

Студија на појдовната
состојба (Baseline):

ДЕМОКРАТСКИ
ИНСТИТУЦИИ ИЛИ
ДАЛИ И КОЛКУ
ЕВРОПСКИТЕ

ТЕМЕЛНИ ВРЕДНОСТИ
СЕ ВГРАДЕНИ ВО
ФУНКЦИОНИРАЊЕТО
НА ЈАВНИОТ СЕКТОР?



СТУДИЈА НА ПОЈДОВНАТА
СОСТОЈБА (BASELINE):
ДЕМОКРАТСКИ ИНСТИТУЦИИ
ИЛИ ДАЛИ И КОЛКУ ЕВРОПСКИТЕ
ТЕМЕЛНИ ВРЕДНОСТИ СЕ ВГРАДЕНИ
ВО ФУНКЦИОНИРАЊЕТО НА
ЈАВНИОТ СЕКТОР?

Скопје, октомври 2023

**СТУДИЈА НА ПОЈДОВНАТА СОСТОЈБА (BASELINE):
ДЕМОКРАТСКИ ИНСТИТУЦИИ ИЛИ ДАЛИ И КОЛКУ
ЕВРОПСКИТЕ ТЕМЕЛНИ ВРЕДНОСТИ СЕ ВГРАДЕНИ ВО
ФУНКЦИОНИРАЊЕТО НА ЈАВНИОТ СЕКТОР?**

Издавач:

Институт за општествени и хуманистички науки - Скопје

Уредник:

Д-р Катерина Колозова

Автори и истражувачи:

Д-р Катерина Колозова

Д-р Калина Лечевска

Д-р Викторија Боровска

Д-р Тихомир Топузовски

Д-р Ана Блажева

Меритон Туша

Ристо Алексовски

Стручна редакција:

Д-р Ана Блажева

Техничка подготовка и дизајн на корица:

Ристо Алексовски

Содржината на оваа публикација е единствена одговорност на Институтот за општествени и хуманистички науки - Скопје и на ниту еден начин не може да се смета дека ги одразува ставовите на Владата на Швајцарија, Цивика мобилитас или организациите што ја спроведуваат.

Përmbajtja e këtij publikimi është përgjegjësi vetëm e Institutit për Shkenca Sociale dhe Humane - Shkup dhe në asnjë mënyrë nuk mund të konsiderohet se pasqyron pikëpamjet e Qeverisë së Zvicrës, Civica Mobilitas-it ose organizatave që e zbatojnë atë.

СОДРЖИНА

ПРОЕКТ „ ПРЕКУ ДЕПОЛАРИЗАЦИЈА ДО ДЕМОКРАТСКИ, СТАБИЛНИ И ВКЛУЧУВАЧКИ ИНСТИТУЦИИ: ПРИДОНЕС НА ГРАЃАНСКОТО ОПШТЕСТВО“ [08]

ВОВЕД [10]

1. РЕФОРМИ, СТРУКТУРЕН ДИЈАЛОГ СО ГРАЃАНСКОТО ОПШТЕСТВО И WATCHDOG МОНИТОРИНГ [14]

1.1. Општи согледувања [15]

1.2. Главните приоритети на политиките против чија позадина го ставаме фокусот на нашата акција: инклузивност, децентрализација и деполаризација на демократските институции [21]

1.3. Стојалиште по повод Извештајот до Скрининг процесот за Северна Македонија, со осврт на демократски институции и интерсекторскиот приод [24]

2. АНАЛИЗА НА ДЕМОКРАТИЗАЦИЈА НА ИНСТИТУЦИИТЕ [28]

2.1. Закони под Министерство за внатрешни работи [32]

2.2. Закон за матична евиденција [35]

2.3. Управа за водење матични книги [36]

2.4. Јавна администрација [37]

2.5. Закон за општа управна постапка [40]

2.5.1. Управна правда- граѓанинот наспроти институциите [42]

3. ИЗВЕШТАЈ ОД МОНИТОРИНГ НА ЈАВНОСТА, ПРВЕНСТВЕНО МЕДИУМИТЕ ЗА ДЕМОКРАТСКИ ИНСТИТУЦИИ [46]

3.1. Методолошка рамка и политички контекст [47]

3.2. Демократските институции вон фокусот пред започнување на преговорите со ЕУ [50]

3.3. Демократските институции вон фокусот и по

започнување на преговорите со ЕУ [50]

3.4. Заклучоци од медиумскиот извештај [54]

4. ДОПОЛНИТЕЛНА ДИМЕНЗИЈА НА ТЕРЕНСКОТО ИСТРАЖУВАЊЕ: СТУДИИ НА СЛУЧАЈ И ШТО НАУЧИВМЕ ОД НИВ [58]

4.1. Колку се демократски институциите за луѓето со предизвици, или потесно – луѓето со ретки болести? [55]

4.1.1. Податоци од средби [61]

4.2. Децентрализација и регионализацијата на основните граѓански услуги како предизвик [63]


4.3. Лични документи, катастар, изводи од матична книга, и други основни услуги [64]

ЗАКЛУЧОЦИ ОД ТЕРЕНСКОТО ИСТРАЖУВАЊЕ [68]

ПРЕПОРАКИ [72]

БЕЛЕШКИ [76]





Проект „Преку
деполаризација до
демократски, стабилни и
вклучувачки институции:
Придонес на граѓанското
општество“

На почетокот од 2023 година, Институтот за општествени и хуманистички науки – Скопје, во соработка со: Институт за медиуми и аналитика (ИМА), Балкански институт за регионална соработка (БИРС) и Здружението на граѓани за ретки болести „Живот со предизвици“ (ЖСП) го започнаа проектот „Преку деполаризација до демократски, стабилни и вклучувачки институции: Придонес на граѓанското општество“ под програмата Цивика мобилитас односно со поддршка од Владата на Швајцарија.

Во рамки на овој проект се направи сеопфатна анализа, т.н. бејслајн студија што ги опфаќа сите соодветни документи во однос на клучните теми од проектната акција. Воедно беше спроведена и медиумска анализа како јавноста и клучните чинители ги разбираат клучните теми, но и медиумски мониторинг за застапеноста на истите. Беше дизајнирана и специјална платформа (#ДеполаризирајСе), каде се споделуваа сите јавни објави во однос на проектот, но беше и креиран посебен дел (Твојата приказна), каде граѓаните можеа да ги споделуваат личните искуства со институциите. Партнерските организации - БИРС и ЖСП изготвија и студии на случај во нивните домени на здравство и децентрализација. Со тие податоци организираа и средби и панели за застапување политики кон подемократски институции и надминување на потенцијалните бариери.



Вовед

Оваа анализа ги идентификува недостатоците во јавниот сектор во однос на имплементацијата на Темели (Кластер 1) во функционирањето на институциите или со други зборови, се обидува да произведе наоди засновани на докази доколку администрацијата се гледа интерсекторски, функционира не само законски туку и демократски. Правото на добро управување, член 41, од Европската повелба за темелни права (ЕПТП) е замислено правото на граѓанинот, како што стои во преамбулата на Повелбата:

Свесни за своето духовно и морално наследство, Унијата се заснова на неделивите и универзални вредности на човечко достоинство, слобода, еднаквост и солидарност; таа се заснова на принципите на демократија и владеење на правото. Поединецот го става во сржта на своите активности со воспоставување на државјанство на Унијата и со создавање на област на слобода, безбедност и правда.¹

Базирано на наодите од анализата, студијата нуди модели и специфични акции втемелени на анализа на политики за да ја адресира итната потреба и од државата и од општеството да го имплементира пристапот за секторските реформи како што е предвидено со новата секторска методологија, честопати нарекувана „француска методологија“. Студијата нуди увид во нивото на кое граѓанското општество, експертската заедница, како и пошироката стручна јавност како: професори, јавни интелектуалци и медиуми се запознаени со принципот на „демократски институции“, не само како апстрактна вредност туку како принцип на политики што може да се имплементираат во законодавство, подзаконски акти и планирање на политиките и деловни-


ци, сфатени интерсекторски. Второто е незаменлив принцип бидејќи претставува предуслов за демократизација на јавниот сектор или на институциите во целина на сеопфатен начин.

Начинот да се продолжи кон таквата цел е да се има и да се имплементира Законот за општата управна постапка :

Немаше напредок во насока на поедноставување на административните постапки. Законот за општата управна постапка (ЗОУП) сè уште не се спроведува систематски во администрацијата и покрај повторените препораки на Европската комисија.²

Ако сакаме да навлеземе подлабоко во основата на извештајот на Комисијата за 2021 година, треба да ја прочитаеме позадината на извештајот на SIGMA, кој ги открива длабоките недостатоци на нашите институционални капацитети, првенствено во однос на човечкиот капитал и неговите способности, да размислуваат во смисла на планирање на политиките, интерсекторски и реформска визија на погледите и планирањето на политиките. Нашиот систем очигледно има капацитет прекумерно да продуцира закони и да ги усогласи со Acquis дури и според извештајот SIGMA за истата година, но, сепак, ова не е способност да се размислува во смисла на политика која е разбрана за доброто управување како 1) управување и служба на граѓанинот, 2) усогласување со вредностите на демократијата и принципот „Граѓанинот на прво место“ на Европската повелба за темелни права. Во анализата ќе се користи и подоцнежниот извештај, но самиот избор на извештајот од 2021 година е намерен поради методолошки причини – компаративно читање со последниот SIGMA извештај

(кој понекогаш го нарекуваме СИГМА извештај 2022, поради периодот кога стана достапен за анализа).

- 
1. Реформи, структурен дијалог со граѓанското општество и watchdog мониторинг

1.1. Општи согледувања

Нашиот увид во претходните процеси на мониторингот спроведен од Граѓанското општество, поконкретно од платформата за мониторинг поддржана од ИПА II, а сега регистрирана како Фондација за европски дијалог¹ поконкретно, нашиот увид во институционалните извештаи на властите во Северна Македонија преку Секретаријатот за европски прашања (СЕП) – до мониторинг групата, вклучувајќи го и извештајот од 6 октомври 2022, даде доказ според кој го основаме нашиот заклучок – има отсуство на концептот на интерсекторност. Форматот на извештувањето е воспоставен заедно со мониторинг платформата на ГО што упатува отсуство на познавање, свест, интерес или способност да се следи прогресот во термини на новата методологија. Интерсекторскиот пристап е подлога за реформи осмислени и спроведувани во облик на кластери (инхерентно врзани групи на области и преговарачки поглавја) што е срцето на новата пристапна методологија. За ваквата реформска визија потребно е мислење во термини на политики, анализа но и визија, која претпоставува, не само како да се напише еден закон туку и како да се спроведува во пракса и како да има мерлив ефект во стварноста: на овој план, Северна Македонија има институции кои според своите капацитети се далеку под регионалниот просек кој, според СИГМА 2021/2022, има коефициент 2.7 (на скала од 1 до 5). Македонскиот коефициент е 2.1, а ниската оценка се должи токму на неспособноста да се мисли во термини на политики и само се компензира со агилноста законодавството да се прилагодува кон европското Acquis. Дури и кога нашето граѓан-

¹ Официјална веб-страница на Фондацијата за европски дијалог на: <https://dijalogkoneu.mk/>

ско општество се обидува да ги дискутира последните наоди на СИГМА, го пројавува истото слепило како и нашите институции – не се дискутира нискиот капацитет за policy визија со која би се осмислила реформски и интерсекторски ами колку институциите му дале отчет на граѓанското општество на теми кои воопшто не се поврзани со оваа загрижувачка оценка на СИГМА. Тоа, впрочем, и не треба да изненадува со оглед на тоа дека наши истакнати граѓански организации од тинк тенк заедницата ја третираат новата методологија со скепса и како европски трик за одолговлекување на процесот на пристапување, и тоа во недоглед.³

На пример:

Оваа ситуација ја замаглува одговорноста на домашните политички елити од застојот во реформите и на некој начин за жал им дава алиби. Оттука, моментот е круцијален за да се задржи порастот на кредибилитетот на ЕУ заедно со желбата на граѓаните да бидат дел од ЕУ. Не сакаме ситуација каде луѓето ја сметаат ЕУ за добар сојузник, но не сакаат да бидат дел од неа. Покрај нас самите, клучно е како ЕУ ќе се постави кон земјата во претстојниот период за да не се изгуби овој позитивен моментум. Потребна е конкретна временска одредница за влез на регионот во ЕУ и конкретизирање на новата методологија која на делови е нејасна и отвора можност за повторно одолговлекување на проширувањето до недоглед. Дополнително, многу е важно вклучување на земјата во институции на ЕУ од кои граѓаните ќе имаат директни бенефиции. Во делот на нашата рамка ЕУ

мора појасно да покаже дека ќе ја заштити земјата од непринципиелните намери на Бугарија за историски ревизионизам кон земја кандидат, и на пример да номинира свој претставник во тн „историска комисија“. Само така кредибилитет може да се возобнови. Во спротивно ќе продолжи да паѓа и наклонетоста на граѓаните кон трети страни ќе расте, не само поради симболично одмазда и револт од изневерените очекувања туку и како вистинска алтернатива“, додаде Трошановски.⁴

Ова отсуство е уште повеќе забележливо или загрижувачко кај ГО бидејќи се очекува тоа да биде авангардата на пристапувањето според новата методологија, и овде мислиме на стручната заедница и/или граѓанското општество разбрано пошироко – од тинк тенкови до академски установи ангажирани во непрофитни цели и како јавна интелигенција. Интересно, „набљудуваните,“ односно институциите, кои поради скрининг процесот се нужно ставени во ситуација да размислуваат за ова прашање и да го споменуваат концептот на интерсекторност, покажуваат повисоко ниво на свест за потребата од таков приод во градење на политиките. Ова е потврдено од нашата медиумска анализа (подолу) како и прегледот на мониторинг извештаите на СЕП за граѓанското општество. Секако зборуваме за отсуство, односно ниско присуство на свест, додека капацитетите се друго прашање и во овој миг сè уште можеме да се потпреме првенствено на оценките на SIGMA за 2021. Параметрите на СИГМА ги надополнуваме со сопствени индикатори – тие претставуваат рефлексивност на тоа што поконкретно значи споменатата оценка на СИГМА. Кога станува збор за граѓанското општество, тинк тенк заедницата потесно, освен во прегледаните мониторинг

извештаи на СЕП кон ИПА поддржаната Платформа за структурен дијалог (која се спроведуваше од 2019 до 2022 година), каде забележавме отсуство на критериумот „интерсекторско“ планирање политики и отсуство на критериумот „демократски институции,“ како хоризонтална вредност интегрирана во јавната администрација, забележуваме и во независните мониторинг студии. Последниот извештај објавен од ЕПИ (Институтот за европски политики од Скопје) на тема „реформи во јавната администрација“, се темели на СИГМА извештајот за 2021 (достапен за јавноста во 2022), каде ниските оценки за Северна Македонија се однесуваат првенствено на (не)способноста да се мисли реформски односно во термини на политики (значи, интерсекторски, според новата методологија на пристапување) наспроти номинално усогласување закони со Acquis-то. Во оваа анализа на ЕПИ објавена во 2023, користени се индикатори кои се однесуваат исклучиво на транспарентност и отчетност, а не индикатори кои би донеле сознанија и податоци кои се однесуваат директно на недостатоците наведени во Извештајот на СИГМА кој е предмет на анализа.⁵

Заклучивме дека во овие извештаи, во коментарите на граѓанското општество на извештаите дадени од институциите, поимот „сектор“ почесто се обработува во традиционална смисла што ја следи старата институционална архитектура. Отсуството на примена на новата методологија за пристапување е очигледно (со оглед на тоа што интерсекторскиот пристап е во центарот). Понатаму во оваа студија, се повикуваме на фактот дека Европската комисија ги информираше нашите институции за новата методологија, која е формата и суштината на реформите што треба да се спроведат, притоа нудејќи насоки и индикатори

за следење на напредокот. Забележуваме дека ниту во извештаите на СЕП ниту во повратните информации на граѓанската платформа не можат да се најдат никакви траги, сето тоа изгледа како еднонасочна комуникација – не може да се забележи промена во известувањето според новата методологија, ниту во поставените индикатори ниту во содржината на известувањето. Интерсекторноста е клучна за новата методологија а логиката на „групирање“ на поглавјата е премисирана токму на интерсекторскиот пристап, сепак таа целосно отсуствува од иницијативите за следење во изминатите неколку години, а поконкретно од содржината што ја има произведено Платформата за структурен дијалог поддржан од Делегацијата на Европската унија во Скопје и водена од поранешната фондација „Отворено општество Македонија“, Реактор и Центар за граѓански комуникации.⁶ Едни од прелиминарните наоди, а воедно и премисата за понатамошна анализа е дека не само институциите, туку граѓанското општество, делот од него, што има експертиза за следење и проценка, самото ја усвои новата методологија.⁷

Може само да се претпоставува дека причините за овој неуспех лежат во отсуството на капацитети да се сфати новата методологија, а со тоа и политиките и вредносните принципи на „демократските институции“ и интерсекторноста. Така, антикорупцијата треба биде вклучена во сите релевантни поглавја, односно во сите кластери на интерсекторски поврзувања (оти не постои област на политики која е изземена од одговорноста за владеење без корупција). Така, што се Темелите (од Кластер 1), односно сите права и слободи од Европската повелба на темелните права треба да се материјализираат во сите сектори на јавната администрација:

Владеењето на правото ќе стане уште поцентрално во преговорите за пристапување, на пример, преку антикорупциската работа која ќе се вклучи во соодветните поглавја. Ќе има посилен фокус на основите на функционирањето на демократските институции, реформите на јавната администрација и поддршката на економските реформи. Напредокот на основните реформи ќе го одреди целокупното темпо на преговорите.⁸

Извештајот на Европската комисија за скрининг процесот на нашата држава објавен кон крајот на летото 2023, во делот на „јавна администрација“ почнува токму со цитирање на правото 41 од Европската повелба на темелните права. Основите на демократијата, темелните права треба да се пресликани во вредностите, а вредностите во праксите и правилата на функционирањето на институциите.

Јавната администрација, во својата целост, не може да се сообрази со овие темелни вредности доколку не го примени интерсекторскиот приод, како начин на обединување по пат на принципи, но и како начин што гарантира дека секторите не се авторитарни во управувањето што лесно се правда со некаква наводна „специфичност“ на секторот.⁹ На една од објаснувачките сесии оваа година, претставниците на Северна Македонија и Албанија го поставија прашањето за „преклопување“ на економијата и образованието во еден од кластерите, на што добија одговор дека двете области се вкрстуваат и поедноставниот одговор - „кога ќе ви бараме отчет за економија, ќе ви бараме отчет и за образование“, и обратно (јавен стриминг на 7 октомври 2022). Нашето медиумско истражување досега не покажа никакви значајни изјави на креаторите на јавното мислење и по-

литиките достапни јавно, кои покажуваат фокус или способност. Извештајот на СИГМА за 2021 докажува за институционалниот низок капацитет за размислување во однос на политиките и реформите на ЕУ, што е показател за неможноста да се размислува интерсекторски, да се конкретизира вредноста на „демократските институции“ во конкретни, опипливи политички решенија.

Понатаму, нашата медиумска анализа покажува слепа точка во мониторинг активностите на граѓанското општество и за ова прашање. Фактот дека мониторинг групите во претходната платформа за „структурен дијалог“ поддржана од ЕУ, спомената погоре, не беа структурирани на начин што ја одразува новата методологија, го одразува разделеното размислување на политиките на самите сектори или институции. Нема напор ниту во извештаите од мониторингот ниту во последователните извештаи на самите монитори (може да се најдат многу примери на новата платформа цитирана погоре) да се претпостави меѓу-тематски пристап кој ги поврзува областите преку сеопфатни обединувачки интерсекторски кластери. Тука спаѓа и кластерот што треба да биде основа на целокупната реформа на јавниот сектор и општеството - Темелите.

1.2. Главните приоритети на политиките против чија позадина го ставаме фокусот на нашата акција: инклузивност, децентрализација и деполаризација на демократските институции

Оваа студија, исто како и акцијата, има задача со двојно и истовремено образложение: да ја подигне способноста на засегнатите страни да ја разберат и имплементираат новата методологија, а во исто време да го следат процесот. Тврдиме дека секое

следење на имплементацијата на критериумот „демократски институции“ треба да се фокусира првенствено на вкрстувањето на тематските области на зелената и дигиталната економија и неопходната ревизија на системот на високо образование за да се подготви економијата и работната сила на земјата за нејзините главни економски приоритет, (прашање за Темелите) економија заснована на иновации (повторно прашање за Темелите, доколку демократските институции се предуслов,¹⁰ но и на кластерот (и соодветниот ИПА прозорец)¹¹: „конкурентност и инклузивен раст“ и „зелена агенда и одржливо поврзување“ се двете меѓусебно поврзани со реформите во образованието бидејќи економијата заснована на иновации и интеграцијата на дигиталниот пазар се засновани на вистински ремонт на високото образование. Ова е многу експлицитно нагласено во документот (комуникацијата) од октомври 2020 година во врска со стратешкиот економски инвестициски план на ЕУ за Западен Балкан:

Оваа сеопфатна, долгорочна стратегија за соработка на овие полиња со Западен Балкан ќе биде од суштинско значење за подобрување на развојот на човечкиот капитал, запирање на „одливот на мозоци“ и „поттикнување на циркулацијата на мозокот“, како и поттикнување на развојот на долгорочен одржлив иновативен екосистем и транзиција до економија заснована на знаење. Ќе ги постави основите за креирање политики засновани на докази и ќе промовира инклузивни и висококвалитетни системи за образование и обука, со што ќе се обезбедат подобри перспективи за младите во регионот.¹²

Секако, сите Кластери и вкрстени Прозорци се еднакво важни. Нашиот избор на фокуси е заснован на два фактори, еден објек-

тивен и еден субјективен: првиот е поврзан со нашето убедување дека „демократските институции“ и брзото следење на дигиталниот и зелен пазар се предуслов за ефективна имплементација на сите други кластери (што може да оди паралелно, не е привремено последователно). ИОХН-Скопје има произведено над 20 кратки и долги студии на политики за прашањето на демократизација на јавниот сектор, т.е. негово усогласување со кластерите Темели (и пред 2019 година, со Поглавјето 23), „одзаробување“ на институциите и целокупната структура на јавниот сектор (или нивно правење помалку и идеално неавторитарни, едноставно кажано демократски).²

Со оглед на тоа што методологијата на секторските реформи (со цел интеграција во ЕУ) според 6-те кластери е развиена од страна на Европската комисија и транспонирана во 5-те прозорци на ИПА III, Акцијата се обврзува да понуди структуриран тринасочен дијалог помеѓу носителите на одлуки (државните институции), граѓанското општество и Европската комисија.

Оваа бејслајн студија ги прегледува сите претходни процеси на реформи и следење на граѓанското општество од аспект на новата и сложена методологија, а не тековните секторски стратегии кои ѝ претходат на новата методологија. Целта на студијата и воопшто на целата проектна акција е да се понудат политики кои кои ќе се спроведат низ секторите со цел да се направат институциите поинклузивни, децентрализирани и помалку поларизирани, не само преку јавните политики туку и преку недовербата граѓани-држава.

² Повеќе детали на: <https://www.isshs.edu.mk/category/istrazuvanja/publikacii/?lang=mk>

1.3. Стојалиште по повод Извештајот до Скрининг процесот за Северна Македонија, со осврт на демократски институции и интерсекторскиот приод

Интерсекторскиот приод е сè уште практично отсутен во планирањето на политиките, тоа станува очигледно од самопрезентацијата на земјата како и од одговорите на Комисијата во Извештајот од скринингот за Северна Македонија, објавен во јули 2023.

Правда, судство, органи на прогон или полиција како и администрација се чинат третирани во нашиот државен систем како поими кои се разбираат апстрактно, неповрзани со конкретни сектори на економска и општествена пракса. На пример, прашањето дали има корупција, не е прашање само на прогон, не е само прашање каде одговара Министерство за правда и/или МВР туку и прашање на економско-општествени практики на кое треба да одговорат сите сектори, особено најранливите. Според Извештајот од скрининг процесот, меѓу најранливите сектори се наоѓаат токму здравство, образование и локална самоуправа.¹³

Во поглавјето „Јавна администрација“, Извештајот го цитира Членот 41 од Европската повелба на темелните права, кој се однесува на правото на Граѓанинот на добра администрација. Со ова Извештајот јасно дава на знаење дека демократските институции се нешто што се конкретизира на најосновно ниво, и дека формално демократски систем (постоене парламентарна демократија) не е доволно за една земја да се нарече демократска во согласност со Европската повелба на темелните права. Во овој дел јасно се нагласува дека администрацијата мора да е во служба на Граѓанинот и тоа подеднакво и хармонизирано низ сите сектори.¹⁴

Извештајот, за жал, дава јасна слика дека, сепак, секој од секторите се однесува како „универзум“ сам за себе. Така, како да не постои свест дека за добра администрација не е доволно добро работење на Министерството за информатичко општество и администрација туку дека тоа важи за конкретен сектор и интерсекторските тематски целини (според Кластерите). Да го погледнеме овој цитат од Извештајот:

Отчетност - Организацијата на јавната администрација е ефикасна и ефективна на сите нивоа на владата. Органите на јавната администрација се отворени и транспарентни и применуваат јасно дефинирани внатрешни и надворешни механизми за одговорност. Силните надзорни тела ги штитат правата на граѓаните и јавен интерес. Испорака на услуги и дигитализација - Јавната администрација ги сместува корисниците во центарот и испорачува висококвалитетни и лесно достапни услуги онлајн и офлајн на сите луѓе и бизниси. [Наш курзив] Дигитализацијата овозможува одлуки водени од податоци, ефикасни и ефективни процеси, како и квалитетни и достапни услуги.¹⁵

По самопрезентацијата на земјата на тема јавна администрација, и после воведот во поглавјето на Комисијата кој погоре е цитиран и парафразиран, оценката на Комисијата е дека е нужно повисоко ниво на интероперабилност и дигитализација во функција на операбилноста помеѓу секторите. Интероперабилноста има своја дигитална верзија и дефиниција, но и правна, а вторава е подлога на правата (истовремено покажувајќи до кој степен правото, политиките на институциите и дигитализација-

та се нераздвојни процеси). Во својот Толковник на поими, Европската унија вака ја дефинира правната интероперабилност: „ Правната интероперабилност е да се осигура дека организациите кои работат под различни правни рамки, политиките и стратегиите се способни да работат заедно.“¹⁶

Наша забелешка на Извештајот и оценките на Комисијата е дека никаде не се споменува Управниот суд и неговата улога во заштитата на правото 41 од Повелбата на темелни права цитирано погоре, односно загрижувачкото потфрлање на Управниот суд да испорача правда. Со години наназад, според извештаите на Народниот правобранител, Управниот суд нема донесено безмалку ниту една пресуда која ефикасно би решила случај во кој поединец или компанија ја тужи државата од аспект на административна правда.³

Интерсекторскиот пристап овозможува конкретизација на Темелните вредности на Европа, бидејќи го овозможува правото на добра администрација, го издига Граѓанинот на прво место штитејќи го од злоупотреба на институциите, и гарантира мобилност, како физичка така и дигитална. За жал, очигледно е дека во Северна Македонија интерсекторскиот пристап отсуствува од градењето политики: за корупција се зборува како да е само прашање на компетенција на секторот правда, иако самиот Извештај јасно наведува дека здравство и образование се едни од најранливите сектори во поглед на прашањето на корупција.

Истото станува јасно и кога ќе се погледне темата образование која се јавува под поглавјето Економија – очигледно е дека

³ „Context Watch 2020“, нарачана од Швајцарската амбасада во Скопје и продуцирана од експертите на ИОХН-Скопје, предводени од д-р Гордан Георгиев.

Северна Македонија инвестирала во вокациско образование, и другите нивоа под терцијалното иако Кластерот 3 јасно покажува дека високото образование е клучно бидејќи европскиот влог во глобалната економска конкуритивност е – иновацијата. Впрочем, кластерот се нарекува Конкуритивност и инклузивен развој, а образование и наука се едни од главните теми/области на кластерот. Затоа и самиот Извештај нагласува дека фактот што оние што се стекнале со високообразовни дипломи немаат конкретни практични вештини покажува нужност од реформи во секторот,¹⁷ а тоа значи негово приближување до новата стратегија на Европската истражувачка област – каде доминираат фокусот на влог во истражувања, трансформација на високообразовни установи во истражувачки установи (односно, универзитети) и посветеност на длабока, интегративна интердисциплинарност како основа на иновациската конкуритивност. Според наше гледање, преоден чекор кон овие реформски цели во научната и високообразовна дејност, како интегрален дел од Кластерот посветен на економскиот развој, може да биде неформалното високо образование (во согласност со основите на Еразмус повелбите 2021-2027) кое овозможува индивидуализиран приод кон потесно остречување кое не е понудено како дел од задолжителните наставни програми.



2. Анализа на демократизација на институциите

Во рамки на оваа студија се анализираше колку се демократски институциите во државата. Колку се дигитализирани и децентрализирани институциите односно каков е пристапот до најосновните (лични) документи на граѓаните што овозможуваат основни услуги. Нашата премиса, како во студијата така и во севкупната акција на овој наш Конзорциум во рамки на Цивика Мобилитас е дека постои авторитарен односно илиберален јавен сектор, што е карактеристика на хибридниите режими, во кои Северна Македонија спаѓа буквално од својата самостојност до денес.⁴ Во својата книга од 2019, Флориан Бибер објаснува дека токму структурата и културата на јавниот сектор е она што ги дефинира режимите во Западен Балкан како авторитарни. Идеологијата и самиот концепт што е јавен сектор се разминуваат, бидејќи овој вториот по својата дефиниција која не е многу променета од претходното општествено уредување – неговата идеја е авторитарна. До ден денес на нашите правни факултети се учи дека јавната администрација му служи на системот, државата, нацијата и дури потоа на Граѓанинот, доколку тоа не е во судир со „вишите вредности“ на колективитетот, но пред сè Државата.¹⁸ Во Европската повелба на темелните права, напротив, Граѓанинот е пред колективот, а уште повеќе пред институциите кои се тука да му служат на малиот човек-единка. Во ова поглавје, се фокусираме на нашата клучна премиса во студијата: дигитализацијата претставува скратен пат до подостапни, поевтини и побрзи услуги на јавната администрација, истовремено овозможувајќи нејзина поголема регионализација (децентрализација).

⁴ Ова го дознаваме во Sten Berglund et al., *The Handbook of Political Change in Eastern Europe* (Edward Elgar Publishing: 2013), 4-10 стр., а потоа останува потврдено со сите извештаи на Фридом хаус, од 2014 до денес.

Анализирани беа бројни закони, стратегии, акти, како и останати документи за да се види дали се променети во корист на граѓанинот. Во текот на истражувањето се случуваа промени на овие документи и се обидовме сите да ги интегрираме. Воедно, беа направени и споредби со претходни анализи на Институтот за општествени и хуманистички науки – Скопје на истата проблематика, со цел да се види дали постои подобрување или уназадување.¹⁹

Како еден од стратешките приоритети на Владата во нејзината Програма за работа (2022-2024) во делот Владеење на правото и добро управување е Современа администрација, дигитализирани услуги – граѓанинот на прво место. Во него се вели :

Целта на Владата е „да обезбеди професионална јавна администрација, поддржана од интензивна дигитализација, оптимална структура и иновативни процеси и техники. Така ќе постигнеме: побрза услуга, подобар квалитет и еднаквост во пристапот за сите граѓани и деловни субјекти.“²⁰

Владата дури има формирано и Национален совет за дигитална трансформација на општеството со кој претседава заменичката на претседателот на Владата на Република Северна Македонија задолжена за политики за добро владеење, Славица Грковска. Советот на 15 февруари 2023 има усвоено Нацрт концепт за дигитална трансформација на општеството.²¹ Во концептот речиси се повторуваат истите работи кои се говорат низ годините во поглед на дигитализација и децентрализација на услугите како размена на податоци помеѓу институциите користејќи ја околината за безбедна размена на податоци. Во Нацрт концепт кој за

време на траењето на овој проект беше изгласан од Владата²² како новитет е електронската лична карта со единствен личен идентификатор (единствениот матичен број на граѓанинот). Дури и самата министерка Грковска го најавува „проектот“ електронска лична карта каковозможен до крајот на 2024 година.²³ Останува да се види како ќе тече целиот процес и дали ќе се почитува наведениот принцип „Само еднаш“ каде податоците што се веќе еднаш внесени во јавен регистар, да не може повторно да се бараат од физичките и правните лица, како и барања за хартиени документи, доколку податоците веќе постојат во дигиталните бази. Најавено е и отворање на посебно тело - Агенција за дигитализација што ќе биде надлежна за реализирање на целите во Концептот, но и која ќе биде задолжена за подигнување на јавната свест при дигиталната трансформација на администрацијата. Министерството за информатичко општество и администрација дури лансираше и нова онлајн платформа „Дигитална ера,“ од каде ќе се одвивал понатамошниот процес на дигитализација на општеството.²⁴

ИОХН Скопје во изминатите години објави повеќе студии кои се занимаваа со демократизација на јавниот сектор, дигитализација и децентрализација на услугите. Како една од поопсежните беше „Дигитализацијата како пат на вистинска администрација ориентирана кон граѓаните: Децентрализација на процесите како средства за забрзана и ефективна реформа“²⁵. По нејзиното објавување на почетокот од 2021 година, забележани се повеќе промени особено во поглед на Националната платформа за интероперабилност.

Владата ги задолжи сите министерства да подготват измени и дополнувања кои опфаќаат дигитализација на процеси повр-

зани со постапки утврдени со закон и да ги направат сите подготовки за приклучување кон Националната платформа за интероперабилност, од каде ќе се прибираат сите информации и податоци за граѓаните, без тие физички да ги доставуваат. Заклучно со нивните последни ажурирани информации што биле во март 2023, на официјалната веб страница на Министерството за информатичко општество и администрација, каде се објаснува значењето на Платформата за интероперабилност стои дека вкупно 53 институции се приклучени на истата за размена на податоци.²⁶ Воедно, во Нацрт стратегијата за реформа на јавната администрација 2023-2030 како критика се забележува дека платформата за интероперабилност не ги дава посакуваните резултати зашто само неколку институции активно разменуваат податоци и покрај трошењето на ресурсите во одржувањето на хардверската опрема.²⁷

Уште во 2019 година донесен е пакетот закони за дигитализација: Закон за централен регистар на население, Закон за електронски документи, електронска идентификација и доверливи услуги и Закон за електронско управување и електронски услуги. Според овие закони, стотици постоечки закони потребно е да се прилагодат во поглед на дигитализирање на процесите и процедурите. Сепак, никаде не постои јасна информација колкав процент од овие закони досега се прилагодени односно променети.

2.1. Закони под Министерство за внатрешни работи

На 1 јануари 2023 стапија во сила т.н. законски измени за целосна дигитализација на процесите за подобрување на искуството на граѓаните при вадење на лични документи. Министерството за

внатрешни работи го најави како хармонизирање на законската регулатива со европското законодавство. Така, направени се измени во Законот за лична карта, Законот за патни исправи, Законот за лично име и Законот за пријавување на живеалиштето и престојувалиштето. Во останатите постапки, како што е загубена лична карта, доказот од Службен весник, МВР по службена должност го прибавува преку Националната платформа за интероперабилност. За понатамошно усогласување со дигитализацијата на процесите, формирани биле работни групи кои ги ревидираат законите и подзаконските акти на МВР, а ги опфаќаат: Законот за безбедност на сообраќајот на патиштата, Законот за оружјето, Законот за детективската дејност, Законот за странци, Законот за полиција, Законот за меѓународна и привремена заштита, Законот за заштита од експлозивни материји, Законот за следење на комуникациите, Законот за прометот на експлозивни материји и Законот за приватно обезбедување.²⁸

Споредбено со последната анализа на ИОХН-С, каде не се нотираше никаква позитивна промена во насока на дигитализирање на Законот за лична карта, со последните измени од 2022, кои стапија на сила на 1.1.2023, се забележуваат подобрувања.²⁹ Така, во членовите каде е опишано каде граѓаните лично можат да поднесат барање за издавање на лична карта, додадена е опцијата за употреба на средство за електронска идентификација преку Националниот портал за електронски услуги, согласно со прописите од областа на електронското управување и електронските услуги. Воедно, додадени се и членови кои им овозможуваат на институциите (како судови, МВР) меѓусебно преку Националната платформа за интероперабилност да си доставуваат електронски документи.

Истите промени се забележуваат и во Законот за изменување и дополнување на Законот за патните исправи на државјаните на Република Северна Македонија.³⁰ Членовите кои ги опфаќаат начинот, барањата и поднесувањата за патни исправи, освен лично, додадено е дека можат да се направат во електронска форма со употреба на средство за електронска идентификација преку Националниот портал за електронски услуги, согласно со прописите од областа на електронското управување и електронските услуги.

Слични промени се забележани и во Законот за изменување и дополнување на законот за лично име. На подносителите на барање им се овозможува достава и преку Националниот портал за електронски услуги додека МВР ги прибавува службена должност преку Националната платформа за интероперабилност.³¹

Во Правилникот за изменување и дополнување на правилникот за обрасците за пријавување и одјавување на живеалиште и престојувалиште, пријавување на промена на адреса на станот на граѓаните, за евиденција и за образецот на книгата на гости се воведени измени. Така, барањата поврзани со живеалишта и престојувалишта можат да се поднесат и преку електронски образец во електронска форма преку квалификувана електронска препорачана достава со употреба на средство за електронска идентификација, преку Националниот портал за електронски услуги, согласно прописите од областа на електронското управување и електронски услуги.³²

Во моментот на пишување на анализата во Собранието се одвиваше дискусијата за неколку измени на Законот за лична карта.

Со нив ќе се овозможат олеснувања како трајна лична карта за граѓаните над 65 години со што ќе ги поштедат повозрасните лица да минуваат низ бирократските процедури и гужвите на шалтерите. Исто, една од промените е што член на семејството ќе може да поднесе барање за лична карта за лице кое не може да го поднесе од оправдани здравствени причини. Од предложените измени, ќе има можност за граѓаните кои промениле адреса на живеење да го поднесат барањето во подрачје во кое престојуваат, а не каде им се води личната карта.³³ Со тоа се внесени промени, кои ќе олеснат дел од административните процедури.

Сепак, во тековнава година, јавноста со негодување ги прими информациите дека треба да се променат сите лични документи каде стои Република Македонија со новото име – Република Северна Македонија, најдоцна до 12 февруари 2024 согласно обврските од Преспанскиот договор. Самата обврска направи невидена гужва особено во главниот град и тука повторно дојдоа до израз недостатоците за кои со години пишувавме (за повеќе детали од лични искуства на граѓаните, видете во поглавјето 4.3).

2.2. Закон за матична евиденција

Во јуни 2023 година по брза постапка се изгласаа измените на Законот за матичната евиденција. Временската рамка дадена за изготвување на предлог законот беше од 16 јануари до 30 јуни 2023 година. Во законот се опфатени нови измени кои опфаќаат видови и содржина на матичните книги, меѓународна правна соработка во областа на матичната евиденција, постапка за правно признавање на родот и дигитализација и интероперабилност.³⁴ Како една од олеснителните промени е уписот на секое

дете односно можноста секое дете да добие извод при раѓање без оглед дали неговите родители поседуваат документи или државјанство. Сепак, на тоа претстоеше еден немил настан кој ја разбранува и згрози јавноста и можеби влијаеше побргу да се изгласа оваа промена.³⁵ Исто, како една од поновите практики што не беше забележана во претходните истражувања на ИОХН-Скопје е дека повеќе не се бара извод од матична книга на родените „не постар од 6 месеци“ туку изводот има неограничена важност.³⁶ Воедно, постои опција и за дигитално преземање на изводот од матичната книга на родените.

2.3. Управа за водење матични книги

Во Стратешкиот план на Управата за водење матични книги 2022-2024 како еден од стратешките приоритети е наведена Модерна и ефикасна јавна администрација, базирана на дигитализација која обезбедува квалитетни и брзи услуги за граѓаните и деловните субјекти. Како дел од задачите и обврските што ги предвидува овој план се: Е-матичен регистар, електронско издавање на изводи, заштита и чување на матичните книги и списи, изготвување на законски и подзаконски акти од областа на матичното работење, како и целосно внесување на податоците од матичните книги во базата на податоци во Електронскиот матичен регистар од 1900 година.³⁷ Во истиот документ како постигнати резултати за 2021 година се наведуваат потпишаните договори за соработка и размена на податоци по електронски пат преку националната платформа за интероперабилност со: Агенција за катастар на недвижности, Управата за финансиска полиција, Министерството за правда (кандидатите кои се пријавуваат за полагање на испит за нотаријат, медијација, извршители и правосуден испит податоците за кандидатот самото министерство

за правда да ги обезбеди од Управата за водење на матичните книги), соработка за обезбедување на ефикасна и ефективна размена на податоци за идентификација на децата од училишна возраст помеѓу Министерството за образование и наука, Државниот просветен инспекторат, Министерството за внатрешни работи, МТСП и Министерство за локална самоуправа...

Во поглед на услугите од Управата за водење на матични книги, во минатата 2022 година, граѓаните беа спречени да вадат изводи во период од 7 недели. Имено, вработените во УВМК штрајкуваа за колективен договор и поголеми плати, па граѓаните доцнеа со вадење или не можеа да извадат никаков извод додека траеше штрајкот.³⁸ Како за потсетување, една од негативните работи поврзани со УВМК, кои беа укажувани и во нашите претходни кампањи е наведена во Извештајот на Државниот завод за ревизија за 2020 година (објавен во 2021). Таму се забележува на големиот број на погрешни издадени изводи (за 2019) кој изнесувал дури 21.957 односно 4% од вкупно издадените изводи.³⁹ Во 2022 година, дури имало и кривична пријава од Финансиската полиција и Основното јавно обвинителство за гонење на организиран криминал за тендерот за дигитализација и набавка на компјутерската опрема.⁴⁰

2.4. Јавна администрација

Како еден од клучните документи е новата Стратегија за реформа на јавната администрација 2023-2030 која е уште во фаза на нацрт⁴¹ и според презентираната временска рамка, треба да се усвои до декември 2023. Стратегијата се концентрира на 4 клучни области 1) Креирање на политики и координација, 2) Јавна служба и управување со човечките ресурси, 3) Одговорност, от-

четност и транспарентност и 4) Давање услуги и ИКТ поддршка на администрацијата.

Во овој документ споредбено со претходната Стратегија за реформа на јавната администрација (2018-2022) се забележува:

Напредок е констатиран во Извештајот на Европската Комисија за Република Северна Македонија за 2021 и 2022. Извештајот од спроведениот мониторинг од страна на СИГМА за 2021. и Заклучоците на Специјалната група за реформа на јавната администрација одржан во 2021. Исто така, во годишните извештаи преку податоците за имплементација на тековната Стратегија за реформа на јавната администрација утврден е напредок во имплементацијата на Стратегијата, но реално се идентификувани и слабостите, односно нереализираните активности за што е потребен дополнителен напор за реализација, со цел постигнување на дефинираните цели во Стратегијата за реформа на јавната администрација (2018 -2022). Имено, констатирано е дека во периодот 2018 -2021 процентот на реализација на Стратегијата е 61%.

Во однос на дигитализацијата, во документот се наведуваат и недостатоците во поглед на електронските услуги и се наведува потребата за поголема интероперабилност помеѓу институциите и автоматизација на процесите. Најавена е нова платформа за дигитализација на регистри со која секој регистар ќе може да се постави во безбедна дигитална средина. Овој систем што е најавен со ЕУ поддршка ќе бил пуштен во употреба во текот на 2023 година.

Реформата на јавната администрација е значајна и е дел од новата Методологија за пристапување кон ЕУ, каде треба да се даде уште посилен фокус на основните реформи од владеењето на правото, функционирањето на демократските институции и јавната администрација.

Државниот завод за ревизија направи анализа на ефикасноста на претходната Стратегија за реформа на јавната администрација 2018-2022. Добиени се резултати кои покажуваат дека се реализирани само 52% од планираните активности. Така, постојано се одложувале роковите за носење на клучните реформски закони уште од 2019 како: Законот за вработените во јавниот сектор, Законот за административни службеници и Законот за високо раководна служба. Потоа се става замера на отчетноста при изборот на раководни лица (често именување на в.д. директори), како и недоволна опременост на МИОА во поглед и начин на планирање, спроведување и документирање на планираните активности.⁴²

Во новата Нацрт Стратегија во поглед на реформата на јавната администрација се наведува дека:

Во ноември 2019 година, активностите за реорганизација/оптимизација на органите на државна управа, агенциите и инспекциските служби продолжија со спроведување на хоризонтална функционална анализа на органите на државната управа, агенциите и инспекциските служби од централна власт и се изработи „Интегриран извештај за државна реорганизација“ усвоен од страна на Влада во 2022 година. Извештајот содржи препораки за оптимизирање и реорганизација на др-

жавната управа, чекорите, потребата и обемот на формирање, спојување и укинување на органи.

Во рамки на истражувањето од страна на организацијата БИРС беше спроведен панел со актуелниот министер за информатичко општество и администрација, Азир Алиу каде тој најави за творање на „Една точка за услуги“. Овој проект од 2019, кој беше помпезно најавуван, според министерот, се покажал како неуспешен зашто само мал број граѓани побарале услуги односно во рок од 3 години во канцелариите во Скопје, Куманово, Охрид, Битола и Тетово се издале само 1062 документа. Наместо тоа, сега министерот најави дека ќе се отворат 333 шалтери во самите пошти во градовите.⁵ Која ќе биде разликата со претходниот проект - останува да се види.

2.5. Закон за општа управна постапка

Законот за општа управна постапка што ја уредува постапката за заштита на правата на правните и физичките лица, како и заштита на јавниот интерес по кој се должни да постапуваат државните органи и институции (министерства, органи на државната управа, органи на општините, лица на кои со закон им е доверено да вршат јавни овластувања) кога постапуваат, решаваат и преземаат други управни дејствија е највисокиот акт од областа на управно право. Неговото целосно спроведување ќе овозможи имплементација на Европската повелба на темелни права во функционирањето на администрацијата (член 41).

⁵ Панел за застапување со министерот за информатичко општество и администрација, Азир Алиу во организација на Балкански институт за регионална соработка на 26.05.2023, Универзитет Југоисточна Европа, Тетово.

Сепак, како што е претходно наведено, релевантните меѓународни извештаи постојано укажуваат на проблеми во спроведувањето на самиот закон.

И во Нацрт Стратегијата за Реформа на јавната администрација 2023-2030 се констатира дека:

„Административните бариери во посебните закони кои не се усогласени со Законот за општа управна постапка се сè уште пречка за дигитализација на процесите и доследна примена на Законот за општа управна постапка, како и за следењето на позадинското работење и административните процедури. Конечно, прописите кои го уредуваат архивското работење не го регулираат складирањето на електронски документи, а во моментот не постојат и технички предуслови за безбедно складирање и архивирање на овие материјали“.⁴³

Воедно и во претходните истражувања на ИОХН-Скопје се укажуваше на значајноста на целосната имплементација на Законот за општата управна постапка, наспроти неговата неефикасност во пракса: пречки во административните процеси, грешки во документацијата, процедурата, проблеми во комуникацијата со службениците...сè што граѓанинот плаќа со време и пари спротивно на логиката на законот, кој вели дека државата мора да одлучи брзо во полза на странката. Притоа, се создава фрустрација кај граѓанинот и недоверба во законитоста на институциите.⁴⁴

2.5.1. Управна правда- граѓанинот наспроти институциите

Законот за управни спорови што е донесен во 2019 година најавува промена на состојбата предизвикана од претходните верзии на законот. Очекувавме закон кој ќе овозможи надминување на претходната безизлезна пракса на празната повторлива процедура. Претходно, законодавството за управни постапки и спорови овозможуваше „правда“ во облик на повторување на процедурата од почеток, при што исходот е повторно заглавување во ходниците на бирократијата, корупцијата и безизлезност. Овој маѓепсан круг меѓу судот и институциите во кој влегуваат граѓаните, и што служи само како маѓепсан круг без конкретни одговори, беше тоа што Законот од 2019 требаше да го надмине. Забележавме дека од денот на неговата (одложена) примена, законот не е вистински применуван, оти, во одлуките, преовладува стариот празен процедурализам наместо одлуки со материјален ефект во полза на граѓаните. Управниот суд продолжува со истиот начин на решавање на проблемите, кој воопшто не е ефикасен, а не го почитува ни материјалното право предвидено со новиот закон. Секако ова е генерализација, но базирана на увид добиен на примерок од 20 репрезентативни случаи по година (од последните 3 години), што е во основа квалитативна метода на истражување. Таа дава добра слика за природата на проблемите и општите состојби, додека детализирана квантитативна компонента е потребна за постигнување на дополнително ниво на прецизност.

Законот одобрен во 2019 година предвидува дека управниот суд ќе треба да донесе конечни одлуки во однос на тужената страна, според „модел одлука“, што е поефикасен начин од оној овозмо-

жен од претходниот закон за управни спорови. На пример, Законот го дефинира разводот како:

„...одлука која ја донесува Управниот суд во случаи кога ќе му бидат поднесени тужби против повеќе управни акти во кои правата и обврските на тужителите се засноваат на еднаква или слична фактичка состојба и имаат ист правен основ. Управниот суд задолжително ја донесува модел одлуката по одржување на расправа и ја објавува како сентенца на судска пракса на судот.⁴⁵

Повторно продолжува старата практика каде што се дава само нов рок кој ја повторува истата постапка, со што се задолжува другата страна да донесе ново управно решение во рок од 15 дена. На овој начин граѓаните влегуваат во процесен циклус кој е празен и постојано се повторува без никаква конечна одлука од управниот суд, освен што служи како столб за континуирано повторување на истите постапки, додека граѓаните со години остануваат да трчаат по институциите и судовите без конечен исход. Иако законот го предвидува првиот дел, но доколку одлуката е тесно поврзана со мислењето на судот, се чини дека вториот дел не се применува. И жално е што не се применува материјалното право предвидено во законот воведен во 2019 година. Законот вели дека:

„(5) Доколку судот го поништи управниот акт и предметот го врати на органот кој го донел управниот акт, во пресудата ќе му нареди на тужениот орган да донесе поединечен акт во рок од 15 дена по правосилноста на пресудата. При тоа тужениот орган е врзан за правното мислење на судот во однос на примената на материјал-

ното право и за неговите ставови кои се однесуваат на постапката.“⁴⁶

Од истражувањето направено на одлуките на Управниот суд каде се истражувани по 20 судски одлуки во 2021, 2022 и 2023 година, според примерок репрезентативен на план на демографија и тип на случаи (граѓани и правни лица се еднакво застапени, демографската разноликост е апроксимативна поради ограниченоста на податоците). Па така, забележано е повторување на одлуката на тужителот кој го стекнува правото со тоа што се имплементира само првиот дел од законот кој предвидува рок за донесување ново решение, без да продолжи во вториот дел.

Следниот пример го илустрира начинот на артикулирање на секоја одлука на управниот суд.:

„Тужбата на тужителот ХХХ, СЕ УВАЖУВА.


Оспореното Решение на УХХ бр.хххххххх/х од хх.хх.хххх година, СЕ ПОНИШТУВА.

СЕ ЗАДОЛЖУВА тужениот орган, Решение на У..., во рок од 15 дена од правосилноста на пресудата да донесе нов управен акт.“

Овие одлуки се во спротивност со истиот член од овој закон кој вели:

„(1) Ако судот најде дека оспорениот управен акт е незаконит, со пресуда ќе го усвои тужбеното барање, ќе го поништи оспорениот поединечен управен акт и самиот ќе ја реши управната работа (пресуда во спор на полна јурисдикција), при што пресудата во целост го заменува поништениот поединечен акт“⁴⁷

Загрижува *de facto* неприменувањето на законот од страна на Управниот суд, бидејќи истата ситуација се повторува и не се забележува промена. Во меѓувреме, сè паѓа врз грбот на граѓаните кои залудно талкаат низ институциите и судовите без конечен одговор и без решен случај, со што државните институции се помалку достапни, а истовремено се намалува и задоволството на граѓаните од јавните институции. Спроведувањето на овој закон е клучно за функционирањето на управниот суд, како и за материјалните права на граѓаните.



3. Извештај од мониторинг на јавноста, првенствено медиумите за демократски институции

Во рамки на проектот, од каде произлезе овој документ, беше спроведена и медиумска анализа од страна на Институтот за медиуми и аналитика. Целта беше да се спроведе мониторинг на медиумските објави кои се однесуваат на темите на „демократски институции“, „владеење на правото“ и „реформа на јавна администрација“. Воедно анализата служеше и за увид како избраните функционери, државните службеници, политичките елити, експертската заедница од граѓанското општество, јавните интелектуалци и медиумите го употребуваат терминот „демократски институции“ и другите клучни изрази поврзани со темелните права.

3.1. Методолошка рамка и политички контекст

Република Северна Македонија е длабоко поларизирано општество, меѓу другото, затоа што поларизацијата се користеше и како средство за политичко владеење и за политичка мобилизација.⁴⁸ Поларизацијата на општеството не е предизвикана само од тензиите помеѓу политичките елити⁴⁹ (вклучително и во Собранието⁵⁰), или од меѓуетнички и религиозни тензии. Поларизација е детектирана и помеѓу локалната и централната власт,⁵¹ како и помеѓу граѓаните и институциите на државата.⁵² На пример, Институт за општествени и хуманистички науки - Скопје детектираше напредок на план на деполаризација на односите помеѓу политичките елити од 2017 до крајот на 2020, но констатираше и „продлабочена поларизација помеѓу граѓаните и институциите на државата“.⁵³

Наместо култура на политички дијалог и натпревар на различните погледи за состојбата во општеството и институциите, јавниот дискурс во земјава беше политички контаминиран со дезинфор-

мации, теории на заговори и говор на омраза и нетолеранција, особено во периодите на донесување на клучни политички одлуки поврзани со евро-атланските интеграции: Договорот за пријателство со Бугарија во 2017, Договорот од Преспа во 2018, Референдумот и уставните измени, прифаќањето на Преговарачката рамка на ЕУ (т.н. „Француски предлог“) во 2022, а сега и за уставните измени кои се услов за продолжување на преговорите со ЕУ. Дел од кампањите со дезинформации и говор на омраза можат да се категоризираат како руски и проруски пропагандни наративи.⁶ Забележливо е дека руските дезинформациjsки наративи повторно беа синхронизирани со наративите на локалните политички актери за време на политичките протести по прифаќањето на „францускиот предлог“, кој овозможи отстранување на бугарското вето за почетокот на преговорите за членство на земјата во ЕУ.⁵⁴

Иако ЕУ на 19 јули 2022 година „ја започна воведната фаза од пристапните преговори со Северна Македонија“ (еден ден откако Советот⁵⁵ ја одобри Преговарачката рамка),⁵⁶ во јавноста се ширеа и шират дезинформации од најразлични извори дека преговорите со ЕУ (а и скринингот) воопшто не започнале,⁷⁵⁷ и

⁶ Трајаноски: „руското пропагандно дејствување во Македонија излезе од сенка по разгорувањето на политичката криза во почетокот на 2015 година. Кампањите со дезинформации против Западот, оцрнуван како загрозувач на унитарноста и стабилноста на Македонија, беа со години ширени пред зачленувањето на земјата во НАТО, најмногу за време на македонската политичка криза 2015-2017, за време на Договорот од Преспа и референдумот во 2018, како и за време на уставните измени“.

⁷ На пример, во документ од 04.07.2022, подготвен од IDSCS и ЕПИ и поддржан од повеќе невладини организации, се тврдеше дека преговорите со ЕУ вистински нема да започнат: „Во тековниот предлог, преговорите вистински би започнале по внесувањето на етничките Бугари во преамбулата на Уставот“. Исто така, во документот се предупредуваше дека „пристапниот процес ќе биде јамка околу вратот што ќе се затега во следните децении“.

дека „Преговорите ќе почнат ако се смени Уставот“.⁵⁸ „Францускиот предлог“ предизвика плима од дезинформации, медиумски манипулации и теории на заговор во медиумите и јавните комуникации, што негативно влијаеше на јавната дебата, која беше поларизирана и обременета со говор кој поттикнува омраза, нетрпеливост, напасти и насилство.⁵⁹ Опозициската кампања со дезинформации против „Францускиот предлог“ успеа да привлече организации од граѓанското општество за кои се претпоставува дека се „неутрални“ и прозападни, кои исто креираа транспаренти „НЕ за [оваа] ЕУ“ и „НЕ за ЕУ што сака да нè бугаризира“.⁶⁰

Негативните реакции во јавноста за т.н. „француски предлог“, вклучително и од страна на здруженијата на граѓани,⁶¹ придонесоа за натамошна поларизација на општеството, која и претходно беше висока, создадена од ветото на Бугарија и билатералните преговори поврзани со него.⁶² Според истражувањето на Институтот за општествени и хуманистички науки - Скопје, „Перцепцијата на најголемиот дел од истакнатите организации на граѓанското општество е дека постои сеопшта поларизација во земјата и дека тоа е предизвик со кој мора да се соочиме и да го надминеме.“ Граѓанското општество ја гледа ЕУ како главен виновник за намалената кредибилност на процесот и за сеопштата поларизација во општеството, а мнозинството граѓански организации сржта на поларизацијата ја гледаат во одолговлекувањето во недоглед на евроинтеграцискиот процес.⁶³

Ваквата состојба налагаше иницирање на брз процес на деполаризација, по пат на методите на разрешување културен конфликт и помирување, како предуслов за каква било рационал-

на расправа во однос на преговорите со ЕУ, но и за повторно градење доверба во идејата на обединета Европа и европските вредности.⁶⁴

Во ваков општествено политички контекст беше инициран проектот „Преку деполаризација до демократски, стабилни и вклучувачки институции: придонес на граѓанското општество“, од страна на ИОХН Скопје (со поддршка на Швајцарската агенција за развој и соработка во рамки на програмата Цивика Мобилитас) и во соработка со партнерите: Институт за медиуми и аналитика, Балкански Институт за Регионална Соработка и Живот со предизвици. Главната цел на проектот е критички и информиран дијалог, мониторинг, анализа и застапување политики кои ќе придонесат кон јакнење на капацитетите на извршната власт за градење демократски и инклузивни институции.⁸

3.2. Демократските институции вон фокусот пред започнување на преговорите со ЕУ

Во првиот период на мониторингот (од објавувањето на новата методологија за проширување⁶⁵ на почетокот на февруари 2020,⁶⁶ до формалното започнување на преговорите на 19.06.2022), изразот „демократски(те) институции“ не се спомнува често и не е во фокусот на јавната дебата.

Демократските институции се спомнуваа во политички изјави во контекст на пандемијата⁶⁷, во контекст на парламентарните

⁸ Преку најразлични активности, проектот придонесува за зголемување на свеста за демократските институции меѓу граѓанските организации, пошироката јавност, но и самите институции; деполаризација на јавниот говор преку натпартиски и надетнички дијалог на информираната јавност; зајакнат граѓански сектор преку соработка и вмрежување, како и подигнување на капацитетот на самите институции за креирање политики со посебен фокус на хоризонталната вредност „демократски институции“.

избори 2020,⁶⁸ во контекст на Меѓународниот ден на демократијата,⁶⁹ во контекст на борбата против корупцијата⁷⁰, борбата против дезинформациите⁷¹, хибридните напади⁷² и штетните надворешни влијанија,⁷³ но беа вон фокусот на доминантните политички теми во медиумите. Доминантна медиумска тема во врска со евро-интеграциите беше ветото на Бугарија, која ги маргинализираше останатите теми како: демократските институции, владеењето на правото или реформата на јавната администрација.

Демократските институции не беа во фокусот ниту кога истражувачи⁷⁴ и експерти укажуваа на нагласена недоверба кон демократските институции,⁷⁵ ниту кога претседателот на државата празнично апелираше „Да ја вратиме довербата на граѓаните во државата преку јакнење на демократските институции и владеењето на правото“.⁷⁶ Демократските институции не беа во фокусот на медиумите ниту кога интелектуалци, политичари или други критикуваа⁷⁷ и предупредуваа за нефункционалноста на институциите,⁷⁸ за нивната партизираност⁷⁹ и непрофесионалност,⁸⁰ за нивната корумпираност,⁸¹ за застареноста на изборниот модел,⁸² за нивната исклучивост кон граѓаните или младите,⁸³ за неквалитетната работа⁸⁴ на собранието,⁸⁵ итн.

Најчесто „демократски(те) институции“ се спомнуваа во контекст на патоказите⁸⁶ предвидени со новата методологија,⁸⁷ поконкретно патоказот⁸⁸ за функционирањето на демократските институции.⁸⁹ Во контекст на методологијата на проширувањето и преговорите, демократските институции се спомнуваа во експертски извештаи,⁹⁰ како и на јавни дебати.⁹¹ Иако областите „демократски институции“ и „јавна администрација“ се опишу-

ваа како предизвик од страна на експертите, тие ретко пробиваа во медиумските наслови.⁹

Изразот „демократски институции“ беше споменуван и во политички изјави во контекст на членството во НАТО.⁹² И лидерот на опозициската ВМРО-ДПМНЕ ветуваше изградба на „одржливи демократски институции“ на конгрес на Европската народна партија пред отпочнувањето на преговорите.⁹³

3.3. Демократските институции вон фокусот и по започнување на преговорите со ЕУ

Во вториот период на мониторингот (по формалното отпочнување на преговорите и скринингот), забележлива е позачестена употреба на изразот „демократски институции“ во политичките изјави на највисоко ниво. Но демократските институции повторно се вон фокусот на медиумите и на маргините на јавната дебата, која беше преокупирана со „францускиот предлог“, идентитетски и историски прашања, како и уставните измени како услов за продолжување на преговорите со ЕУ.

Демократските институции најчесто се споменуваа во контекст на реформите,⁹⁴ скрининг процесот⁹⁵ и најавените три патокази.⁹⁶ Одржувањето на [објаснувачкиот скрининг состанок](#) (26.09.2022) за Функционирање на демократски институции (во медиумските наслови [објаснувачкиот скрининг](#) за кластерот

⁹ Исклучок е кластерот наслови на пребарувачот Time.mk, достапен на: <https://time.mk/c/a1f67cdafb/ristevska-jordanova-za-mia-cisto-dosie-pred-se-funkcionalni-demokratski-institucii-za-cist-start-na-pregovorite.html> (14.06.2020), а се однесуваат на интервјуто на Малинка Ристевска Јорданова за Македонската информативна агенција каде изјавува: „Новодоаѓаените области „демократски институции“ и „јавна администрација“, за кои нема „тврдо право“ на ЕУ ќе бидат предизвик, зашто има меѓународни односно европски стандарди, но не и рецепт како да ги постигнете. И токму во овие области ќе биде многу значајно Македонија да покаже капацитет.“

„Темели“) и завршувањето на билатералниот скрининг за кластерот Фундаментални вредности, со областа „Функционирање на демократски институции“ (07.12.2022)¹⁰ не предизвикаа посебно медиумско внимание и отворање на јавна дебата за демократските институции.

Демократските институции, владеењето на правото и реформите во јавната администрација како теми се медиумски поклопени од темата „уставни измени“ и односите со Бугарија.⁹⁷ Од пораките на заменик претседателот на владата за евроинтеграции Маричиќ за скринингот, проби пораката дека „Бугарија нема посебни барања“,⁹⁸ а клучните изрази содржани во патоказите – „владеење на правото“, „реформа во јавната администрација“, и „функционирање на демократските институции“ – не пробија во медиумските наслови.¹¹

Пораката на Маричиќ дека „За Кластер 1, кој го завршивме пред нешто повеќе од месец дена, ќе барам скрининг Извештајот да биде доставен до нас во наредните 3 до 4 месеци“ беше пренесена само од неколку медиуми.⁹⁹ Дури ни изјавата на премиерот во врска со скрининг извештајот и патоказите,¹⁰⁰ не привлече особено медиумско внимание и беше во втор план, засенета од повикот за политички консензус¹⁰¹ и темата „уставни измени“.¹⁰²

И пораката на Маричиќ „Функционирањето на демократските институции е клучно за европскиот напредок“, од средбата со

¹⁰ На 07.12.2022 Секретаријатот за европски прашања во Владата на Северна Македонија објави дека го завршува билатералниот скрининг за кластерот Фундаментални вредности, со областа Функционирање на демократски институции, но објавата не проби во медиумите.

¹¹ Видете кластер објави за скринингот од прес конференцијата на премиерот Ковачевски и вицепремиерот Маричиќ (18.03.2023), на пребарувачот time.mk, достапно на: <https://time.mk/c/cofc1f752b/maricik-za-skriningot-bugarija-ne-ma-posebni-baranja-no-ke-ja-konsultirame-za-akciskiot-plan-za-malcinstva.html>, пристапено на 21.03.2023.

директорката на Институтот за општествени и хуманистички науки, Скопје, Катерина Колозова, не проби во медиумите, како ни изјавата „без функционални демократски институции нема темелни реформи“.¹⁰³

И во гостувањето на Маричиќ на „Топ тема“ на 20.03.2023, во фокусот на медиумскиот интерес беа „уставните измени“, а не патоказите за функционирањето на демократските институции, владеенето на правото и реформите во јавната администрација. Единствено темата за јавна администрација беше посебно фокусирана, со цитирање на наодите од објавениот извештај од страна на Државниот завод за ревизија,¹⁰⁴ на што министерот не одговори конкретно, истакнувајќи го посебно проблемот со задржување на квалитетните кадри во јавната администрација.¹⁰⁵

3.4. Заклучоци од медиумскиот извештај

Изразот „демократски институции“ се спомнува почесто во 2023, за разлика од 2022 година, главно во контекст на скринингот (и извештајот за скринингот) и започнатите преговори со ЕУ (патоказите). На пример, на пребарувачот time.mk, изразот „демократски институции“ дава 484 вести во периодот од 1.01.2022-10.10.2022, а 730 вести од 1.01.2023-10.10.2023.

Демократски институции се спомнуваа и во контекст на промовираните истражувања на повеќе организации за намалената доверба во собранието и во другите државни институции (главно здравството). „Демократски институции“ како израз медиумски проби и во контекст на политичките барања за промена на изборниот модел (барањата за „една изборна единица“), но тоа не е истиот концепт на „демократски институции“ кој се врзува

со скрининг процесот и новата метода на реформи и пристапување кон ЕУ.

Во однос на терминот „децентрализација“ има мало намалување на бројот на вести во првите 10 месеци од 2023, во споредба со истиот период во 2022. Во 2023, терминот главно се споминува во контекст на децентрализацијата (и регионализација) на здравствени услуги на пациенти, фискална децентрализација (повеќе пари за општините) и асиметрична децентрализација (министерот за локална самоуправа Ристо Пенев), децентрализација на социјални услуги, децентрализација во културата (предлог-законот за култура).

Изразот „интерсекторски политики“ речиси отсуствува во медиумите и во политичкиот дискурс. На пример, за последната година пребарувачот Google дава само два резултата за „интерсекторски политики“ – интервјуто со Катерина Колозова за ИМА и една изјава од претходниот министер за животна средина, Насер Нуредини, од крајот на 2022 во која истакнува дека „животната средина треба да биде приоритет во сите интерсекторски политики.“

Според податоците на ИМА кои се однесуваат на периодот кој претходи на Акцијата „Преку деполаризација до демократски, стабилни и вклучувачки институции: Придонес на граѓанското општество“, можеме да заклучиме дека скрининг процесот и присуството во јавноста на нашиот Конзорциум овозможиле позитивно поместување.

- Во првиот период од мониторингот (од февруари 2020 до јуни 2022) термините „демократски институции“ „владеење на правото“ и „реформа на јавна администрација“ не биле

- во фокусот на јавната дебата и медиумската покриеност;
- Во вториот период на мониторинг (по започнувањето на преговорите и скринингот), се забележува позачестена употреба на изразот „демократски институции“ во политичките изјави на највисоко ниво, но демократските институции повторно се вон фокусот на медиумската покриеност и на јавната дебата.
 - Главните медиумски теми што се провлекуваат во анализираниите периоди се поврзани со ветото на Бугарија, уставните измени, идентитетски и историски прашања, како и други аспекти на евро-интеграциите;
 - Дури и кога од страна на интелектуалци и експерти беа критикувани во јавноста повлечени критики и предупредувања од страна на експерти, политичари и интелектуалци за нефункционалноста, корумпираноста и други проблеми во демократските институции, овие теми не добивале значителна медиумска покриеност или внимание.
 - Сите наведени податоци покажуваат дека е потребно и значајно подигнувањето на јавната свест, како и развивање на дебата за демократските институции како критичен аспект на државното функционирање и евро-интеграциите во земјата.





4. Дополнителна димензија
на теренското истражување:
студии на случај и што
научивме од нив

Оваа системска студија е составена од серија истражувачки продукти и комплексен истражувачки процес, составен од деск анализа и теренска димензија. Деск анализата е широко опфатена во погорните поглавја додека теренскиот дел вклучуваше студии на случај, како една од алатките на квалитативните истражувања која овозможува длабински увид во проблемот и ја донесува гледната точка на засегнатите. Некогаш тој процес може да ја земе формата на еден вид новинарска сторија – секако, само - вид, наменет за потребите на едно истражување – некогаш е буквално раскажан од прво лице на оние кои ја сведочат својата лична приказна и, со тоа, го сликаат и бојат системот како човечко доживување, а не апстракција. За добивањето на личните приказни беа задолжени партнерите Живот со предизвици (ЖСП) како и БИРС, но како поткрепа на аргументите изведени од нивните наративи, Институтот ја користеше и онлајн платформата за собирање лични искуства наречена „Мојата приказна“.¹²

4.1. Колку се демократски институциите за луѓето со предизвици, или потесно – луѓето со ретки болести?

Граѓанската организација „Живот со предизвици“ спроведе 4 студии на случај со луѓе болни од ретките болести: Гоше, Алажил синдром, Алпорт синдром и Мијастенија гравис. Поради сензитивноста на нивната здравствена состојба, соговорниците се анонимни и под псевдоними, но нивните демографски карактеристики се: половина се мажи, половина се жени, повеќето доаѓаат од Западниот регион, а во однос на возраста има најголем распон – од 14 до 56 години. Затоа во однос на работниот статус

¹² Официјална веб страница на ДеполаризирајСе, категорија Твојата приказна, достапна на: <https://www.depolarizirajse.org/tvojataprikazna.html>

- двајца се вработени, а двајца сè уште се дел од образовниот процес.

Најгорливиот проблем на лицата со ретки болести е самата терапија. Некои од нив воопшто немаат лекови на позитивната листа и ги набавуваат сами од странство, а другите мораат да ја примаат во Скопје, придружувани од друго лице зашто терапијата им е исцрпувачка. Сето тоа придонесува кон огромни трошоци кои паѓаат на нивен грб иако имаат можност од ФЗО да искористат само една автобуска карта. Тие што се во работен однос, мораат да работат со скратено време или да користат боледувања со што им се намалуваат приходите, а честопати тие или нивните роднини кои ги придружуваат не наидуваат на разбирање од колегите и претпоставените.

Случаите со помладите пациенти кои имаат ретки болести се уште покомплицирани. Пред овие млади луѓе е целиот живот, а не добиваат голема поддршка за да им се олесни секојдневието. Така, тие освен проблемите со отсуството од часови, се соочуваат и со проблеми како незадоволителна хигиена во образовните институции, кои дополнително им ја влошуваат здравствената состојба. Освен тоа, тие нагласуваат дека имаат потреба од психолошка помош, која не им е доделена туку самите ја плаќаат. Исто, имаат премногу операции и потреба од дополнителни помагала, за кои не секогаш добиваат рефундирање.

Во однос на здравствените институции, соговорниците имаат многу замерки, почнувајќи од Министерството за здравство, Фондот за здравствено осигурување, Комисија за ретки болести, локалните болници и сл. Честата смена на министрите за здравство и нивните стратегии, неможноста да примаат терапии

во своите градови, лошите услови во болниците при самиот процес на примање терапија, нередовното примање на терапијата, сомнителните лекови кои се набавуваат на тендери, недоволната обученост на здравствените работници за нивните болести, дополнителниот одлив на медицинските лица специјализирани за ретките болести во странство или приватни болници... се само дел од овие проблеми. Сите се согласни дека државата нема начин како да се справи со пациентите со ретки болести или како што би нагласил еден пациент: „никој од институциите не се интересира да ти помогне за патот по кој одиш од добивање на дијагноза до стекнување на права од социјална заштита. Ако не се здруженијата да помогнат, многу од нас ќе останеме и без датоците и олеснувањата кои ни следуваат по закон.“

4.1.1. Податоци од средби

Во рамки на истражувањето, ЖСП остварија десетици средби на кои направија интервјуа со пациентите со ретки болести и нивните семејства. Најголемиот проблем во однос на терапијата е самиот тендер. Така, најчесто се доцни со лекувањето затоа што има проблеми со тендерската постапка. И ова не е случај само со лицата со ретки болести туку воопшто и за сите лица со хронични болести. Самата тендерска постапка подразбира безброј административни процедури кои често се грешат, па целиот процес се поништува, па се распишува нов. Во меѓувреме страдаат сите лица на кои им е потребна терапија. Исто, ако се случи некоја личност да е дијагностицирана со ретка болест, а во меѓувреме тендерот е отворен, треба да почека до наредното распишување на тендер. На ова придонесува и тоа што тендерите за ретки болести се отвораат само еднаш годишно со точно одреден буџет од претходната година (на основа на броење

пациенти и лекови во ноември претходната година). Дополнително, буџетот нема можност да одвои повеќе средства освен со ребалансот во јуни, а со тоа пациентите чекаат додека самото недобивање на терапија им го загрозува животот. Во однос на лековите, дел од нив не се добиваат преку програмата за ретки болести туку преку самите клиници кои имаат условни буџети од ФЗО, за кои важат истите правила како за годишниот буџет.

Покрај финансиските и медицинските проблеми, еден од најдетектираните проблеми е неинформираноста. Имено, бидејќи се работи за ретки болести, државата тешко се справува со нив. Со оглед на тоа дека се ретки болести, а државата е мала, принудени се лицата да се поврзуваат преку регионални мрежи за помош и дијагностика. Многу често одат во соседните земји и најчесто им помагаат регионалните мрежи на здруженијата. Во Северна Македонија постоел регистар во кои се регистрирани лицата со ретки болести, но никој освен надлежните во Министерството за здравство нема пристап до него. Со тоа ниедно лице со ретка болест не поседува уверение. Со самото тоа што ретките болести не се дефинирани во закон за здравство не може да се дефинираат ни во законите за социјална заштита, а соодветно на тоа лицата да добијат некакво право. Единствено право што можат да го добијат е ако болеста им е на основа на некаков инвалидитет.

Борбата на здруженијата на лица со ретки болести е долгорочна, но и исцрпувачка. И покрај нивните напори да променат нешта и да го олеснат животот на пациентите со ретки болести, остануваат истите работи, истата позитивна листа на лекови од пред 15 години.

4.2. Децентрализација и регионализацијата на основните граѓански услуги како предизвик

Збирот студии на случај, композит на наративи кои се однесуваат на делови од општеството кои не би требало да се маргинализирани го претставуваат мнозинството, но живеат далеку од метрополата. Сепак, личните приказни покажуваат дека просечниот човек има квалитет на животот на безгласен и обесправен – доколку институциите му ги отежнат или укинат правата, практично нема систем кој ќе го брани. Управниот суд е бескорисен – замка за бесконечно вртење во круг, со симулирање правда, а без никаков исход. Една од студиите на случај што ја ставаме во фокус се однесува на процесот на дигитализација на катастарските планови која наместо да ги олесни услугите на граѓаните, направила тотален хаос при префрлувањето на катастарските планови од аналогни во дигитални. Наводно, при снимањето од воздух пред 10 години на Полошкиот регион, објективот се поместил за неколку милиметри со што снимањето на земјата се поместило за неколку метри. Со тоа настанал вистински катастарски хаос во овој регион. Спроведовме и студија на случај со шеесетгодишен жител на тетовско село, кој случајно дознал од геодет дека неговата парцела припаѓа на соседот додека неговата „законска“ парцела се наоѓа на друго место. Оттука почнала голготата на човекот да ја исправи грешката која траела со месеци и го чинела над 900 евра.

Кога проблемот го адресирал до општината, таа се изземала дека нема ингеренции па го префрлале до Агенцијата за катастар, која не постапила по овој случај до завршувањето на истражувањето. Збрката и префрлањето на вината меѓу институциите продолжува и во владата и до народниот правобранител.

Имено, во однос на овој и останати случаи, Владата официјално се огласила дека уште во 2017 подготвила нов закон за катастар, како и неизбежна комисија за разгледување на жалбите на граѓаните. Исти жалби добивал и Народниот правобранител, но сепак на крајот повеќето од нив не се исправени. Конкретниот човек од студијата, сам ја платил грешката со стотици евра наместо да чека официјалните институции да реагираат.

Една од студиите на случај со кои се занимаваше БИРЦ беше правото на детски додаток кои го искористуваат лицата од руралните подрачја. Нивните податоци покажуваат дека граѓаните талкаат низ бирократските лавиринти и во просек поминуваат цела недела во обезбедувањето на документите од надлежните институции. И покрај најавите за дигитализација на услугите, овие луѓе и физички мора да одат од институција до институција за да ја набават потребната документација. Притоа, тие финансиски мора да одвојат по 600 денари за услугата, а ако сакаат и наредната година да аплицираат мораат целиот процес да го поминат одново.¹⁰⁶

4.3. Лични документи, катастар, изводи од матична книга, и други основни услуги

Како дел од проектот што го спроведовме, беше и постапката на crowdsourcing на теренски податоци преку собирање лични приказни. Едновременно, приказните кои беа илустративни за одредени проблеми кои доминираа во личните исповеди на анонимните граѓани и граѓанки ги споделувавме во комплетно анонимизирана форма за подигање на свест на граѓаните, со помош на хаштагови како #деполаризирајсе, #демократскиинституции и сл. Целта на оваа акција беше да се даде дигитален простор на обичниот граѓанин, каде анонимно ќе раскаже за искуството со (не)квалитетните услуги од институциите.

Каналот „Твојата приказна“ пред сè служеше за добивање увид за состојбите на терен за секојдневните проблеми со кои се среќаваат граѓаните: од фактот дека постојат дигитални катастарски листови но самите институции, односно дел од нивните службеници, не ги признаваат до лавиринтот на Управниот суд во кој на крај Граѓанинот никогаш не добива материјално позитивен исход. Приказните се бројни и укажуваат на следниве увиди 1) не постои интерсекторско планирање и координација, 2) не постои свест дека интерсекторските политики се обврска на демократските институции, 3) изразот „не сум надлежен“ се користи пречесто и наместо институциите меѓу себе да ги разменуваат предметите и да се координираат за решавање на проблемите, тоа го претвораат во обврска на самите граѓани. Трчањето од шалтер до шалтер и пополнување на дупките на некоординација меѓу институциите од страна на граѓанинот, кој има потполно право да биде неuka странка е пракса која дури и се смета за нормална според одговорите на институциите. „Види таму, ова не е за кај нас,“ и „ние сме само за ова и ова, не знам како да ви помогнам“ се најчестите одговори во приказните за голготи од типот да се добие умреница за да си го погребате блискиот до „оди и врати се од Битола секој следен ден за да си го подигнеш лекот од Клинички центар“ - свирепост и нечувствителност на институциите, нивно одбивање да земат човечен лик преку своите вработени. Ова зборува и за институционална култура и вредности – нашиот административен апарат потфрла да разбере дека сензитивноста кон човечката ситуација во која се наоѓа Граѓанинот е негова обврска бидејќи институциите мора да ја почитуваат Повелбата на темелни вредности.

Овие приказни, како што рековме, се усни истории за еден вид етнографско прибирање податоци што ги поткрепува односно

им дава основа на увидите кои ги презентираме овде. Покрај овие увиди, приказните, кога беа јавно споделувани на јавните мрежи и во онлајн медиумите служеа за подигање на свест за прашањето. Коментарите на граѓаните покажуваа свест за вредностите на ефикасни, демократични институции кои се грижат за граѓаните, и способност да мислат интерсекторски и да покажат способност за препознавање кога интерсекторското планирање и можната регионализација и дигитализација потфрлаат. Со самото споделување на приказните се користеа и хаштази на социјалните медиуми „демократски институции“ со што се подигна видливоста, но и свеста за важноста на потребата од функционален систем на владеење на правото и добра јавна администрација.

Во изминатите месеци беа добиени над 50 приказни од личните искуства на граѓаните при користење на услугите. Забележан беше тренд на нови приказни во периодот кога ја објавија задолжителната промена на личните документи со новото име на државата на сметка на самите граѓани. Така, граѓаните споделуваа приказни дека се обидуваа електронски да закажат вадење на лични документи, но самиот систем ги одбивал зашто биле со „ниска вредност“ односно успеале да закажат само еден документ по електронски пат. И овој пат не недостасуваа приказните за изнемоштени лица кои одат во најголемата гужва да вадат документи иако може да се најде поадекватен начин. Исто, се наметнува и прашањето-зошто не може да се добијат сите документи со едно одење и фотографирање на шалтерите?¹³

¹³ За повеќе детали посетете ја „Твојата приказна“ на: <https://www.depolarizirajse.org/tvojataprikazna.html#s23>

Постојаната видливост во дигиталниот простор овозможи и решавање на конкретни проблеми. Така, актуелниот министер за информатичко општество и администрација, Азир Алиу, на еден од панелите што ги организиравме во Полошкиот регион, соопшти дека започнат е процес за решавање на проблемот по објавувањето на приказната „Грешките на катастарот ги плаќаат граѓаните: Кога процесот на дигитализација создава повеќе проблеми“.¹⁰⁷



ЗАКЛУЧОЦИ

од теренското истражување

Според податоците од теренското истражување, добиени се следниве заклучоци:

- Корисниците на здравствените услуги кои се со посериозни предизвици од просечниот корисник, поради фактот дека услугите не се децентрализирани и дигитализирани, подложени се на дополнителни трошоци, вклучувајќи и недо- разбирања со системот и чувство дека се „аномалија“, што значи дека администрацијата во здравствениот сектор не е поставена согласно Членот 41 од ЕПТМ – со ставање во центарот на граѓанинот/поединецот, неговите индивидуални потреби и овозможување на економична постапка (во смисла на средства, време и напор).
- Граѓаните, а особено тие кои живеат во помалите и руралните места се соочуваат со значителни предизвици при обезбедувањето на различни видови документи и услуги. Овие предизвици вклучуваат временски и финансиски аспект, што се одразува на нивниот квалитет на живот.
- Неопходноста од целосната дигитализација на услугите е неоспорлива. Истовремено, мора да се работи на стабилизирање на работата на дигиталните платформи во пракса, за да можат граѓаните да пристапуваат до нив со леснотија и ефикасност.
- Институциите треба да покажат поголема прилагодливост кон сите категории граѓани во поглед на пружање на потребните услуги.

- Воопшто, потребна е целосна децентрализација на услугите на ниво на цела држава.
- Во однос на личните документи кои се дел од основните граѓански права: нивната достапност треба да е потполно дигитализирана, сензитивна за индивидуалните случаи и регионализирана/децентрализирана.
- Децентрализацијата и дигитализацијата овозможуваат мобилност на услугите на институциите како и на граѓаните, ако не физичка тогаш дигитална: изнемоштените лица од секој дел на земјата и светот би можеле да аплицираат за своите документи и потполно дигитално да ја изведат целата постапка, и со тоа добиваат администрација според Член 41 од Европската повелба за темелните права.





ПРЕПОРАКИ

До институциите:

- Реформа и зајакнување на капацитетите на јавната администрација и институциите за поголема интерсекторска соработка што ќе овозможи подемократски институции, поставувајќи ги во служба на Граѓанинот. Посебно внимание да се обрне на Кластер 2, во кој спаѓа здравството и сите други сектори со кои треба да се поврзе за подемократски политики на институциите.
- Подигнување на свеста за вредностите на интерсекторскиот приод: комплексноста на секоја ситуација на Граѓанинот може да се реши само со интерсекторска политика и интерсекторско преземање грижа и одговорност за услугите на Граѓанинот. Во моментот имаме систем каде со оваа системска обврска, всушност, се товари Граѓанинот – трча од една до друга институција и сектор и постапува како да е линкот (што недостасува) помеѓу нив – и ова мора да се промени од корен.
- Подигнување на свеста во јавниот сектор за тоа дека преку децентрализиран и индивидуализиран односно вклучувачки пристап ќе обезбедат поефикасно и посоодветно функционирање на институциите во полза на граѓаните и со сензитивност за потребите на секој индивидуален случај и посебните граѓански групи;
- Покрај подигнување на свеста и усвојување на вредностите на интерсекторските политики како темел на демократските институции, потребно е подигнување на капацитетите на јавната администрација да планира и анализира во термини на реформски политики (policy а не само законодавство),

според логиката на Кластери (на ЕУ реформските процеси) и интересекторски приод.

- Ревизија на Законот за управна постапка и реформа на Управниот суд со цел да се испорача ефективна *управна правда* за граѓаните и малите бизниси.

До граѓанското општество

- Подигнување на јавната свест за потребата од функционално владеење на правото и добра јавна администрација како прашање на Европските темелни права (човеково право), и вредностите на интересекторска соработка и централноста на Граѓанинот во процесите на планирање и имплементација.
- Спроведување едукативни и информативни кампањи што ќе ја подигнат јавната свест кај граѓаните за значењето на владеењето на правото како прашање на добра и демократска администрација ориентирана кон потребите на Граѓанинот, вклучително за вредностите и праксите на интересекторско планирање и имплементирање политики.
- Изготвување на анализи и препораки со мерки што ќе ги промовираат децентрализацијата, деполаризацијата и дигитализацијата на институциите, кои би биле предмет на директно и јавно застапување, а воедно и вградени во кампањите на (интер)секторските политики (според Кластерите на ЕУ) за кои се застапуваат граѓанските организации.
- По пат на визуелизации на податоци, за кои оваа студија обезбедува извори, подигнување на свеста на пошироката јавност дека децентрализирана и дигитализирана јавна ад-

министрација *автоматски значи и подигнато ниво на от-
ченост и намален степен на корупција.*

- Социјална инклузија и подобрување на услугите за лица-
та со посебни потреби, лицата со ретки болести и другите
маргинализирани групи во рамки на здравствениот систем.
- Интерсекторско планирање на услугите во здравствениот
сектор со цел - нивна децентрализација односно региона-
лизација. Секторите за локална самоуправа, социјални по-
литики, финансии и здравство треба да осмислат интерсек-
торски политики, преточени во интервенции во законските
и подзаконските акти, кои ќе овозможат пристап до основ-
ните услуги во сопствените општини.



Белешки

1 Charter of Fundamental Rights of the European Union, Official Journal of European Union, достапно на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT>, пристапено на 10.02.2023.

2 European Commission: Commission Staff Working Document: North Macedonia 2021 Report Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions (Strasbourg: 19.10. 2021), p. 16.

3 Институт за демократија Социетас Цивилис, „Благ пад на поддршката за членство во еу, две третини од граѓаните не се согласуваат со уставните измени“ (Скопје: ИДСЦС, 2023), достапно на <https://tinyurl.com/yp97vtdm>, пристапено на 3 септември 2023.

4 *Ibid.*

5 Симонида Кацарска, *National PAR Monitor North Macedonia 2021/2022* (Европски институт за политики – Скопје, 2023), достапна на: <https://epi.org.mk/wp-content/uploads/NATIONAL-PAR-MONITOR-NORTH-MACEDONIA-2021-2022-1.pdf>, пристапена на 15.02.2023., 29-33.

6 Дијалог со граѓанските организации – Платформа за структурно учество во ЕУ интерграциите“, достапно на: <https://dijalogkoneu.mk/>, пристапено на 13.09.2023.

7 Сметајте ја анализата на Институтот за европски политики за новата методологија како обична софистика за дополнително одложување на процесот на пристапување: *One More EC Report: New Lens, Old Aches*: [Уште еден извештај на ЕК: нова призма, стари болки], достапна на: <https://tinyurl.com/dxr3rt2d>, пристапена на: 15.02.2023.

8 Revised enlargement methodology: Questions and Answers (5.02.2020), https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/qanda_20_182, пристапено на 17.02.2023.

9 Luke Cooper во Katerina Kolozova and Niccolo Milanese (eds.) *Illiberal Democracies in Europe: An Authoritarian Challenge to the Crisis of Liberalism* (Washington DC: George Washington University, 2022).

10 Will Bartlett, Matteo Bonomi, Milica Uvalic, *The Economic and Invest-*

ment Plan for the Western Balkans: assessing the possible economic, social and environmental impact of the proposed Flagship projects. European Parliament coordinator: Policy Department for External Relations (Directorate General for External Policies of the Union, May 2022), 35-38 and passim.

11 DG:NEAR: Neighbourhood and the World Pre-Accession Assistance (IPA III), Lead Associated DGs:ECFIN, REGIO, EAC, EMPL, AGRI, достапно на: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/overview-instrument-pre-accession-assistance_en пристапено на 14.02.2023.

12 European Commission *Communication of the European Commission (Brussels, 6.10.2020) 641 of the EC for the Western Balkans*, достапно на: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2020-10/communication_on_wb_economic_and_investment_plan_october_2020_en.pdf пристапено на 17.02.2023., стр.3.

13 Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations, Screening Report: North Macedonia (24 July 2023) (Brussels: 15 August 2023), достапно на: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/screening-report-north-macedonia_en, пристапено на 1.09.2023 стр.50.

14 *Ibid.*, 22.

15 *Ibid.*

16 European Commission, *Legal Interoperability, Joinup EU*, достапна на: <https://tinyurl.com/rrenghad>, пристапена на 19.08.2023.

17 European Commission, *Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations, Screening Report: North Macedonia*, достапна на: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-07/MK%20Cluster_1%20Draft%20screening%20report_external%20version.pdf, пристапена на 14.09.2023., стр.103.

18 Катерина Колозова, „Коренот на авторитарниот ум: Високото образование во Македонија“ Цивил Медиа (Скопје: 3.07.2023), достапно на: [https://civilmedia.mk/korenot-na-avtoritarniot-um-visokoto-](https://civilmedia.mk/korenot-na-avtoritarniot-um-visokoto)

[obrazovanie-vo-makedonija/](#), пристапено на 14.10.2023.

19 Претходни истражувања на ИОХН-Скопје: „Дигитализацијата како пат на вистинска администрација ориентирана кон граѓаните: Децентрализација на процесите како средства за забрзана и ефективна реформа“, достапна на: <https://tinyurl.com/2p8t6fbr>; „На патот кон ЕУ: Ефективна и транспарентна администрација во служба на граѓаните“, достапна на: <https://tinyurl.com/mtnbjd47>

20 Влада на Република Северна Македонија, „Програма за работа 2022-2024“, достапно на: http://vlada.mk/sites/default/files/programa/2022-2024/programa_na_vladata_2022-2024.pdf, пристапено на 21 февруари 2023.

21 Влада на Република Северна Македонија, Нацрт концепт за дигитална трансформација на општеството, достапно на: https://ener.gov.mk/PublicDocuments/Нацрт%20Концепт%20за%20дигитална%20трансформација%20на%20општеството_Нацрт_id=49_version=1.pdf, пристапено на 23 февруари 2023; Влада на Република Северна Македонија, Грковска: Националниот совет за дигитална трансформација на општеството ја усвои основата и концептот за дигитализација (15 февруари 2023), достапно на: <https://vlada.mk/node/32095>, пристапено на 23 февруари 2023.

22 Влада на Република Северна Македонија, „Владата го усвои концептот за дигитална трансформација на општеството“ (21.03.2023), достапно на: <https://vlada.mk/node/32589> пристапено на 27.09.2023.

23 „Грковска: Две и пол години е реалистичен период за воведување на електронска лична карта“, *360 степени* (23.09.2022), достапно на: <https://360stepeni.mk/grkovska-dve-i-pol-godini-e-realisticen-period-za-voveduvane-elektronska-lichna-karta/>, пристапено на 23.02.2023.

24 Министерство за информатичко општество и администрација, „Презентација на програмата Дигитална ера“ (18.04.2023), достапно на: <https://portal.mioa.gov.mk/?q=mk/node/4649>, пристапено на 27.09.2023.

25 Колозова и други, „Дигитализацијата како пат на вистинска администрација ориентирана кон граѓаните: Децентрализација на процесите како средства за забрзана и ефективна реформа“, достапна на:

<https://tinyurl.com/4pxz6bp8>, пристапена на 22.02.2023.

26 Министерство за информатичко општество и администрација, *Платформа за интероперабилност*, достапна на: <https://mioa.gov.mk/?q=mk/node/1320>, пристапена на 21.09.2023.

27 Министерство за информатичко општество и администрација, Нацрт текст за Стратегија за реформа на јавната администрација 2023-2030, достапно на: https://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/rja/nacrt_tekst_na_strategijata_za_rja_2023_-2030.pdf, пристапено на 21 февруари 2023.

28 „Спасовски најави целосна дигитализација на процесите при вадење на лични документи од 1 јануари“ (17.08.2022), достапно на: <https://civilmedia.mk/spasovski-najavi-tselosna-digitalizatsija-na-protsesite-pri-vadene-na-lichni-dokumenti-od-1-januari/>, пристапено на 23.02.2023.

29 Закон за изменување и дополнување на Законот за личната карта, Службен весник на Република Северна Македонија, бр. 67 од 18.3.2022 година.

30 Закон за изменување и дополнување на Законот за патните исправи на државјаните на Република Северна Македонија, Службен весник на Република Северна Македонија, бр.67 од 18.03.2022.

31 Закон за изменување и дополнување на законот за лично име, Службен весник на РСМ, бр. 67 од 18.3.2022 година.

32 Правилник за изменување и дополнување на правилникот за обрасците за пријавување и одјавување на живеалиште и престојувалиште, пријавување на промена на адреса на станот на граѓаните, за евиденција и за образецот на книгата на гости, *Службен весник на РСМ*, бр. 285 од 28.12.2022 година.

33 „Нови промени за вадење на лична карта-законот во Собрание“ А1 он (5.09.2023), достапно на: <https://a1on.mk/macedonia/novi-pravila-za-vadenje-lichna-karta-izmenite-na-zakonot-vo-sobranie/>, пристапено на 25.09.2023.

34 „Ќе се изготвува нов закон за матичната евиденција“, Правдико (16.01.2023), достапно на: <https://www.pravdiko.mk/85386-2/>,

пристапено на 9.03.2023.

35 Анета Ристеска „Првото влегување во болница за Мемет стана и последно“ Лице в лице, (25.05.2023), достапно на: <https://licevlice.mk/prvoto-vleguvane-vo-bolnicza-za-memet-stana-i-posledno/>, пристапено на 26.09.2023.

36 Издавање извод од матична книга на родени, Uslugi.gov.mk, достапно на: <https://uslugi.gov.mk/service/izdavanje-izvod-od-maticna-na-kniga-na-rodeni-1676#> пристапено на 9.03.2023.

37 Министерство за правда, Управа за водење на матични книги „Стратешки план на Управата за водење на матичните книги 2022-2024“.

38 „Управата за водење матични книги доби колективен договор, штрајкот е во мирување“, Факултети (15.06.2022), достапно на: <https://www.fakulteti.mk/news/15062022/upravata-za-vodenje-maticni-knigi-dobi-kolektivni-dogovor-shtrajkot-e-vo-miruvanje>, пристапено на 9.03.2023.

39 Државен завод за ревизија, „Годишен извештај за извршените ревизии и за работата на Државниот завод за ревизија за 2020 година“, достапно на: <https://dzt.mk/sites/default/files/2021-06/dzt-go-disen-izvestaj-2020.pdf>, пристапено на 9.03.2023.

40 Министерство за правда, „Соопштение од УВМК за тендерот за дигитализација и набавка на компјутерска опрема“ (23.12.2022), достапно на: <https://pravda.gov.mk/vest/6461>, пристапено на 15.03.2023.

41 Министерство за информатичко општество и администрација, Нацрт текст за Стратегија за реформа на јавната администрација 2023-2030, достапно на: https://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/rja/nacrt_tekst_na_strategijata_za_rja_2023_-2030.pdf, пристапено на 21.02.2023.

42 Државен завод за ревизија „Реализирани само 52% од планираните активности за реформа на јавната администрација“ (16.03.2023), достапно на: <https://dzt.mk/mk/230316-realizirani-52-od-aktivnostite-za-reforma-na-javna-administracija>, пристапено на 17.03.2023.

43 Министерство за информатичко општество и администрација, Нацрт текст за Стратегија за реформа на јавната администрација 2023-2030, достапно на: https://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/rja/nacrt_tekst_na_strategijata_za_rja_2023_-2030.pdf, пристапено на 21.02.2023.

44 Институт за општествени и хуманистички науки – Скопје, „Одзаробување на административниот ум: Поларизација на односите меѓу граѓаните и државата“ (јануари 2021), достапно на: <https://tinyurl.com/yc3zrm2e>, пристапено на: 13.03.2023.

45 Закон за управни спорови, Службен весник на Република Северна Македонија 96/19, Член 4 точка 4, достапен на: <Zakon-za-upravni-sporovi-17-05-2019-so-primena-od-25-05-2020-.pdf> (pravdiko.mk), пристапено на: 13.09.2023.

46 *Ibid.*, Член 60, точка 5.

47 *Ibid.*, Член 60 точка 1.

48 Катерина Колозова и тимот на ИОХН-Скопје, „Поларизацијата како средство на популистичко владеење и како да се надмине (Второ издание)“ Институт за општествени и хуманистички науки, Скопје, 2020, достапно на: <https://tinyurl.com/3wm6rxt3>, пристапено на 28.02.2023.

49 ...Работата на Собранието беше нарушена од политичка поларизација, што го одложи донесувањето на многу закони. По интензивните дебати, Собранието донесе заклучоци за предлогот, што го отвори патот за започнување на пристапните преговори. Собранието треба да има активна и позитивна улога во процесот на пристапни преговори за влез во ЕУ. Потребни се заеднички и брзи напори од сите страни како прашање на приоритет за зајакнување на улогата на Собранието како форум за конструктивен политички дијалог, особено за реформската агенда на ЕУ. Собранието и Владата се обврзаа приоритетно да ги започнат и постигнат релевантните уставни измени, со цел во Уставот да се вметнат граѓаните што живеат во границите на државата.... Во Европска комисија, Извештај за Северна Македонија за 2022 година, (Брисел, 12.10.2022),

достапно на: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/country_22_6092., пристапено на 13.03.2023.

50 ...Сепак, работата на Собранието беше нарушена поради постојана поларизација помеѓу владејачките партии и опозицијата, што ескалираше во прекини и обиди за физичка пресметка во некои прилики. Од мај 2022 година, ВМРО-ДПМНЕ започна 'активна блокада' на Собранието. По отворањето на процесот на пристапни преговори, главната опозициска партија до Собранието поднесе иницијатива за референдум за законот за ратификација на Договорот за пријателство, добрососедство и соработка меѓу Бугарија и Северна Македонија во септември 2022 година. Спикерот ја отфрли оваа иницијатива..., *Ibid.*

51 ...Поларизацијата меѓу општините, главно предводени од опозицијата по локалните избори во октомври 2021 година, и власта ги усложни преговорите за договор за мерки за решавање на ова прашање..., *Ibid.*

52 „Анализа на политики: Одзаробување на административниот ум: поларизација на односите меѓу граѓаните и државата“, (ИОХН-Скопје, јануари 2021), достапна на: <https://tinyurl.com/2f6kz6tb>, пристапена на 23.03.2023.

53 Во смисла на „заемна 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 “. Стр.4, *Ibid.*

54 Жарко Трајаноски, „Руски и проруски дезинформации во Северна Македонија – анализа на пропагандни наративи и студии на случај, Институт за медиуми и аналитика ИМА Скопје, јануари 2023), достапна на: https://ima.mk/wp-content/uploads/2023/01/RuskiDezinformacii_v3.pdf, пристапена на 23.03.2023.

55 Council of the European Union, “Council Conclusions on North Macedonia and Albania” (Brussels, 18.07.2022), достапно на: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11440-2022-INIT/en/pdf>,

пристапено на 14.03.2023.

56 Делегација на Европската Унија во Северна Македонија, Европската Унија и Северна Македонија (09.08.2021), достапно на: https://www.eeas.europa.eu/republic-north-macedonia/evropskata-unija-i-republika-severna-makedonija_mk?s=229, пристапено на 14.03.2023.

57 „Придонес кон тековните јавни консултации за предлог преговарачката рамка за Северна Македонија за пристапување во ЕУ“, Институт за демократија – Социетас Цивилис (Скопје, 4.07.2022), достапно на: <https://tinyurl.com/3ebayt5e>, пристапено на 14.03.2023.

58 „Полиграф: Кој шири дезинформации дека не се започнати преговорите за ЕУ?“, Институт за медиуми и аналитика, (29.11.2022, достапно на: <https://ima.mk/2022/11/29/poligraf-dezinformacii-rsm-ne-zapocnala-pregovori-so-eu/>, пристапено на 14.03.2023; „Полиграф: Невистина е дека преговорите со ЕУ и скринингот не започнале“, Институт за медиуми и аналитика (26.10.2022), достапно на: <https://ima.mk/2022/10/26/nevistina-e-deka-pregovorite-so-eu-i-skriningot-ne-zapocnale/>, пристапено на 14.03.2023.

59 Жарко Трајаноски, Дезинформации, медиумски манипулации и теории на заговор за „Францускиот предлог“, „Францускиот предлог: Говор на омраза, дезинформации, медиумски манипулации“, Институт за медиуми и аналитика (Скопје, 2022), достапно на: <https://tinyurl.com/4p8pvz58>, пристапено на 14.03.2023., стр.58.

60 ...Голем дел од македонското граѓанско општество ѝ се придружи на десницата во отфрлањето на договорот со Софија и Брисел... во Катерина Колозова, Патот на Северна Македонија кон ЕУ е под закана од неочекуван актер, во „Францускиот предлог: Говор на омраза, дезинформации, медиумски манипулации“, Институт за медиуми и аналитика (Скопје, 2022), достапно на: <https://tinyurl.com/4p8pvz58>, пристапено на 14.03.2023., стр.58.

61 На пример, за последиците од „Францускиот предлог“, видете „Владеене на правото во поглед на пристапувањето во ЕУ – краток квартален преглед јули-септември 2022“, (Институт за европска политика, Скопје, 2022), достапно на: <https://tinyurl.com/5raxwt27>: „Опозицијата го опиша како деструктивен и катастрофален за маке-

донскиот идентитет и јазик. Според Владата, сите црвени линии од страна на Северна Македонија се испочитувани, додека експертското мислење и граѓанските организации останаа поделени. Како резултат на тоа, општеството стана многу поларизирано.“, стр. 9

б2 „Уверени сме дека станува збор за висока поларизација создадена од ветото и билатералните преговори поврзани со него. Европа и Бугарија се виновни за тоа што дозволија да се појави ваков опасен процес, непромислено допуштајќи раст на поларизацијата и, со тоа, евроскептицизмот дури и помеѓу оние најпосветените на евро-интеграциите. Итно мора да се иницира брз процес на деполаризација, по пат на методите на разрешување културен конфликт и помирување, како предуслов за каква било рационална расправа во однос на билатералните протоколи со Бугарија а, исто така, поврзана со т.н. „француски документ“ (како што го нарече македонската јавност) но и за повторно градење доверба во идејата на обединета Европа и европските вредности.“ Катерина Колозова, „Справување со прашањето на растечката поларизација и 'евроскептицизам' кои кулминираат во реакцијата на јавноста поврзана со т.н француски предлог“, (ИОХН-Скопје, 05.07.2022), достапно на: <https://tinyurl.com/573bu7m2>, пристапено на 14.03.2023.

б3 „Како и во фактот дека преговорите со ЕУ ја постојано ја одржуваат можноста од идни замрзнувања на процесот со тоа што ги вклучуваат договорите со Бугарија и Грција како дел од условот на добрососедство како критериум на пристапување“, „Враќање на кредибилитетот на ЕУ и европскиот консензус во граѓанското општество во Северна Македонија“, Институт за општествени и хуманистички науки, Скопје, февруари 2023), достапно на: <https://tinyurl.com/ygyufxvh>, пристапено на 21.03.2023.

б4 Катерина Колозова, „Справување со прашањето на растечката поларизација и 'евроскептицизам' кои кулминираат во реакцијата на јавноста поврзана со т.н француски предлог“, реакцијата на јавноста поврзана со т.н француски предлог“, (ИОХН-Скопје, 05.07.2022), достапно на: <https://tinyurl.com/573bu7m2>, пристапено на 14.03.2023.

б5 „Фокус се става на основните критериуми – владеење на правото и демократски институции“ во „ЕК ја објави новата методологија за

преговори", *360 степени*, (5.02.2020), достапно на: <https://360stepeni.mk/ek-ja-objavi-novata-metodologija-za-pregovori/>, пристапено на 11.03.2023. „Фокус се става на основните критериуми – владеење на правото и демократски институции.“

66 „Патокази (досегашните акциски планови за поглавјата 23 и 24) се предлага да се донесуваат и за демократски институции и јавна администрација – подрачја во кои не постои цврсто *acquis*“ во „ЕПИ: Владата да не дава 'бланко' поддршка на новата методологија“, Фокус, (05.02.2020), достапно на: <https://fokus.mk/epi-vladata-da-ne-da-va-blanko-poddrshka-na-novata-metodologija/>, пристапено на 11.03.2023.

67 На пример, „Селмани: Не смееме веќе понатаму да функционираме без демократски институции во државата“, *iPORTAL* (11.06.2020), достапно на: <https://iportal.mk/makedonija/selmani-ne-smееme-vekje-ponatamu-da-funkcionirame-bez-demokratski-institucii-vo-drzhavata/>), пристапено на 11.03.2023.

68 На пример, Пендаровски: „Изборите кои во време на пандемија беа едни од првите организирани во светот, беа оценети од мисијата на ОБСЕ/ОДИХР како демократски, и тоа покажа дека имаме капацитет и во исклучително сложени услови да организираме избори и да формираме демократски институции“ во „Обраќање на претседателот Стево Пендаровски во Собранието на Република Северна Македонија“ (16.12.2020), достапно на: <https://tinyurl.com/mw6jdjyb>, пристапено на 11.03.2023; Видете и „Ахмети: на земјата ѝ се потребни демократски институции произлезени од изборите“ Локално (21.07.2020), достапно на: <https://tinyurl.com/ymsH28dy>, пристапено на 11.03.2023.

69 : „Речиси три децении градиме демократски институции и вредности, постојано и внимателно, низ славења и премрежја, истакнува премиерот Заев по повод Меѓународниот ден на демократијата“ во „Заев: Градиме демократски институции и вредности, постојано и внимателно, низ славења и премрежја.“ *Front-line*, (15.09.2020), достапно на: <https://tinyurl.com/2f2zdfz>, пристапено на 13.03.2023.

70 „...корупцијата ја слабеа државата, ги осиромашува граѓаните, ги компромитира демократските институции“, во „Обраќање на претседателот Пендаровски во одбележувањето на 9-ти декември, (9.12.2021), достапно на: <https://pretsedatel.mk/antikorupcija09-12-21/>, пристапено на 13.03.2023.

71 ...„Најдобриот начин за борба против дезинформациите, лажните вести и останатите хибридни закани е токму високата доверба на граѓаните во демократските институции“ во „Обраќање на претседателот Пендаровски, по повод 18 август - Денот на Армијата на Република Северна Македонија (18.08.2020), достапно на: <https://pretsedatel.mk/antikorupcija09-12-21/>, пристапено на 23.12.2023.

72 „Дерала: Сопките на патот кон ЕУ им дава простор на хибридните напади врз демократските институции“, *Civil Media* (10.05.2021), достапно на: <https://civilmedia.mk/derala-sekoe-sopnuvane-na-patot-kon-eu-mu-dava-prostor-na-hibridniot-napad-vrz-demokratskite-institutsii/>, пристапено на 13.03.2023.

73 Срѓан Стојанчов „Закочените евроинтеграции се чист ‘пенал’ за влијание од други страни“, Радио Слободна Европа (01.10.2021), достапна на: <https://www.slobodnaevropa.mk/a/31487493.html>, пристапено на 23.03.2023.

74 ...Во изминатата 2021 година граѓаните покажаа голема недоверба во демократските институции, но и во други чинители во политичкиот живот на државата... во „Вистиномер: Граѓаните сè помалку им веруваат на институциите, на судството најмалку“ Мета (12.01.2022), достапно на: <https://meta.mk/vistinomer-gragjanite-se-pomalku-im-veruvaat-na-instituciite-na-sudstvoto-najmalku/>, пристапено на 13.03.2023.

75 ... Близнаковски: Постои нагласена недоверба кон демократските институции и правила на играта, како и разбирање на политиката како борба на народот наспроти елитите... во „Презентација на анализата ‘Човек од народот: Анализа за јавното мислење за политичките барања’“(30.11.2021), достапно на: https://pretsedatel.mk/prso_30112021/, пристапено на 23.03.2023.

76 „Честитка од претседателот Пендаровски по повод, 2 Август,

Илинден – Денот на Републиката 902.08.2021), достапно на: <https://pretsedatel.mk/ilinden2021/>, пристапено на 23.03.2023.

77 „...станува збор за тоа дали Македонија има интелектуален капацитет да направи суштинска промена и да го затвори кванташкиот пазар на кој се одлучува за судбината на граѓаните и да го замени со демократски институции“ во Мирјана Најчевска „Силување на демократијата“, Слободен печат (09.12.2021), достапно на: <https://www.slobodenpecat.mk/siluvanje-na-demokratijata/>, пристапено на 13.04.2023.

78 „...нашите институции се сервисно ориентирани кон власта. Треба да се ориентирани кон граѓаните. Секоја институција сама треба да функционира, согласно законот, да бидат сервис на граѓаните. Не ни функционираат институциите“ во „Давитковски тврди дека не функционираат институциите: Нема демократија во државата ако ја нема во партиите“ Плус Инфо (13.09.2021), достапно на: <https://plusinfo.mk/davitkovski-tvr-di-deka-ne-funkcioniraat-instituciite-nema-demokrati-a-vo-drzhavata-ako-a-nema-vo-partiite/>, пристапено на 11.04.2023.

79 „Трајанов: Македонија е криминализирана држава со партизирани институции под диктат на Владата“, Нетпрес (04.05.2021), достапно на: <https://netpress.com.mk/tra-anov-makedoni-a-e-kriminalizirana-drzhava-so-partizirani-institucii-pod-diktat-na-vladata/>, пристапено на 11.04.2023. .

80 На пример, „Институт за демократија: До силни институции само со искусни и професионални раководители“, МКД (04.01.2021), достапно на: <https://www.mkd.mk/node/286957>; „Преговорите со ЕУ да ги водат натпартиски кадри, му предлагаат од Институт за демократија и Евротинк“ *360 степени* (30.10.2020), достапно на: <https://360stepeni.mk/pregovorite-so-eu-da-gi-vodat-natpartiski-kadri-mu-predlagaat-na-dimitrov-od-institut-za-demokratija-i-evrotink/> .

81 „Стејт депармент: Корупцијата ја гние демократијата и ги поткопува демократските институции“ Слободен печат (02.04.2021), достапно на: <https://www.slobodenpecat.mk/stejt-department-korupcijata-ja-gnie-demokratijata-i-gi-potkopuva-demokratските-institucii/>, пристапено на 23.03.2023.

82 ...„Кржаловски: Препораките за реформи на изборниот процес што доаѓаат однадвор едноставно се игнорираат зошто некому така му одговара... Системот ги фаворизира веќе етаблираните и големи партии“ во „На пат за Европа со стар и зарибан изборен модел?“ Нова Македонија (20.10.2021), достапно на: <https://tinyurl.com/5n6uzatu>, пристапено на 23.03.2023.

83 „МОФ: Седум од десет млади не биле вклучени во консултации од институциите“, Цивил Медиа (12.08.2021), достапно на: <https://civilmedia.mk/mof-sedum-od-deset-mladi-ne-bile-vklucheni-vo-konsultatsii-od-institutsiite/>, пристапено на 23.03.2023.

84 „Институт за демократија: Релативно ниско ниво на квалитет на дебата во Собранието во последните две години“, Цивил Медиа (19.08.2021), достапно на: <https://civilmedia.mk/institut-za-demokratija-relativno-nisko-nivo-na-kvalitet-na-debata-vo-sobranieto-vo-poslednite-dve-godini/>, пристапено на 30.03.2023.

85 ...Пратениците не дебатираат, туку меѓусебно се напаѓаат со лични и партиски квалификации - новиот собраниски состав ја доби најлошата оценка досега за квалитетот на расправата во законодавниот дом... во „Институтот за демократија со оценка за работата на законодавниот дом“, Канал 5 (05.02.2021), достапно на: <https://kanal5.com.mk/institutot-za-demokratija-so-ocenka-za-rabotata-na-zakonodavniot-dom/a459705>, пристапено на 31.03.2023.

86 ...Во предложената методологија се става уште поголем фокус на „основите“, при што на владеењето на правото се надоврзуваат и демократските институции и економските критериуми. На тој начин, политичките критериуми се поврзуваат со економските критериуми во една логична целина, онака како што и се предвидени согласно Копенхагенските критериуми.“ / „Како и досега, областите кои се однесуваат на владеењето на правото го задржуваат статусот на поглавја кои први се отвораат и последни се затвораат, но се предвидуваат „патокази“ за владеење на правото и функционирање на демократските институции...“ во: Васко Наумовски, Милена Апостоловска-Степаноска, Лепосава Огњаноска: „Владеењето на правото во контекстот на политиката на проширување на Европската Унија кон државите од

Западен Балкан", Политичка мисла, бр. 59, 2020, достапно на: <https://tinyurl.com/3xj28pww>, пристапено на 30.03.2023.

87 ..Андреја Стојковски, извршен директор на Институтот „Преспа“: „Дополнително, државите од процесот ќе добијат јасни упатства што од нив се очекува, бидејќи Комисијата ќе им испорача патокази, а во рамките на политичкиот дијалог ќе бидат препознаени и очекувањата на државите-членки.“ / Малинка Ристевска Јорданова од ЕПИ: „Се предвидуваат и нови акциски планови - патокази и за демократски институции и јавна администрација, покрај оној за 23 и 24, што создава поголем притисок во областите во кои нема цврсто *acquis*.“ во „Катерина Блажевска, „Нова методологија: Тешко со неа, потешко без неа“ *Deutsche Welle* (06.02.2020), достапна на: <https://tinyurl.com/2xumh85p>, пристапена на 31.03.2023.

88 ...Патоказ за функционирање на демократските институции кој ќе ги гарантира вредностите на Унијата, пред сè демократијата... во „Патоказ за ЕУ“ (Институт Преспа, Скопје, 2021), достапно на: http://www.prespa-institute.mk/wp-content/uploads/2021/02/MK_Patokaz-za-EU_analiza_03_final.pdf, пристапено на 30.03.2023.

89 ...Првиот чекор сега откако се преговарачките рамки влезени во процедура е Северна Македонија да изготви патоказ за поглавјата поврзани со владеењето на правото, поглавјата 23 и 24... Освен патоказот за владеење на правото, Северна Македонија треба да изготви и патоказ за функционирањето на демократските институции и реформата на јавната администрација, другиот суштински елемент од преговорите со ЕУ... во Катерина Синадиновска, „Брисел остана на зборот: Се објави предлог преговарачката рамка“, Капитал бр. 1069, (03.07.2020), достапно на: <https://tinyurl.com/yck5a2hj>, пристапено на 27.03.2023.

90 ...Да потсетиме дека според новата Методологија за проширувањето овој кластер се отвора прв, а се затвора последен. Од него треба да произлезат нови документи – патокази за поглавјата 23 и 24, како и за демократските институции и реформата на јавната администрација... во „Извештај 2020: Аргумент повеќе за преговорите“, Институт за европски

91 ...Стабилни и демократски институции се почетна точка за

економски развој... во „Маричиќ: Унијата мора да биде похрабра во однос на политиката на проширување, Макфакс, (14.04.2022), достапно на: <https://tinyurl.com/4esx5b5s>, пристапено на 30.03.2023.

92 ...Пендаровски: Веруваме дека членството во НАТО е многу важно за одржување на безбедноста и стабилноста како предуслов за просперитет и зајакнување на демократските институции... во „Средба на претседателот Пендаровски со Генералниот секретар на НАТО, Јенс Столтенберг“ (28.04.2021), достапно на: <https://pretsedatel.mk/sredba-stoltenberg-0804/>, пристапено на 30.03.2023; ...Една држава е силна колку што е силна нејзината војска, една држава е силна колку што се здрави нејзините демократски институции, но една земја е силна и толку колку што има пријатели“, изјави министерот Димитров во „Македонија и формално во НАТО: Пендаровски го потпиша инструментот за пристапување во Алијансата“, *36 степени* (20.03.2020), достапно на: <https://36ostepeni.mk/makedonija-i-formalno-vo-nato-pendarovski-go-potpisha-instrumentot-za-pristapuvane-vo-alijansata/>, пристапено на 30.03.2023.

93 „Мицкоски: Ќе изградиме одржливи демократски институции кои одговараат на највисоките европски стандарди“, *Пресинг ТВ* (01.06.2022), достапно на: <https://pressingtv.mk/makedonija/mickoski-kje-izgradime-odrzlivi-demokratski-institucii-koi-odgovaraat-na-najvisokite-evropski-standardi/>, пристапено на 19.04.2023.

94 ...Владата е посветена на реформите, бидејќи нашата цел не е само членство во Унијата, туку уредена и стабилна Северна Македонија, со силни демократски институции кои работат врз европски принципи и стандарди.. во „Маричиќ: Владата работи на воведување европски стандарди за подобро здравје и подобар квалитет на живот на граѓаните“ *А1 он мк* (17.09.2022), достапно на: <https://a1on.mk/macedonia/marichikj-vladata-raboti-na-voveduvanje-evropski-standardi-za-podobro-zdravje-i-podobar-kvalitet-na-zhivot-na-gragjanite/>, пристапено на 28.03.2023.

95 ...Мислам дека во процесот на скрининг ќе можат да се вклучат сите, да видат како тече. Ќе ги извадиме оние клучни документи, патокази за владеење на правото, за реформи во јавната администрација, за демократски институции, акцискиот план за малцинства

за да се увери јавноста и пратениците дека таму нема ништо спорно, ниту ќе има нешто страшно. И на тој начин во еден дијалог да дојдеме до двотретинско мнозинство за промена на Уставот... во „Маричик: Скрининг процесот дава доволно простор за отворање дијалог во Собранието“, Нова Македонија (19.07.2022), достапно на: <https://novamakedonija.com.mk/makedonija/marichikj-skrining-procesot-dava-dovolno-prostor-za-otvoranje-dijalog-vo-sobranieto/>, пристапено на 23.03.2023.

96 ...Патоказ за владеење на правото, Патоказ за функционирање на демократските институции, кој нема да биде одредница за отворање на Кластерот и Патоказ за реформа на јавната администрација, кој ќе биде и одредница за отворање на Кластерот и кој треба да се фокусира на градење на професионална администрација во служба на граѓаните и на јакнење на административните капацитети за спроведување на законите и политиките кои се усогласени со европските стандарди... во „Маричик: Извештајот за фундаментални вредности го очекуваме во првиот квартал од 2023 година“ *META* (21.07.2022), достапно на: <https://meta.mk/marichikj-izveshtajot-za-fundamentalni-vrednosti-go-ochekuvame-vo-prviot-kvartal-od-2023-godina/>, пристапено на 31.03.2023; ...Трите патокази во делот на кластерот фундаментални вредности ќе ни бидат приоритет, а тоа се: патоказот за владеење на правото, патоказот за функционалност на демократските институции и патоказот за реформи во јавната администрација, одговори на денешната прес-конференција вицепремиерот Бојан Маричиќ на прашањето од Фронтлајн за тоа – Кои се најтните реформски чекори што треба да ги направи Владата во овој период?... во „Приоритет ќе бидат трите патокази во делот на кластерот фундаментални вредности, нема веќе потреба од реформски планови надвор од ЕУ“, Фронтлајн (21.07.2022), достапно на: <https://tinyurl.com/bdf8nxu4>, пристапено на 31.03.2023.

97 ...Скринингот оди по зацртаното темпо, по календарот утврден уште во септември минатата година. Завршивме со објаснувачки скрининг за три кластери и завршивме со билатерален скрининг, во кој ние презентираме до каде сме усогласени и кој ни е планот за усогласување за најважниот кластер – темелни вредности. Очекуваме во наредниот период, до пролет, да ги завршиме трите клучни

инструменти – три патокази за реформа во јавната администрација, функционирање на демократски институции и владеење на правото... Тие треба да произлезат како резултат на скринингот и целта е да бидат подготвени во моментот кога ќе заврши скринингот, да ги имаме подготвени за усвојување од страна на Советот на министри на ЕУ... Во „Ако годинава не ги завршиме уставните измени, Албанија сама ќе напредува кон ЕУ, вели Маричиќ“ *360 степени* (03.02.2023), достапно на: <https://360stepeni.mk/ako-godinava-ne-gi-zavrshime-ustavnite-izmeni-albanija-sama-ke-napreduva-kon-eu-veli-marichik/>, пристапено на 01.03.2023.

98 Орце Костов, „Маричиќ за скринингот: Бугарија нема посебни барања, но ќе ја консултираме за акцискиот план за малцинства“, *A1 on* (18.01.2023), достапно на: <https://a1on.mk/macedonia/marichikj-za-skriningot-bugarija-nema-posebni-baranja-no-kje-ja-konsultirame-za-akciskiot-plan-za-malcinstva/>, пристапено на 01.03.2023.

99 ...За Кластер 1, кој го завршивме пред нешто повеќе од месец дена, ќе барам скрининг Извештајот да биде доставен до нас во наредните 3 до 4 месеци, бидејќи тоа ќе ни помогне во подготовката на Патоказите за владеење на правото, за реформа на јавната администрација и функционирањето на демократските институции, истакна главниот преговарач со ЕУ... во „Маричиќ: Преговорите со ЕУ се најважниот македонски проект кој мора успешно да го завршиме“, Влада на Република Северна Македонија (18.01.2023), достапно на: <https://vlada.mk/node/31761?ln=mk>, пристапено на 21.03.2023.:

100 ...Во наредните 3-4 месеци, очекуваме да го добиеме скрининг извештајот за Кластер 1, тоа ќе ни помогне во подготовката на Патоказите за владеење на правото, за реформа на јавната администрација и функционирањето на демократските институции... во „Ковачевски: Членството во ЕУ е национален интерес, сите да бидеме одговорни за иднината на нашата земја“, Влада на Република Северна Македонија (18.01.2023), достапно на: <https://vlada.mk/node/31857?ln=mk>, пристапено на 21.03.2023., како и кластер објави, достапни на: <https://time.mk/c/f8bff9dfe7/kovacevski-polnopravnoto-clenstvo-vo-eu-ni-e-od-strateski-interes.html>

101 „Ковачевски: Потребен е политички консензус за преговорите

со ЕУ“, Фронтлајн (26.01.2023), достапно на: <https://frontline.mk/2023/01/26/240158/>, пристапено на 31.03.2023.

102 „Ковачевски: Уставните измени се една од одлуките до полноправно членство во ЕУ“, Слободен печат (26.01.2023), достапно на: <https://www.slobodenpecat.mk/kovachevski-ustavnite-izmeni-se-edna-od-odlukite-do-polnopravno-chlenstvo-vo-eu/>, пристапено на 31.03.2023.

103 Исклучок е следната објава „Маричиќ: Функционирањето на демократските институции е клучно за европскиот напредок“, Мактел, (28.12.2022), достапно на: <https://tinyurl.com/3ucaecfm>, пристапено на 31.03.2023.

104 И деталниот ревизорски извештај, кој укажа на бројни слабости во реформите на јавната администрација, не предизвика поширока дебата за јавната администрација. За повеќе информации видете: „Ревизорски извештај: И треба реформа на реформата на јавната администрација“, Слободен печат (16.03.2023), достапно на: <https://tinyurl.com/tgmt88ct>; „ДЗР: Реализирани само 52 отсто од планирани активности за реформа на јавната администрација“, 360 степени (16.03.2023), достапно на: <https://tinyurl.com/5n98twue> и „Не се знае каде и за што се потрошени 12 милиони евра од вкупно 30 за реформи во администрацијата, утврди ревизијата“ А1 он (16.03.2023), достапно на: <https://tinyurl.com/ytr6mnmu>.

105 ...Клучниот одговор, односно прашање, кај администрацијата ќе се сведе на две точки. Едната точка ќе биде, ефикасност, отчетност, и транспарентност. Значи, колку ефикасно може да ги спроведе услугите на кој што ги има јавната служба, или јавната управа, јавната администрација. И второто прашање ќе биде како да се задржат квалитетните кадри, и тоа се повеќе ни го отвораат како прашање, и во таа стратегија, односно во тој патоказ, ќе мора да имаме одговор како да се задржат добрите кадри во системот. Ние се соочуваме со - мислам дека и јавноста не е доволно свесна - се соочуваме со енормен проблем на одлив на квалитетни кадри од јавната администрација, и бараме веќе подолго време, имаме делумни решенија, но немаме системски решенија за како - со систем на плати, систем на мотивации за напредување - за плаќање – можеме да ги задржиме квалитетните

кадри во јавната администрација... во „Бојан Маричиќ во Топ Тема -Ќе успее ли европската тактика да му ги донесе на Брисел посакуваните исходи?“ (20.03.2023), достапно на: <https://www.youtube.com/watch?v=zsox8uwY-yU>, пристапена на 31.03.2023.

106 Лорик Идризи „Детски додаток во бирократскиот лавиринт“ Деполаризирај се, достапно на <https://www.depolarizirajse.org/detski-dodadok.html>, пристапено на 5.10.2023.

107 Енис Шаќири, „Грешките на катастарот ги плаќаат граѓаните: Кога процесот на дигитализација создава повеќе проблеми“, Твојата приказна, достапно на: <https://www.depolarizirajse.org/greskitevokatastarot.html>, пристапено на: 01.10.2023.


```
using System;
using System.Collections.Generic;
using System.Data;
using System.Data.SqlClient;
using System.Linq;
using System.Text;
using Microsoft.SqlServer.Server;
```

```
namespace CodeGenerator
```

```
{
    /// <summary>
    /// A tool for generating unique random codes.
    /// </summary>
    /// <example>
    /// <code>
    /// using (var connection = new SqlConnection(connectionString))
    /// {
    ///     connection.Open();
    ///     var codeLength = GetCurrentCodeLength(connection);
    ///     using (var generator = new CodeGenerator(connection, codeLength))
    ///     {
    ///         var codes = generator.GenerateCodes(10000);
    ///         foreach (var code in codes)
    ///             Console.WriteLine(code);
    ///         if (generator.CodeLength > code.Length)
    ///             {
    ///                 SaveNewCodeLength(generator.CodeLength);
    ///                 NotifyDeveloperOfApproachingCodePoolExhaustion(
    ///                     generator.CodeLength,
    ///                     CodeGenerator.MaxCodeLength);
    ///             }
    ///     }
    /// }
    /// </code>
    /// </example>
    public class CodeGenerator : IDisposable
    {
        public const int MaxCodeLength = 8;
        private const string AvailableChars = "ABCDEFGHIIKLMNOPQRSTUVWXYZabcdefghijklmnopqrstuvwxyz0123456789";

        private const string Query = @"
            DECLARE @batchid uniqueidentifier;
            SET @batchid = NEWID();

            INSERT INTO dba.Voucher (Code, BatchId)
            SELECT DISTINCT b.Code, @batchid
            FROM @batch b
            WHERE NOT EXISTS (
                SELECT Code
                 FROM dba.Voucher v
                 WHERE b.Code = v.Code
            );

            SELECT Code
            FROM dba.Voucher
            WHERE BatchId = @batchid;";

        private static readonly SqlMetaData[] BatchMetaData = new[]
        {
            new SqlMetaData("Code", SqlDbType.NVarChar, MaxCodeLength)
        };

        private readonly SqlConnection _connection;
        private readonly StringBuilder _builder;
        private readonly Random _random = new Random(Guid.NewGuid().GetHashCode());
        private readonly int _batchSize;
        private readonly double _collisionThreshold;
        private readonly SqlCommand _command;
        private readonly SqlParameter _batchParameter;

        private bool _disposed;

        public int CodeLength { get; private set; }

        /// <summary>
        /// Create a CodeGenerator instance.
        /// </summary>
        /// <param name="connection">
        /// The connection to the database. Must be open. Calling code is responsible for

```