирање, самите си го подигнувате и печатот и пасошот од истата онлајн платформа). Исто, треба да се намали бројот на административните службеници, товар кој е многу тежок за носење за македонската економија, па така, што поголема дигитализација значи и подобра економија а не само поефикасно администрирање на јавните политики и реализирање на граѓанските права.

4. ОДЗАРОБУВАЊЕ НА АДМИНИСТРАТИВНИОТ УМ И ПРОБЛЕМОТ СО ГЛОМАЗНА АДМИНИСТРАЦИЈА

Сите приказни од истражувањето покажуваат дека одзаробувањето на државата не е комплетирано сè додека обичните граѓани остануваат заробени од неа и во облик на судската, како и во облик на извршната власт, заложници на самодоволен систем што одбива да биде отчетен, транспарентен и законски одговорен кон своите граѓани. Овој самозатворен систем ги остава граѓаните надвор од него, како туѓ ентитет. Неговата секој е застрашувачка кон оние што се надвор од сидот на самодоволна, неефикасна и неодговорна администрација.

Со оглед на тоа дека проблемот со заробената држава, што владата на СДСМ се обврза да го надмине, е очигледно идеолошки (како механизам на „либерална демократија“), мора да го наметнеме прашањето зошто новата влада не регрутирала и унапредила кадар барем на водечките административни позиции кој е способен да ги реализира новите вредности. Да се потсетиме на извештаите за напредокот на ЕУ за 2018 и 2019:

Препораката за 2018 година на Комисијата за вработувања, заснована на заслуги на отворени конкурси останува валидна, особено за именувања на високи раководни

¹⁷ Chong-En Bai and Shang-Jin Wei, "Quality of Bureaucracy and Open-Economy Macro Policies

Thursday", Brookings Institute (октомври 5, 2000), достапно на: <https://tinyurl.com/y3lvap55>, пристапено на 21.01.2021.

¹⁸ Bundesnotarordnung (BNotO), Ausfertigungsdatum: 13.02.1937 Vollzitat: "Bundesnotarordnung in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 303-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, die zuletzt durch Artikel 12 des Gesetzes vom 30. November 2019 (BGBl. I S. 1942) geändert worden ist", Stand: Zuletzt geändert durch Art. 12 G v. 30.11.2019 I 1942.

¹⁹ Закон за нотаријатот, Службен весник на Република Северна Македонија бр.72 / 16 и 172/16, Одлука на Уставниот суд бр.129 / 16 од 24.01.2018 година во Службен весник на Република Северна Македонија бр.25 / 18

лица. Почитувањето на принципите на транспарентност, заслуги и правична застапеност останува од суштинско значење. (Извештај за напредок на ЕУ 2019, стр. 11)

Исто така, може да се запрашаме зошто наместо да се намалува бројот на вработени во администрацијата, како што е побарано или советувано од ЕУ, тој напротив, продолжува да се зголемува.²⁰ Претпоставуваме дека е резултат на добро познатиот феномен на политички клиентелизам, каде политичките партии си ги наградуваат најактивните членови со вработување во јавната администрација, кои за возврат гласаат за нив на следните избори. Старата администрација останува и исто може да се мотивира да ја поддржи актуелната влада со средствата на политичкиот клиентелизам. Така, јавната администрација е всушност потенцијална огромна гласачка машинерија, политичко оружје од кое ни една влада или ни една вистински демократска влада не сака да се откаже. Оние чии работни места се независни од милоста на владејачката партија размислуваат самостојно како гласачи и не можат да бидат лесно манипулирана гласачка машина. Токму од овие причини, сметаме дека досегашните влади се немаат решено да го намалат бројот на државни службеници и да воведат поголема дигитализација, така одржувајќи ја премолчана системската корупција и политичкиот клиентелизам, понекогаш невидлив за надворешно око.

Додека Законот за административни службеници и Законот за јавни службеници обезбедуваат регрутирања, унапредувања и отпуштања засновани на заслуги, овие закони не се целосно применети во администрацијата. Постојат спротивставени одредби во Законот за внатрешни работи, кои овозможуваат вработените да бидат изземени од примената на Законот за административни службеници. Процедурите за привремени или службени вработувања со пониски критериуми се користат во многу случаи, заобиколувајќи ги критериумите што се поставени во Законот за административни службеници.²¹ Одреден напредок е забележан во подобрување на транспарентноста со усвојување на Стратегијата за транспарентност 2019-2021, операционализацијата на порталот за отворена влада и објавувањето на податоци за трошоците на владата.

Еден од документите, за кој се смета дека е клучниот чекор во обезбедување на потребниот реформски процес за администрацијата беше усвојување на Стратегијата за реформа на администрацијата 2018-2022 од Министерството за информатичко општество и администрација во 2017.²² Стратегијата се фокусира на четири аспекти како приоритетни во реформскиот процес: развој на политики и координација, јавен сервис и менаџмент на човечки ресурси, одговорност, отчетност и транспарентност, ИТ услуги и поддршка на администрацијата. Иако овие приоритети се преклопуваат со нашата анализа во некои делови, нашата студија потврдува дека нема некои суштествени подобрувања во имплементацијата на стратегијата.²³

5. ДИГИТАЛИЗАЦИЈА НА АДМИНИСТРАЦИЈАТА

Дигитализацијата претставува брз и ефикасен процес за разлика од државната бирократија која е спротивното, спор и инертен. Дигиталната трансформација овозможува полесен пристап и унапредување на сервисите за крајните корисници. Покрај тоа, дигитализацијата ќе овозможи поефикасна работа и ќе ја подобри транспарентноста на работењето. Процесот на дигитализацијата во извршната власт е започнат. Со претставувањето на дигитализацијата на администрацијата, основана на „Стратегијата за реформа на дигитализацијата 2018-2022“, владата објави 707 дигитализирани сервиси од 1267 сервиси на министерствата, на специјално наменета за таа потреба платформа наречена uslugi.gov.mk.²⁴ Сите тие не можат целосно да се завршат on-line. Кај некои е презентирана потребната документација, кај други може да се аплицира on-line, но има проблеми од типот: физичко присуство за подигнување документи, процесот

²⁰ „Заев: Намалување на администрацијата за 20% и помал број на министерства е еден од принципите за нова Влада“, Работник (4 август 2020), достапно на: <https://tinyurl.com/y2tldaol>, пристапено на 1.12.2020.

²¹ Европска комисија „Progress report North Macedonia 2019“ („Извештај за напредокот на Северна Македонија 2019“) (Брисел, 2019), достапно на: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-north-macedonia-report.pdf>, пристапено на 11.11.2020.

²² Министерство за информатичко општество и администрација „Јавна администрација 2022: Стратегија за реформа на администрацијата 2018-2022“ (февруари 2018), достапно на: https://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/strategies/srja_2018-2022_20022018_mk.pdf, пристапено на: 11.11.2020.

²³ Ibid.

²⁴ Официјална веб страница на Национален портал за Е-услуги, достапен на: <https://uslugi.gov.mk/>, пристапен на 1.12.2020.

на достава оди преку пошта и не се знае кога ќе се изврши испораката (доцнење без образложение), неможност за on-line плаќање на услугите итн. Ова е непотполна или само привидна дигитализација.

Како одговор на COVID-19 пандемијата, некои од процесите кои се одвиваат во владата и министерствата беа дигитализирани. Официјалните состаноци се организираат on-line, пакетот на економски мерки на владата насочени кон граѓаните беа целосно дигитализирани и процедурите можеа целосно да се завршат без физичко присуство. Министерството за образование и наука произведе on-line платформа за едукација на децата од основно и средно образование. Факултетите, исто така почнаа со настава преку интернет, но повеќето и таму застапаа правејќи ги бирократските процеси повеќе сложени за студентите во оваа ситуација. Исто така, Министерството за здравство претстави некои промени во функционирањето на системот во насока на дигитализација на некои алатки во релација доктор – пациент. Некои од нив се: закажување на тестирање за COVID-19, други услуги како продолжување на породилното отсуство и здравственото осигурување, домашно лекување од матичните лекари на болни од COVID-19, нов централизиран систем за on-line препишување на рецепти, регистар на електронски рецепти за полесно испорачување на терапијата на пациентите... Во насока на борба против пандемијата беше претставена националната апликација „Стоп Корона“, која што беше во функција кратко време бидејќи не беше соодветно прифатена од граѓаните.

За разлика од извршната власт на централно ниво, процесите на дигитализација на општинско ниво се сè уште на проблематично ниво. Процесите зависат од волјата на градоначалниците за промени во тој правец. Има некои општини кои во соработка со невладини организации имаат започнато со процеси на активно вклучување на граѓаните во одлуките на општината и во давање иницијативи преку достапни апликации за користење од страна на граѓаните и се интерактивни. Такви има во град Скопје и општините: Карпош, Велес и Валандово. Тие не се дигитализирани во смисла да се добијат документи во дигитална форма и да се вршат плаќања, но претставуваат добар почеток кон дигитализација на услуги кои ги нуди општината.

Иако постои интерес и придвижување во насока на дигитализација, сепак дигитализацијата на администрацијата и понатаму претставува сериозен предизвик кој се рефлектира во целокупната ефикасност на системот, транспарентноста во работењето, пристапноста до услугите и задоволството на граѓаните.

Секако, додека не се ревидираат речиси 300 закони при што процедурата би се препуштила на подзаконски акти усогласени со Законот за општа управна постапка, кој ги регулира сите процедури во поединечните материјални закони, дигитализацијата е бесполезна. Дигитализацијата треба да овозможи брза и транспарентна услуга, и можност корисникот сам да спроведе најголем дел од чекорите во процедурата, а системот за секунди или минути да му испорача документ. Во оваа смисла, предлагаме да се поддржи естонскиот модел на потполна дигитализација. Логиката на постапката не треба да наликува на стварната, во офлајн стварноста, изведувана постапка, но само пренесена на дигитално поле. Потребно е превреднување на сите вредности во име на членот 41 од Европската повелба за темелни права, за дигитализацијата да има вистинска функција.

6. ПРЕПОРАКИ

- Усогласување на процедуралната содржина во другите закони со сеопфатните принципи и одредби од Законот за општа управна постапка.
- Понатамошно одзаробување на државата од авторитарен стил на владеење и нејзино соучесништво со приватни интереси (како што е наметнување на задолжителна и прекумерна употреба на приватни нотари), што се рефлектира во принципите на управната постапка кои се доминантни во законодавството.
- Развој на ефикасно унапредување на административниот персонал засновано на заслуги врз база на претпоставката дека ќе се создадат транспарентни механизми за овие процеси да бидат засновани на мерлива заслуга.

- Да се подобри одговорноста на институциите преку зајакнување на капацитетите и механизмите за правна заштита на граѓаните и правните лица преку поголема независност и транспарентност на Управниот суд.
- Целосна имплементација на Законот за општата управна постапка и неговиот принцип на ефикасна и економична постапка што ги става интересите на граѓаните пред интересите на државните институции, материјализирајќи го принципот институциите да бидат услуга на граѓаните.
- Институциите треба да го почитуваат правото на добра администрација, дел од Европската повелба на темелните права, што е поврзано со поглавјата 23 и 24 од пристапните преговори и, на тој, начин да го сметаат доброто администрирање и ефикасниот Управен суд за важен елемент на пристапувањето на земјата во ЕУ.
- Со цел да се минимизира можната корупција, да се зајакне институционалната отчетност и транспарентност, потребна е потполна дигитализација на сите постапки врз основа на суштинска промена на јавните политики и интервенции во законодавството кои веќе ги сугериравме.



www.isshs.edu.mk

ISBN- 978-608-4755-35-7