

Начелата на јавната администрација

Ноември 2023



Издание од 2023 година

Начелата на јавната администрација

Начелата на јавната администрација се сеопфатна рамка на стандарди кои ги изразуваат вредностите и начинот на однесување што граѓаните и деловните субјекти ги очекуваат од една модерна јавна администрација. Начелата беа подготвени за да ги водат администрациите опфатени со процесот на проширување и администрациите од соседството на Европската Унија (ЕУ) во нивните реформски напори за надминување на недостатоците во нивната јавна администрација и исполнување на барањата на ЕУ за една од „основите“ во процесот на пристапување.

Начелата се подготвени од СИГМА, заедничка иницијатива на ЕУ и ОЕЦД, главно финансирана од ЕУ, на барање на Европската комисија (ЕК). Начелата се надоврзуваат на постојното законодавство на ЕУ, правните инструменти на ОЕЦД, други меѓународни стандарди, како и добрите практики на земјите на ЕУ и на ОЕЦД.



Овој документ е подготвен со финансиска помош од Европската унија (ЕУ).

Документот не треба да се смета дека ги одразува официјалните ставови на ЕУ, ОЕЦД или на нејзините земји-членки, или на партнерите кои учествуваат во програмата СИГМА. Мислењата кои се изразени и изнесените аргументи се ставови на авторите.

Овој извештај е одобрен од Комитетот за управување во јавниот сектор на ОЕЦД преку постапка во писмена форма на 1 септември 2023 година.

Овој документ, како и сите податоци и мапи вклучени во истиот не се во спротивност со статусот или суверенитетот на која било територија, означувањето на меѓународните граници и со името на која било територија, град или област.

Користењето на овој материјал, во дигитална или печатена форма, е уредено со Условите објавени на веб-страницата на ОЕЦД <http://www.oecd.org/termsandconditions>.

Оваа публикација треба да биде цитирана како:

ОЕЦД (2023), *Начелата на јавната администрација*, ОЕЦД, Париз,

<https://www.sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-2023-edition-MKD.pdf>

Фотографии: Cover © elettaria/Shutterstock.com

ОЕЦД (2023)

OECD/SIGMA - 2 Rue André Pascal 75775 Paris Cedex 16, France
+33 (0) 1 45 24 82 00 | sigmaweb@oecd.org | www.sigmaweb.org

Содржина

Вовед	6
Стратегија	13
Начело 1: Воспоставена е сеопфатна, веродостојна и одржлива агенда за реформа на јавната администрација и истата успешно се спроведува, поттикнувајќи иновации и континуирано подобрување.	14
Развој и координација на политиките	15
Начело 2: Јавните политики се кохерентни и ефективно координирани од центарот на владата; одлуките се подготвуваат и соопштуваат на јасен и транспарентен начин.	16
Начело 3: Владата врши ефективно и инклузивно планирање и следење на јавните политики, во согласност со фискалниот простор на владата.	17
Начело 4: Јавните политики се подготвуваат врз основа на докази и анализи, следејќи јасни и конзистентни правила за подготовка на закони; законите и прописите се лесно достапни.	18
Начело 5: Сите клучни надворешни и внатрешни засегнати страни и пошироката јавност се активно консултирани за време на креирањето политики.	19
Начело 6: Јавните политики ефективно се спроведуваат и оценуваат, што ги подобрува исходите од политиките и ги намалува регулаторните трошоци и оптоварувања.	20
Начело 7: Собранието ефективно врши контрола на креирањето политики на владата и обезбедува севкупна кохерентност на политиките и законите.	21
Јавна служба и управување со човечките ресурси	23
Начело 8: Рамката за вработување одржува рамнотежа помеѓу стабилноста и флексибилноста, обезбедува отчетност на јавните службеници и ги штити од несоодветно влијание и неправедно отпуштање.	24
Начело 9: Јавната администрација привлекува и вработува компетентни луѓе врз основа на професионални заслуги и еднакви можности.	25
Начело 10: Се поттикнува ефективно лидерство преку компетентност, стабилност, професионална автономија и подготвеност на отчетното високо раководство да одговори на предизвиците.	26
Начело 11: Јавните службеници се мотивирани, праведно и конкурентно платени и имаат добри услови за работа.	27
Начело 12: Управувањето со стручното усовршување, со талентите и со учинокот ги подобрува вештините, ефикасноста и ефективноста на јавните службеници и ги поттикнува вредностите на државната служба	28
	29

Организација, отчетност и надзор	29
Начело 13: Организацијата и управувањето со јавната администрација поттикнуваат отчетност, ефективност и ефикасност.	30
Начело 14: Одговорностите се јасно распределени помеѓу различните нивоа на власта, прифаќајќи го начелото на супсидијарност и локална автономија и олеснувајќи ја меѓуинституционалната координација со ефективни механизми за надзор.	31
Начело 15: Јавната администрација е транспарентна и отворена.	31
Начело 16: Собранието, народниот правобранител и врховната ревизорска институција вршат ефективна контрола над јавната администрација.	32
Начело 17: Правото на добра администрација е обезбедено преку управната постапка, судската заштита и јавната одговорност.	33
Начело 18: Ризиците од корупција се минимизираат преку кохерентен и сеопфатен систем за интегритет на јавниот сектор.	34
Обезбедување услуги и дигитализација	35
Начело 19: Корисниците се во центарот при осмислувањето и обезбедувањето на административните услуги	36
Начело 20: Јавната администрација обезбедува рационализирани и висококвалитетни услуги.	36
Начело 21: Административните услуги се лесно достапни онлајн и офлајн, земајќи ги предвид различните потреби, избори и ограничувања.	37
Начело 22: Дигитализацијата овозможува одлуки водени од податоци и ефективни, ефикасни и одговорни политики, услуги и процеси во целата влада.	38
Управување со јавните финансии	39
Начело 23: Годишниот буџет е сеопфатен и формулиран во веродостојна и континуирана среднорочна рамка, со која се балансираат потребите на политиките со фискалните ограничувања.	40
Начело 24: Владата го поддржува спроведувањето на буџетот и обезбедувањето на услугите преку обезбедување ликвидност на краток и среден рок.	41
Начело 25: Владата го спроведува буџетот во согласност со оценките и извештаите за буџетот на сеопфатен и транспарентен начин, овозможувајќи навремена контрола.	42
Начело 26: Органите на јавната администрација управуваат со ресурсите на ефективен и усогласен начин за да ги постигнат своите цели.	43
Начело 27: Внатрешната ревизија го подобрува управувањето со органите на јавната администрација.	44
Начело 28: Законодавството за јавните набавки, вклучувајќи ги јавно приватните партнерства и концесиите, се заснова на начелата на еднаков третман, недискриминација, транспарентност, пропорционалност и конкуренција и е поддржано од силна рамка на управување.	45
Начело 29: Договорните органи ефикасно и економично ги спроведуваат постапките за јавните набавки, вклучително и за јавно приватните партнерства.	46
Начело 30: Независен систем за правна заштита во јавните набавки обезбедува ефективно, брзо и компетентно постапување по жалбите.	47
Начело 31: Сите јавни средства се ефективно ревидирани од независен ревизор кој обезбедува уверување за користењето на јавните ресурси и помага да се унапреди функционирањето на јавниот сектор.	48
Начело 32: Регионалните и локалните власти имаат ресурси и соодветна фискална автономија за остварување на своите надлежности, со финансиски надзор за поттикнување одговорно финансиско управување.	49

Вовед

Цел и фокус на Начелата на јавната администрација

СИГМА, заедничка иницијатива на Европската Унија (ЕУ) и ОЕЦД, главно финансирана од ЕУ, ги подготви Начелата на јавната администрација („Начелата“) како одговор на барањето на Европската комисија (ЕК). Целта беше да се вградат вредностите и стандардите на доброто управување во јавниот сектор кои можат да ги водат администрациите опфатени со процесот на проширување и оние од соседството на ЕУ во нивните реформски напори и да им помогнат да ги надминат недостатоците во нивните јавни администрации.

Начелата се сеопфатна рамка на стандарди кои ги изразуваат вредностите и однесувањата што граѓаните и деловните субјекти можат да ги очекуваат од една модерна јавна администрација. Иако не постои единствен модел за организацијата и функционирањето на јавната администрација, Начелата можат да се користат, заедно со придружната рамка за следење, како водич за реформи на јавната администрација и алатка за оценување на напредокот.

Начелата се надоврзуваат на постојното законодавство на ЕУ, препораките на ОЕЦД, други меѓународни стандарди, како и добрите практики на земјите на ЕУ и на ОЕЦД. Начелата се примарната рамка која ги води земјите опфатени со процесот на проширување на ЕУ како да изградат подобра јавна администрација. Наодите од мониторингот за Начелата се користат при анализата на Европската комисија (ЕК), заедно со другите меѓународни стандарди, за да се утврди усогласеноста на земјите со стандардите на ЕУ. Во оние области од Начелата каде што постои законодавство на ЕУ, Начелата се усогласуваат со правото на ЕУ. Доколку постојат дилеми, предност има формулацијата на законодавството на ЕУ.

За ОЕЦД, Начелата претставуваат инструмент за ширење на стандардите на ОЕЦД за добро управување во јавниот сектор и за зголемување на влијанието на Организацијата во администрациите каде што работи СИГМА. Политичарите и јавните службеници од другите земји во транзиција, исто така, можат да ја користат рамката како алатка за континуирано унапредување на системите на јавната администрација и како насоки за подобрување на капацитетот на нивните јавни администрации да подготвуваат подобри политики за подобар живот, да обезбедат висококвалитетни услуги насочени кон корисниците и ефикасно да управуваат со јавните средства, како и во нивните напори да ја поттикнат транспарентноста и отчетноста и да ја градат довербата на граѓаните во јавните институции.

Важноста на добрата јавна администрација за ЕУ и ОЕЦД

ЕУ и ОЕЦД препознаваат дека доброто управување во јавниот сектор е клучен фактор за постигнување одржлив развој, економски раст, конкурентност и подобар квалитет на живот, како и за справување со клучните предизвици во општеството денес и во иднина. Двете организации имаат заеднички ставови за вредностите кои го дефинираат доброто управување во јавниот сектор.

ОЕЦД и ЕУ им помагаат на владите да управуваат со своите сè покомплексни опкружувања и да го подобруваат владеењето во јавниот сектор преку обезбедување платформа за политички дијалог и размена на искуства, подготвување препораки и обезбедување на потребните компаративни меѓународни податоци и анализи.

Во ЕУ, концептот на „добра администрација“ се дефинираше постепено и е вклучен во Повелбата за основните права на ЕУ, член 41.¹ Во 1993 година (Копенхаген) и 1995 година (Мадрид), Европскиот совет истакна дека административните и институционалните капацитети за ефикасно спроведување на законодавството на ЕУ и способноста за преземање на обврските од членството се клучни услови за членство во ЕУ.² Во 1999 година, СИГМА ја утврди идејата за Европски административен простор.³

Во својата Стратегија за проширување од 2014⁴, година, ЕК ја истакна реформата на јавната администрација како една од „основите“ на процесот на проширување и ги наведе шесте тематски области кои подоцна ќе ја формираат структурата на Начелата. Ревидираната методологија за проширување на ЕУ, усвоена во 2020 година, го става „кластерот на основите“ во сржта на пристапните преговори:

„Кредебилитетот треба да биде зајакнат преку уште посилен фокус на основните реформи неопходни за успех на патот кон ЕУ. Овие основи ќе станат уште поважни во пристапните преговори. Преговорите за основите први ќе се отворат и последни ќе се затворат, а напредокот во врска со овие прашања ќе го одреди целокупното темпо на преговорите.“⁵

Основите се однесуваат на клучните меѓусекторски и меѓусебно поврзани прашања кои се движат од владеењето на правото, борбата против корупцијата и човековите права, до функционирањето на демократските институции и реформата на јавната администрација. Преговорите во овие области ќе се водат меѓу другото и од патоказите. Патоказот за реформата на јавната администрација ќе биде меѓу одредниците што се бараат од земјите кои преговараат.

Во октомври 2022 година, Информацијата на Европската комисија за политиката за проширување на ЕУ ја истакна клучната цел на јавните администрации да одговорат на новите предизвици и да работат за доброто на граѓаните, како и главните недостатоци во земјите од проширувањето:

„Јавните институции и администрации треба да бидат подготвени да одговорат на општествените предизвици и ефективно да ги спроведуваат политиките. Модернизацијата на јавната администрација и понатаму е клучен предизвик во земјите опфатени со процесот на проширување. Политизацијата продолжува да ги нарушува капацитетите и атрактивноста на јавната администрација како работодавач. Иако, во принцип, постои свест дека се потребни клучни реформи за создавање на попрофесионална администрација која се темели на професионалните заслуги, ќе бидат потребни посилено лидерство и напори за

¹ <https://fra.europa.eu/en/eu-charter/article/41-right-good-administration>.

² <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/accession-criteria-copenhagen-criteria.html>.

³ ОЕЦД (1999), *Европски начела на јавната администрација*, Документ на СИГМА бр. 27, издание на ОЕЦД, Париз, <https://doi.org/10.1787/5kml60zwd7h-en>. Европскиот административен простор вклучуваше компоненти како што се веродостојност, предвидливост, отчетност и транспарентност, како и техничка и раководна компетентност, организациски капацитет, финансиска одржливост и учество на граѓаните.

⁴ КОМ(2014) 700 последна верзија, Информација од Комисијата до Европскиот парламент, Советот, Европскиот економско-социјален комитет и Комитетот на регионите, Стратегија за проширување и главни предизвици 2014-15 година, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2016-12/20141008-strategy-paper_en.pdf

⁵ КОМ(2020) 57 последна верзија, Информација од Комисијата до Европскиот парламент, Советот, Европскиот економско-социјален комитет и Комитетот на регионите, Унапредување на процесот на пристапување – Веродостојна перспектива на ЕУ за Западен Балкан, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0057>.

подобрување на планирањето на политиките, јавните финансии, управувањето со човечките ресурси и отчетноста“.⁶

За да се зголеми кохерентноста, ЕК го усогласува својот пристап за дијалогот со земјите членки и земјите кандидати за важноста на квалитетната јавна администрација:

„Комисијата има за цел да обезбеди висок степен на кохерентност во нејзиниот пристап кон политиките, вклучително и по пристапувањето, со тоа што ќе продолжи да ја нагласува важноста на квалитетната јавна администрација и со обезбедување на еквивалентна оценска рамка за мерење на квалитетот на јавната администрација. Целта е за да се избегне ситуација каде што „тешко постигнатите“ позитивни реформи, на пример за професионална државна служба која се темели на професионални заслуги, се враќаат во претходната состојба откако земјата ќе стане членка на ЕУ“.⁷

Во март 2022 година, европските министри одговорни за јавната администрација дополнително ја нагласија потребата од атрактивна, модерна и иновативна државна служба која води како пример, од транспарентна и отпорна јавна служба која ги исполнува очекувањата на корисниците и од висококвалитетни и инклузивни дигитални јавни услуги кои ги почитуваат европските вредности.⁸

Во ноември 2022 година, на состанокот на Комитетот за управување во јавниот сектор на министерско ниво, министрите на ОЕЦД се обврзаа да ги „унапредат, промовираат и зајакнат темелите на демократиите, прифаќајќи дека треба да одговорат на предизвиците на сè поголемите и променливи очекувања на граѓаните во однос на застапеноста, подготвеноста да се одговори на предизвиците, отворената влада и интегритетот на институциите, како и зелените политики, вклучително и преку иновативни пристапи во јавниот сектор“ и „да продолжат напорите за градење професионални, ефективни и ефикасни јавни институции, како и лидерство и државни службеници кои постигнуваат високи резултати во поддршка на посилни демократии.“⁹

Образложение за ревидираното издание на Начелата на јавната администрација (2023)

Првото издание на Начелата на јавната администрација беше објавено во 2014 година. СИГМА го подготви ова ревидирано издание за: 1) ажурирање на рамката во согласност со најновите стандарди и практики во ЕУ, ОЕЦД и други меѓународни организации; и 2) подобро да се одговори на предизвиците со кои се соочува општеството денес и во иднина и потребата од јавни администрации кои се агилни и подготвени да одговорат на проблемите, со цел да се исполнат политичките приоритети и растечките барања на граѓаните. Начелата се подготвени да бидат

⁶ КОМ(2022) 528 последна верзија, Информација од Комисијата до Европскиот парламент, Советот, Европскиот економско-социјален комитет и Комитетот на регионите, Информација од 2022 година за Политиката за проширување на ЕУ, стр. 20, <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-10/2022%20Communication%20on%20EU%20Enlargement%20Policy-v3.pdf>.

⁷ ЕУ (2021), *Поддршка на јавните администрации во земјите членки на ЕУ за спроведување реформи и подготовка за иднината*, 29 април 2021 година, стр. 21, https://ec.europa.eu/info/departments/structural-reform-support/supporting-public-administrations-eu-member-states-deliver-reforms-and-prepare-future_en.

⁸ *Декларација од Стразбур за заедничките вредности и предизвици на европските јавни администрации*, (2022), https://www.transformation.gouv.fr/files/presse/Declaration_common_values_challenges_european%20public_administrations_1.pdf.

⁹ *Декларација за градење доверба и зајакнување на демократијата*, (2022), <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0484>.

„политички неутрални“ и да им овозможат на јавните администрации кои ги применуваат подобро да ги исполнат политичките приоритети на нивните влади, економските, социјалните, еколошките или безбедносните цели.

Од јавните администрации денес се очекува да бидат повеќе дигитални, агилни, иновативни и зелени отколку во 2014 година. Новата верзија ја одразува важноста од целосно прифаќање на потенцијалот на дигитализацијата, извлечените поуки од глобалната пандемија на КОВИД-19 (зајакнување на агилноста и отпорноста на јавната администрација и флексибилност на работните аранжмани), како и очекувањата дека јавната администрација придонесува за справување со еколошките предизвици, вклучувајќи ги и оние од климатските промени и губењето на биолошката разновидност.

Оваа нова верзија ги обединува Начелата за регионите опфатени со проширувањето на ЕУ и оние од соседството и уште појасно и попрецизно ги изразува вредностите и стандардите на ЕУ за добра јавна администрација. Онаму каде што постојат стандарди специфични за пристапувањето во ЕУ, тие се посебно нагласени. Начелата од 2023 година, исто така, имаат проширен опфат, така што покрај централната власт ги вклучат и регионалните и локалните власти, со цел да се поттикне кохерентен пристап на политиките. Ревизијата, исто така, ги одразува искуството и извлечените поуки на ЕК и СИГМА од 2014 година, стекнати преку директен ангажман со националните администрации и редовното спроведување на мониторингот.

Новото издание се фокусира на вредностите на добрата јавна администрација без да биде нормативно, бидејќи земјите од ЕУ и ОЕЦД имаат различни практични пристапи за постигнување на заедничките вредности и стандарди изразени во Начелата. Мисијата на СИГМА е да ги промовира и објасни тие вредности и стандарди и да ги поддржи администрациите опфатени со проширувањето и оние од соседството на ЕУ со совети за можни пристапи и добри практики од земјите од ЕУ и ОЕЦД за постигнување на тие вредности.

За динамиката и начинот на усогласување на националната јавна администрација со стандардите на ЕУ и ОЕЦД треба да одлучи националната влада, земајќи го предвид националниот контекст, административните традиции и очекувањата на граѓаните. Во оваа смисла, управувањето со промените е од суштинско значење за успехот на реформите. Промените треба да се планираат реално и ефективно да се соопштуваат за да се обезбеди дека ќе бидат прифатени од засегнатите страни, вклучително и од политичките лидери.

Опсег на примена на Начелата на јавната администрација

Начелата треба да се применуваат што е можно поуниверзално за сите органи на јавната администрација. Тоа ги вклучува центрите на владата, ресорните министерства, владините агенции, регулаторните тела и други институции на централната власт кои ги извршуваат основните функции на јавната администрација: креирање политики и спроведување на политиките, вклучително и обезбедување административни услуги. Посебните аранжмани за посебни институции треба да бидат ограничени, оправдани и сразмерни.

Примената на Начелата се однесува на судството, собранијата и независните уставни органи, како што се народниот правобранител или врховната ревизорска институција, почитувајќи ја нивната уставна независност и особеностите на овие институции.

Начелата, исто така, се применуваат и на поднационалните (регионални и локални) власти. Две посебни Начела (14 и 32) даваат насоки за носителите на одлуки во врска со супсидијарноста, фискалната автономија и другите клучни структурни аспекти на управувањето на повеќе нивоа.

Структура на Начелата на јавната администрација: 6 области на јавна администрација, 32 начела, 270 подначела

Структурата на изданието на Начелата на јавната администрација од 2023 година и понатаму ги следи шесте тематски области утврдени во Стратегијата за проширување од 2014 година. За подобро да се одрази содржината на Начелата, четвртата тематска област, претходно наречена „Отчетност“, сега гласи „Организација, отчетност и надзор“. „Дигитализацијата“ е додадена во „Обезбедувањето услуги“.

Тематски области	Клучни вредности
Стратегија	Владата обезбедува стратешка визија и лидерство за агилна и иновативна јавна администрација која постојано се подобрува и која е подготвена да одговори на новите предизвици.
Развој и координација на политиките	Владата обезбедува дека политиките и буџетите се усогласени, ефективно планирани, координирани на ниво на целата влада, спроведени, следени и оценувани според јасно утврдените цели на политиките. Министерствата подготвуваат кохерентни јавни политики преку отворен и партиципативен процес, кој се темели на издржани докази и анализи.
Јавна служба и управување со човечките ресурси	Јавните службеници работат со професионализам, интегритет и неутралност. Тие се вработуваат и унапредуваат според професионалните заслуги и еднакви можности и ги имаат соодветните компетенции ефективно да ги извршуваат своите задачи.
Организација, отчетност и надзор	Организацијата на јавната администрација е ефикасна и ефективна на сите нивоа на власт. Органите на јавната администрација се отворени и транспарентни и применуваат јасно утврдени внатрешни и надворешни механизми за отчетност. Силните надзорни органи ги штитат правата на граѓаните и јавниот интерес.
Обезбедување услуги и дигитализација	Јавната администрација ги поставува корисниците во центарот и обезбедува висококвалитетни и лесно достапни онлајн и офлајн услуги за сите граѓани и деловни субјекти. Дигитализацијата овозможува донесување одлуки водени од податоци, ефективни и ефикасни процеси, како и висококвалитетни и достапни услуги.
Управување со јавните финансии	Јавната администрација ги планира и управува со јавните финансии за да обезбеди дека тие се одржливи и транспарентни и дека овозможуваат остварување на целите на политиките. Воспоставени се аранжмани за контрола, набавки и надзор за да се обезбеди економично, ефикасно и ефективно користење на јавните ресурси споделени на сите нивоа на власт.

Триесет и двете начела ги опишуваат вредностите, однесувањето и исходите, додека **270-те подначела** даваат подетални насоки за начинот како да се постигнат овие резултати и да се обезбеди соодветен административен капацитет.

Следните предуслови се клучни за ефективно спроведување на вредностите наведени во секое Начело. Тие се одразени на ниво на рамката за следење наместо да се повторуваат во секое Начело.

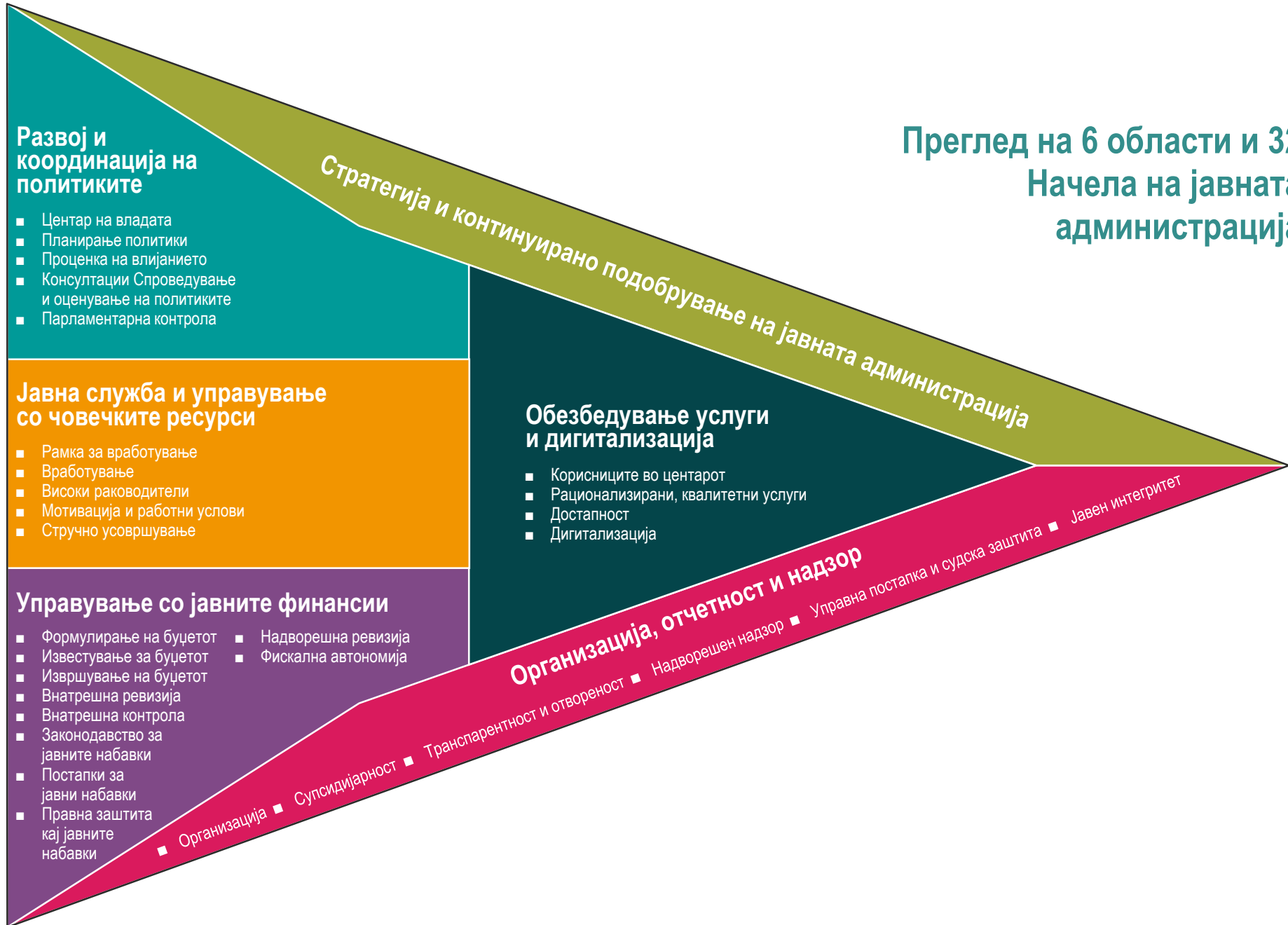
- соодветна законска рамка (примарно и секундарно законодавство),
- утврдена институционална и организациона поставеност со јасно дефинирани одговорности, како и соодветни капацитети на надлежните институции,
- вистинските луѓе со вистинските вештини, поддржани од добро раководење,
- ориентираност кон резултати за граѓаните и деловните субјекти,
- одлуките на владата се темелат на веродостојни докази и податоци,
- систематско следење и оценување на успешноста за да се создаде циклус на учење и давање повратни информации,
- организациска култура која ги интернализира посакуваните вредности и однесувања,
- управување со промени.

Рамка за следење

Рамката за следење ги надополнува Начелата и подначелата преку дефинирање критериуми и одредници за успешноста, определување пондери за критериумите и утврдување соодветни показатели и потпоказатели. Преку критериумите се мерат овозможувачките фактори и горенаведените предуслови за успешни реформи и реалното спроведување на реформите (како администрацијата работи во практика), како и последователните исходи и влијанија (како нејзината работа влијае на општеството). Вредностите на показателите ја изразуваат зрелоста на релевантните компоненти на јавната администрација и даваат вкупна вредност помеѓу 0 (најниска) и 100 (највисока) за секое Начело.

Генералниот пристап препознава дека нема единствен метод на мерење којшто може комплетно да ги опфати комплексните прашања поврзани со организациската промена и промените во социјалното однесување. За да се дојде до урамнотежена оценка, потребно е да се добијат што е можно повеќе информации од административни податоци, анкети, статистика, интервјуа итн. и потоа тие вкрстено да се проверат. Според тоа, показателите се надоврзуваат на комбинација од потпоказатели, кои се потпираат на различни методологии.

Преглед на 6 области и 32 Начела на јавната администрација





Стратегија

Владата обезбедува стратешка **визија и лидерство** за агилна и иновативна јавна администрација која постојано се подобрува и која е подготвена да одговори на новите предизвици

Начело 1: Воспоставена е сеопфатна, веродостојна и одржлива агенда за реформа на јавната администрација и истата успешно се спроведува, поттикнувајќи иновации и континуирано подобрување.

- а. Реформата на јавната администрација (РЈА) е признаена како политички приоритет и е одразена во соодветните политички агенди.
- б. Сеопфатната агенда за РЈА, утврдена преку посебни плански документи, ги покрива сите реформски области и поттикнува континуирано подобрување, агилност и подготвеност на јавната администрација да одговори на растечките национални и глобални приоритети и предизвици.
- в. РЈА е координирана на политичко и административно ниво; се распределуваат доволно ресурси и ефективно се спроведуваат и следат планираните реформи.
- г. Сите релевантни засегнати страни се редовно консултирани и вклучени во планирањето и следењето на РЈА; РЈА ефективно се соопштува и се промовираат вредностите на добрата јавна администрација.
- д. Органите на јавната администрација поттикнуваат и споделуваат иновативни решенија и пристапи низ целата јавна администрација.



Развој и координација на политиките

Владата обезбедува дека **политиките и буџетите се усогласени**, ефективно планирани, координирани на ниво на целата влада, спроведени, следени и оценувани според јасно утврдените цели на политиките. Министерствата подготвуваат кохерентни јавни политики преку отворен и партиципативен процес, кој се темели на издржани докази и анализи.

Начело 2: Јавните политики се кохерентни и ефективно координирани од центарот на владата; одлуките се подготвуваат и соопштуваат на јасен и транспарентен начин.

- а. Центарот на владата (ЦнВ)¹⁰ ја овозможува и олеснува координацијата на политиките меѓу министерствата и релевантните институции за да обезбеди севкупна кохерентност на политиките и подобри и поодржливи исходи од политиките.
- б. Институциите на ЦнВ и нивните внатрешни единици активно се координираат и соработуваат за да обезбедат добри исходи од политиките.
- в. Одлуките на владата се подготвуваат, одобруваат и се следат на транспарентен, ефективен и навремен начин, врз основа на јасни правила и постапки, преку соодветните структури за одлучување, вклучувајќи ги и владините седници.
- г. Соодветната институција на ЦнВ доследно ги прегледува сите прашања поднесени за конечно одобрување од владата за да ја провери нивната усогласеност со воспоставените правила и стандарди.
- д. Централното координирање на внатрешната и надворешната комуникација на владата помага во унапредување на националната агенда на политиките и ги побива погрешните информации и дезинформациите.
- ѓ. Ефективните и агилни постапки и механизми обезбедуваат континуирано одлучување на владата во кризни состојби и управување со надворешните ризици; Владата користи стратешко предвидување за да ги антиципира и да се подготви за идните сценарија.

Подначело од значење само за земјите кандидати и потенцијални кандидати за членство во ЕУ

- е. Владата воспоставува и спроведува јасни хоризонтални постапки за управување со националниот процес на европска интеграција (ЕИ) под координација на надлежната институција на ЦнВ. Јасно се утврдени улогите и одговорностите на сите релевантни институции кои учествуваат во процесот на ЕИ, вклучително и за транспонирање на правото на ЕУ.

¹⁰ Центар на владата (ЦнВ): административна структура која ѝ служи на извршната власт (колективно на претседателот или премиерот и кабинетот). За ЦнВ постојат најразлични називи во земјите, како што се Генерален секретаријат, Кабинет, Канцеларија, Канцеларија/Министерство на Претседателот, Канцеларија на Советот на министри, итн. Во многу земји, ЦнВ се состои од повеќе од една единица.

Начело 3: Владата врши ефективно и инклузивно планирање и следење на јавните политики, во согласност со фискалниот простор на владата.

- а. Воспоставен е усогласен и кохерентен систем на планирање, следење и известување за политиките, со јасни процедури и клучни институционални одговорности.
- б. Политичките приоритети и агенда, како што се наведени во програмата на владата или други слични политички изјави, ефективно се планираат и спроведуваат преку соодветни документи за планирање на политиките.
- в. Документите за планирање на политиките и за финансиско планирање се кохерентни и усогласени едни со други во однос на приоритетите, целите и активностите на политиките.
- г. Документите за планирање политики ги исполнуваат барањата за квалитет и содржат соодветна анализа и информации, вклучително и за целите на политиките, показатели со таргети и рамка за следење. Тие се подготвени на партиципативен начин и се јавно достапни.
- д. Документите за планирање политики вклучуваат проценки на финансиските трошоци кои се усогласени со среднорочните и годишните буџети, а достапни се и финансиски ресурси за да се обезбеди непречено и целосно спроведување.
- ѓ. Редовно се следат и се известува за успешноста и резултатите, вклучително и за постигнувањето на целите на политиките и показателите на исходи; извештаите од следењето се објавуваат навреме за да се овозможи јавен увид.
- е. Во текот на планирањето, следењето и известувањето за документите за планирање на политиките се даваат насоки, се гарантира квалитетот и се обезбедува методолошка поддршка на институциите.

Подначела од значење само за земјите кандидати и потенцијални кандидати за членство во ЕУ

- ж. Процесот на планирање на европската интеграција (ЕИ) е целосно интегриран во севкупните системи за планирање политики на владата. Плановите за ЕИ се кохерентни и усогласени со другите плански документи на владата.
- з. Владата ефективно ги спроведува плановите за ЕИ преку одредување на приоритетите и трошоците за обврските поврзани со ЕИ, земајќи ги предвид расположливите ресурси и капацитети на администрацијата.

Начело 4: Јавните политики се подготвуваат врз основа на докази и анализи, следејќи јасни и конзистентни правила за подготовка на закони; законите и прописите се лесно достапни.

- a. Воспоставена е политика на ниво на целата влада за поттикнување подобра регулатива, која се темели на докази и инклузивно креирање политики и таа се применува во практика при креирање политики и подготовка на закони.
- б. Министерствата имаат јасни внатрешни правила и процедури за ефективно планирање и управување со креирањето на политиките и подготвувањето на законите.
- в. Усвоена е проценката на влијанието на регулативата (ПВР) или друга слична алатка(и) и систематски се користи за поддршка на креирањето на политиките, олеснување на консултациите и информирање при донесувањето одлуки во сите клучни фази на креирањето политики, опфаќајќи ги и примарното и секундарното законодавство, вклучувајќи го и влијанието врз животната средина и климата онаму каде што е потребно.
- г. При креирањето на политиките систематски се разгледуваат и анализираат алтернативни нерегулаторни опции, можности за регулаторни поедноставувања и ефективни механизми за следење и спроведување.
- д. Систематски се анализираат сите можни влијанија од предлог-политиките; се прават разумни напори за квантифицирање и монетизирање на клучните влијанија, вклучително и дополнителните трошоци за буџетот на државата, деловните субјекти и граѓаните.
- ф. Изборот на посебни аналитички пристапи и нивото на анализа на опциите на политиките се пропорционални на сложеноста на прашањето кое се разгледува и обемот на очекуваните влијанија.
- е. Функциите на ПВР за надзор, контрола на квалитетот, поддршка и насоки обезбедуваат целосно и доследно спроведување на постојните правила и методологии, го подобруваат квалитетот на анализата на политиките, ги зајакнуваат капацитетите и овозможуваат континуирано подобрување на системот.
- ж. Законите и прописите се јасни, кохерентни и доследни во содржината, структурата, стилот и јазикот.
- з. Целото примарно и секундарно законодавство, вклучувајќи ги и консолидираните верзии, се лесно пристапни и бесплатно достапни преку централна онлајн база(и) на податоци. Административните упатства, обрасците и материјалите неопходни за усогласување со прописите се лесно достапни за деловните субјекти и граѓаните.
- с. Националните, регионалните и локалните власти активно соработуваат и се координираат за да обезбедат регулаторна кохерентност и креирање политики засновани на докази низ целата домашна јурисдикција.

Подначела од значење само за земјите кандидати и потенцијални кандидати за членство во ЕУ

- и. Транспонирањето на законодавството на ЕУ и правната хармонизација се составен дел од севкупниот процес на креирање политики. Одлуките за поединечни случаи на транспонирање на правото на ЕУ се поткрепени со докази и анализи обезбедени преку ПВР и консултации со јавноста.
- ј. Посебните правила, постапки и алатки, како што се кореспондентните табели и преводот на правото на ЕУ на националните јазици, обезбедуваат ефективно правно усогласување на националното законодавство со правото на ЕУ и го минимизираат ризикот од прекумерно регулирање.

Начело 5: Сите клучни надворешни и внатрешни засегнати страни и пошироката јавност се активно консултирани за време на креирањето политики.

- а. Воспоставени се постапки и тие доследно се применуваат и следат за да се обезбедат проактивни и ефективни јавни консултации со засегнатите страни и пошироката јавност, овозможувајќи им на деловните субјекти, невладините организации и граѓаните, вклучително и од ранливите групи, да учествуваат и да дадат придонес во креирањето на политиките на владата.
- б. Консултациите со пошироката јавност се спроведуваат на пристапен и транспарентен начин.
- в. Министерствата одржуваат конструктивен дијалог со клучните надворешни засегнати страни и ги собираат, анализираат и користат сите одговори при финализирање на предлог-политиката. Тие транспарентно известуваат за исходот од процесот на консултации со јавноста и за тоа како ставовите на консултираните страни ја обликувале и влијаеле врз политиката.
- г. Се спроведуваат меѓуминистерски консултации врз основа на јасни правила и процедури, кои овозможуваат ефективни дискусии за политиката и нејзините исходи.
- д. Водечкото министерство дава извештај за исходите од меѓуминистерските консултации како дел од документацијата којашто се доставува за седниците на владата.
- ѓ. Во процесот на донесување одлуки на административно и политичко ниво се вградени механизми за решавање на спорните прашања помеѓу министерствата и притоа механизмите целосно ја користат експертизата на администрацијата за да се овозможи оптимално решавање на спорните прашања пред проблемот да биде разгледуван од страна на владата.

Начело 6: Јавните политики ефективно се спроведуваат и оценуваат, што ги подобрува исходите од политиките и ги намалува регулаторните трошоци и оптоварувања.

- а. Подготвителните активности неопходни за ефективно спроведување на законите и политиките, како што се донесување на подзаконски акти и усогласување со друго законодавство, подготовка на упатства, комуникација и градење капацитети, се вршат пред политиките да почнат целосно да се применуваат.
- б. Деловните субјекти и граѓаните однапред добиваат известување за претстојните промени во правилата и прописите кои ќе влијаат на нив, а за засегнатите групи е обезбедено доволно време да се приспособат и усогласат со новата регулаторна рамка.
- в. Надлежните институции ефективно го следат спроведувањето на политиките и обезбедуваат усогласеност со регулативата, врз основа на силни и релевантни податоци, вклучувајќи и прибавување докази преку директни повратни информации и консултации со засегнатите страни.
- г. Оценката на спроведувањето (*екс пост*) на главните закони и политики е составен дел од агендата за подобро регулирање и е поврзана со анализата извршена при креирањето на политиката. Јавната администрација ги прави јавно достапни резултатите од оценувањето и ги користи за информирање на идната политика.
- д. Редовно се прегледува корпусот на прописи за да се обезбеди дека прописите и понатаму се релевантни, ажурирани и придонесуваат за јавните политики во врска со поедноставувањето и намалувањето на непотребното регулаторно оптоварување.
- ѓ. Инспекциите се спроведуваат врз основа на анализа на ризиците и имајќи го предвид начелото на пропорционалност. Тие се планирани и спроведени на координиран и транспарентен начин за да се минимизираат оптоварувањата, да се зголеми усогласеноста и да се обезбеди ефективна употреба на јавните ресурси.
- е. Усогласеноста со постојните прописи се поттикнува преку обезбедување информации, упатства, контролни листи и други алатки. Мерките за извршување на прописите го земаат предвид профилот и однесувањето на одредени регулирани субјекти.
- ж. Владата учествува во меѓународна и регионална регулаторна соработка за да се подобри квалитетот и кохерентноста на регулативата, да се зголеми усогласеноста и да се постигнат подобри и поодржливи исходи од политиките.

Начело 7: Собранието ефективно врши контрола на креирањето политики на владата и обезбедува севкупна кохерентност на политиките и законите.

- а. Собранието ефективно врши контрола и надзор над креирањето политики на владата. Собранието обезбедува дека донесеното законодавство е јасно, концизно и разбирливо.
- б. Собраниските комисии ги разгледуваат и испитуваат законските иницијативи, со активно учество на министрите од владата и високите јавни службеници и обезбедуваат консултации со клучните засегнати страни, притоа минимизирајќи ги сите ризици од несоодветно надворешно влијание.
- в. Владата тесно го координира својот план за подготовка на закони со Собранието и редовно споделува информации за новите законодавни иницијативи.
- г. Собранието обезбедува ефективно планирање и навремено разгледување на сите предлог-закони.
- д. Владата ги споделува со Собранието сите документи за политики и придружни материјали, како што се оценките на влијанието на регулативата и извештаите за исходот од консултациите со јавноста. Придружните материјали се ревидираат, доколку е потребно, за да ги одразат сите битни измени прифатени за време на собраниските расправи.
- ѓ. Итните и/или скратените постапки за донесување закони не се користат прекумерно, со цел да се овозможи доволно време за подготовка и контрола. Доколку се користат такви постапки, се врши *екс пост* прегледување на овие закони што е можно поскоро за да се оцени релевантноста и ефективноста на регулаторните правила и процедури.
- е. Владата ги разгледува и дава коментари за сите нови предлог-закони иницирани од пратениците за да се истакнат можните недоследности со политиките и ризиците кај спроведувањето, како што е создавањето овластувања за кои не се обезбедени финансиски средства.
- ж. Собраниските служби обезбедуваат стручни совети и поддршка на пратениците за иницирање и подготовка на нови закони врз основа на докази и со придонес од клучните засегнати страни.
- з. Собранието редовно го прегледува спроведувањето на најбитните закони и јавни политики за да ја оцени нивната ефективност и да ја повика владата на одговорност.



Јавна служба и управување со човечките ресурси

Јавните службеници¹¹ работат со **професионализам, интегритет и неутралност**. Тие се вработуваат и унапредуваат според професионални заслуги и еднакви можности и ги имаат соодветните компетенции ефективно да ги извршуваат своите задачи.

¹¹ Јавни службеници, за целите на примена на Начелата, се вработени во 1) министерства и агенции, вклучително и регулаторни тела, 2) канцеларии/секретаријати на премиерот, Советот на министри и претседателските администрации, 3) Собранието, Врховната ревизорска институција, Народниот правобранител, судовите и други независни органи; 4) регионалната и локалната администрација. Начелата не се применуваат на избраните и политички именуваните функционери, судии и обвинители. Тие, исто така, не се применуваат на персоналот за техничка поддршка во органите на јавната администрација (на пример, возачи и хигиеничари). Националното законодавство може да примени поширок опсег од горенаведените дефиниции.

Начело 8: Рамката за вработување одржува рамнотежа помеѓу стабилноста и флексибилноста, обезбедува отчетност на јавните службеници и ги штити од несоодветно влијание и неправедно отпуштање.¹²

- а. Владата има јасна политика за јавната служба и утврдена е одговорноста на политичко ниво за областа.
- б. Законодавството за јавната служба предвидува јасен и соодветен материјален, хоризонтален и вертикален опсег.¹³
- в. Јавните службеници имаат обврска да работат професионално и неутрално и право да одбиваат незаконски инструкции и имаат заштита од несоодветно политичко и друго мешање во нивното професионално расудување.
- г. Јавните службеници подлежат на правилата за отчетност, етичките и дисциплинските рамки и можат да бидат повикани на одговорност во случаи кога во правична постапка ќе се докаже некаков прекршок.
- д. Јавните службеници можат да бидат разрешени или распоредени на работно место во пониско ниво само врз основа на објективни критериуми уредени со закон, по правична постапка која подлежи на судска заштита.
- ѓ. Јавната администрација користи привремени вработувања во оправдани ситуации и во разумни рокови.
- е. Централно тело, со доволни овластувања, ефективно го води и координира системот за управување со човечките ресурси (УЧР) за јавната служба, обезбедува поддршка за органите на јавната администрација и го следи спроведувањето.
- ж. Органите на јавната администрација имаат доволно капацитети за професионално УЧР.
- з. Ефективен информациски систем ги поддржува процесите на УЧР и обезбедува податоци кои овозможуваат политика за јавна служба која се темели на докази.

¹² Подначелата 8 (в), (г) и (д) мора да важат барем за јавните службеници на администрацијата на централната власт која директно учествува во извршувањето на јавните овластувања и должности наменети за заштита на општите интереси на државата. Овие функции обично вклучуваат раководители, јавни службеници одговорни за подготовка на закони, управни решенија и одлуки за јавни набавки, инспектори, безбедносен персонал и дипломати.

¹³ Вертикалниот опсег се однесува на горната и долната линија на поделба помеѓу политичките именувани лица, јавните службеници и персоналот за техничка поддршка. Материјалниот опсег се однесува на темите уредени во законот. Хоризонталниот опсег се однесува на органите на кои се применува законот.

Начело 9: Јавната администрација привлекува и вработува компетентни луѓе врз основа на професионални заслуги и еднакви можности.

- a. Јавната администрација ги анализира човечките ресурси (ЧР) и подготвува и спроведува планови за ЧР усогласени со буџетот за да обезбеди соодветна големина на работната сила, комбинација од компетенции, вештини и експертиза за исполнување на својата мисија, земајќи ги предвид сегашните и идните потреби.
- б. Јавните службеници се вработуваат преку транспарентни и отворени конкурси, врз основа на професионалните заслуги.
- в. Инклузивните политики и практики за вработување ги поддржуваат разновидноста и еднаквите можности во јавната администрација.
- г. Јавната администрација привлекува добра база на квалификувани кандидати користејќи брендирање на работодавачот и други алатки за вработување.
- д. Вработувањето се заснова на точни описи на работните места кои го даваат потребниот профил на кандидат (искуство, знаење, вештини, компетенции) за ефективно работење, одразени во огласите за слободни работни места, заедно со условите за работа и плата.
- ѓ. Комисиите за селекција се составени од членови квалификувани да вршат оценување на кандидатите според барањата на работното место, без никаков судир на интереси и без политичко влијание.
- е. Методите на селекција обезбедуваат праведна и валидна оценка на искуството, знаењето, вештините и компетенциите неопходни за извршување на работата и овозможуваат избор на најсоодветните кандидати.
- ж. Процесите на селекција и вработување се ефикасни, навремени, лесни за користење и поддржани со дигитални алатки.
- з. Кандидатите навремено се информираат за одлуките за вработување и имаат право да побараат образложение и да поднесат жалба преку административните и судските канали.
- с. Процесите на воведување во работата овозможуваат брзо приспособување кон работата и организацијата, така што новиот кадар ќе се чувствува самоуверен, компетентен и ќе постигнува добри резултати.

Начело 10: Се поттикнува ефективно лидерство преку компетентност, стабилност, професионална автономија и подготвеност на отчетното високо раководство да одговори на предизвиците.¹⁴

- а. Законот ги утврдува високите раководители како посебна категорија. Опсегот на високото раководство е соодветно дефиниран и обезбедува дека високите раководни места во министерствата и агенциите не се третираат како политички функции.
- б. Високите раководни места се направени да бидат привлечни преку праведно вработување, конкурентна плата, професионални предизвици, автономија и ублажување на ризиците во кариерата.
- в. Постапките за вработување се меритократски, професионално водени, непристрасни и транспарентни и овозможуваат избор и назначување на високи раководители со доволно искуство, знаење, вештини и компетенции на високо ниво за добро да ја извршуваат својата работа според однапред утврдени стандарди.
- г. Политиките и практиките за вработување поддржуваат еднакви можности, родова рамнотежа и недискриминација на високите раководни места.
- д. Високите раководители во јавната администрација имаат јасно дефинирани цели, усогласени со мисијата на организацијата и целите на владата, а нивната работа редовно се оценува.
- ѓ. Високите раководители во јавната администрација имаат доволно професионална и раководна самостојност која им овозможува да преземат одговорност за раководењето со вработените, ресурсите и работните задачи.
- е. Високите раководители во јавната администрација ги развиваат своите вештини во согласност со сегашните и идните потреби на работното место.
- ж. Стабилноста на високото раководство го поттикнува континуитетот на институционалната успешност и меморија.

¹⁴ Поимот „високо раководство“ се применува за највисоките нивоа на професионално раководство во органите на јавната администрација, каде што раководителите имаат непосредна интеракција со политичките лидери. Тој се применува на јавните службеници во министерствата кои се на врвот од пирамидата (генерални секретари или професионални државни секретари), генералните директори на органите во состав на министерствата или еквивалентни позиции во министерствата и директори на агенции. Тој не се однесува на политичкото лидерство во извршната власт (премиер, министер, заменик министер, политички државен секретар и слично).

Начело 11: Јавните службеници се мотивирани, праведно и конкурентно платени и имаат добри услови за работа.

- а. Јавната администрација нуди конкурентен пакет на финансиски и нефинансиски бенефити: плата и надоместоци, можности за развој и кариера, сигурност на работното место и пристојна и инклузивна работна средина, за да привлече, мотивира и задржи вработени и тимови со потребните вештини и компетенции.
- б. Јавната администрација поттикнува еднаква плата за еднаква работа¹⁵, како во поединечните институции така и на ниво на целата јавна администрација, преку утврдување на основната плата според класификацијата на работните места. Администрацијата ги заснова надоместоците и другите додатоци на објективни критериуми утврдени со закон и обезбедува дека нема никаква дискриминација во наградувањето.
- в. Системот на плати е финансиски одржлив; еволуцијата на трошоците за плати е предвидлива.
- г. Системот на плати е транспарентен за вработените и за јавноста, а истовремено обезбедува доволен степен на заштита на чувствителните лични податоци.
- д. Структурите за оценување и плаќање обезбедуваат можности за прогресија на платите.
- ѓ. Плаќањето поврзано со учинокот, доколку е воведено, претставува ограничен дел од платата, се заснова на јасни критериуми и обезбедува стимулации во согласност со јавниот интерес.
- е. Јавната администрација се грижи за добросостојбата на вработените, вклучувајќи ја нивната безбедност, здравје, задоволство од работата и ангажираност. Редовно се следи благосостојбата на персоналот за да се оптимизираат работните услови.
- ж. Достапни се флексибилни работни аранжмани за вработените во јавната администрација (работа во канцеларија, работа на далечина, скратено работно време, хибридно, итн.) на сите нивоа на организациската хиерархија за да се поттикне продуктивност и рамнотежа помеѓу работата и приватниот живот и да се намали еколошкиот отпечаток.
- з. Јавната администрација ги вклучува синдикатите и претставниците на вработените во социјалниот дијалог.

¹⁵ Директива 2006/54/ЕЗ на Европскиот парламент и на Советот од 5 јули 2006 година за спроведувањето на начелото на еднакви можности и еднаков третман на мажите и жените во областа на вработувањето и професиите (преработена верзија), <http://data.europa.eu/eli/dir/2006/54/oj>.

Начело 12: Управувањето со стручното усовршување, со талентите и со учинокот ги подобрува вештините, ефикасноста и ефективноста на јавните службеници и ги поттикнува вредностите на државната служба

- а. Јавните службеници имаат јасно утврдени цели за управување со нивниот учинок усогласени со мисијата и целите на организацијата. Оценувањето на учинокот обезбедува повратни информации за јавните службеници, помага да се препознаат добрите работници, да се идентификуваат потребите за таленти и усовршување и да се надмине незадоволителното работење.
- б. Јавната администрација активно поттикнува континуирано учење за јавните службеници, спроведува анализа на потребите од обука и подготвува планови за обука.
- в. Плановите за обука ефективно се спроведуваат и се финансираат преку буџетот. За да се подобри учењето и работната успешност при подготовката и спроведувањето на програмите за обука се земаат предвид сегашната состојба и иднината на организацијата, приправниците и нивните потреби за подобрување на вештините.
- г. Јавната администрација користи хоризонтална мобилност на јавните службеници за да одговори на организациските потреби, да управува со талентите и да го подобри стручното усовршување и успешноста.
- д. Јавните службеници имаат можности за напредување во кариерата и за унапредување врз основа на професионалните заслуги и учинокот.
- ѓ. Политиките и практиките за кариерниот развој и мобилноста во јавната служба ги поддржуваат разновидноста и инклузивноста.



Организација, отчетност и надзор

Организацијата на јавната администрација е **ефикасна** и **ефективна** на сите нивоа на власт. Органите на јавната администрација се **отворени** и **транспарентни** и применуваат јасно утврдени внатрешни и надворешни механизми за отчетност. Силните надзорни органи ги штитат правата на граѓаните и јавниот интерес.

Начело 13: Организацијата и управувањето со јавната администрација поттикнуваат отчетност, ефективност и ефикасност.

- а. Јавната администрација е организирана во согласност со јасна и кохерентна типологија на органите, врз основа на нивните основни функции.
- б. Организациската структура на јавната администрација се одржува компактна и рационална преку ефективни механизми. Органите на јавната администрација се формираат, спојуваат и укинуваат врз основа на добра претходна анализа на влијанието (*екс анте*).
- в. Министрите се политички отчетни за работата на органите на јавната администрација во нивните соодветни политички области.
- г. Министерствата имаат доделени надлежности за насочување, надзор и управување со работата на органите во состав, со соодветни организациски аранжмани и доволни капацитети.
- д. Органите на јавната администрација кои вршат извршни функции, вклучително и регулаторите, се отчетни пред владата преку ресорните министерства.
- ѓ. Регулаторните тела уживаат ниво на автономија потребно за ефективно извршување на нивните функции.
- е. Уставните органи и надзорните институции имаат независност и се отчетни пред Собранието.
- ж. Органите на јавната администрација работат во границите на рамката за отчетност која се темели на јасни цели и показатели на успешност.
- з. Внатрешната организација на органите на јавната администрација придонесува за ефективно извршување на функциите и хоризонтална координација, обезбедувајќи јасна распределба на должностите и линиите на отчетност.
- с. Организациите во јавната администрација користат признаени алатки за управување со квалитетот за да ги унапредат институционалните капацитети и да поттикнат континуирано подобрување.
- и. Органите на јавната администрација го намалуваат својот еколошки отпечаток преку организација на работата и управување со ресурсите.
- ј. Раководителите на сите нивоа имаат јасно доделени одговорности, делегирани надлежности за донесување одлуки и автономија и ресурси неопходни за постигнување на резултатите за кои тие се отчетни.
- к. Органите на јавната администрација координираат и соработуваат низ организациските граници и сектори.

Начело 14: Одговорностите се јасно распределени помеѓу различните нивоа на власта, прифаќајќи го начелото на супсидијарност и локална автономија и олеснувајќи ја меѓуинституционалната координација со ефективни механизми за надзор.

- a. Собранието со закон ја утврдува поделбата на надлежностите, правата и обврските меѓу нивоата на власта за да се избегне преклопување и да се зајакне транспарентноста.
- б. Регионалните и локалните власти имаат автономија да ги извршуваат своите надлежности во рамки на важечките закони.
- в. Надлежните органи вршат надзор над регионалните и локалните самоуправи врз основа на закон. Овој надзор е пропорционален и ја почитува нивната автономија во одлучувањето, разликувајќи ги сопствените и делегираните надлежности и обезбедувајќи правна заштита во случај на повреда.
- г. Независен механизам ги решава судирите на надлежности и одговорности меѓу различните власти.
- д. Ефективни структури за координација го олеснуваат усогласувањето на политиките и приоритетите на сите нивоа на власт.
- ф. Регионалните и локалните власти соработуваат и формираат партнерства за да го подобрат развојот и квалитетот на јавните услуги.
- е. Надлежностите се доделуваат на она ниво на власт кое е најблиску до граѓаните, имајќи ги предвид обемот и природата на задачата, ефикасноста и економичноста, како и големината на регионалните и локалните власти.

Начело 15: Јавната администрација е транспарентна и отворена.

- a. Владата има утврдено стратешки цели за поттикнување на отвореноста и транспарентноста на јавната администрација, доделувајќи јасни одговорности на конкретни чинители.
- б. Поединци, вклучително и нерезиденти и правни лица имаат законско право на пристап до информации од јавен карактер без да го оправдуваат своето барање.
- в. Информациите од јавен карактер ги опфаќаат сите информации запишани во документите¹⁶ кои ги поседува јавната администрација, физичките или правните лица кои вршат јавни овластувања. Исклучоци постојат само кога има убедливи причини за класифицирање на информациите, а тие се точно утврдени со закон.
- г. Јавната администрација им помага на странките да ги идентификуваат бараните информации и навремено ги обезбедува во бараниот формат и бесплатно, со исклучок на трошоците за умножување и достава.
- д. Јавната администрација ги соопштува основите за одбивање на пристапот до информации од јавен карактер, а странките имаат право да поднесат жалба против оваа одлука до независен орган или до судовите.
- ф. Надлежноста за следење на усогласеноста со законската регулатива за информации од јавен карактер, давање насоки и изрекување санкции е јасно доделена и се спроведува.

¹⁶ „Документ“ е секој вид на имател на информации, без оглед на неговата форма или формат (хартиен документ, електронски документ, електронска база на податоци, звучна или аудио-визуелна лента, фотографија итн.).

- е. Јавната администрација води ажурирани регистри на документи, ги утврдува и почитува правилата за зачувување и уништување на документите со цел да се чува доказ за јавните активности и одлуки кој е лесно достапен.
- ж. Широко е достапен пристап за повторна употреба на информациите и поврзаните метаподатоци кои ги поседуваат јавните органи, јавните претпријатија и јавно финансираните истражувачки податоци за комерцијални и некомерцијални цели.¹⁷
- з. Органите на јавната администрација проактивно објавуваат информации од јавен карактер, кои се релевантни, целосни, точни и ажурирани, достапни, разбирливи, машински читливи, во отворен формат и за повеќекратна употреба.

Начело 16: Собранието, народниот правобранител и врховната ревизорска институција вршат ефективна контрола над јавната администрација.

- а. Собранието и неговите комисии вршат ефективна контрола над извршната власт и го следат квалитетот на нејзината работа, преку расправи, прашања до владата, парламентарни анкетни комисии, оценки на јавните политики и надзор на буџетот.
- б. Собранието активно ги поддржува народниот правобранител и врховната ревизорска институција (ВРИ) во нивните надзорни функции преку обезбедување соодветни ресурси, разгледување на нивните извештаи и повикување на владата да ги исправи недостатоците утврдени од надзорните органи.
- в. Независноста на народниот правобранител е обезбедена во законодавството и во практиката. Народниот правобранител има доволно институционални капацитети за остварување на мандатот на организацијата и ја има довербата на јавноста.
- г. Во законодавството се пропишани висок морален карактер, интегритет и соодветна професионална стручност и искуство на лицето одговорно за вршење на функциите на народниот правобранител и истото се обезбедува во практика.
- д. Мандатот на народниот правобранител или еквивалентна институција, кој опфаќа спречување и корекција на лошото управување во сите органи на јавната администрација, како и заштита и унапредување на човековите права и основните слободи, е втемелен во законодавството и се спроведува. Народниот правобранител има соодветни овластувања да истражува поединечни случаи и системски прашања.
- ѓ. Органите на јавната администрација ефективно ги спроведуваат препораките на народниот правобранител, вклучително и системските препораки.
- е. Независноста на ВРИ и онаа на главниот државен ревизор и на вработените, во сите нејзини форми, е утврдена во уставот, заштитена со закон и се почитува во практика.
- ж. ВРИ има доволно капацитети за остварување на својот мандатот и ја има довербата на јавноста.
- з. Мандатот на ВРИ, кој ги опфаќа ревизиите на усогласеност, финансиските ревизии и ревизиите на успешност во сите органи на јавната администрација, е вграден во законодавството и се спроведува во практика.
- с. Органите на јавната администрација ефективно ги спроведуваат препораките на ВРИ, вклучително и системските препораки.

¹⁷ Директива (ЕУ) 2019/1024 на Европскиот парламент и на Советот од 20 јуни 2019 година за отворени податоци и повторна употреба на информации од јавниот сектор (преработена верзија), <http://data.europa.eu/eli/dir/2019/1024/oj>.

Начело 17: Правото на добра администрација е обезбедено преку управната постапка, судската заштита и јавната одговорност.

- а. Управните постапки се водат во согласност со начелата на законитост, вклучително и законско решавање по слободна оцена, правна сигурност, еднаквост, непристрасност и пропорционалност.
- б. Странките кои учествуваат во управните постапки можат да го остварат своето право на сослушување и на разгледување на списите од постапката.
- в. Јавната администрација ги наведува причините за своите решенија, ги известува странките и ги информира за правото на жалба. Дозволени се исклучоци во случаи кога решението е целосно во корист на интересот на сите вклучени странки и никој од странките не го побарал тоа.
- г. Внатрешните механизми за жалба во управна постапка, доколку се воспоставени, обезбедуваат брз и лесен пристап до ефективни правни лекови.
- д. Владата го следи функционирањето на поединечните видови управни постапки, резултатите од внатрешните управни жалби, како и судските жалби и, доколку е потребно, ги решава сите предизвици поврзани со ефикасноста, ефективноста и законитоста на администрацијата.
- ѓ. Физичките и правните лица имаат ефективен пристап до независен суд за да ја оспорат законитоста на управните акти и дејствија и навремено да добијат ефективна заштита на своите права.
- е. Управното судство има мандат и ресурси да обезбеди ефикасно донесување на квалитетни одлуки кои ефективно се извршуваат.
- ж. Физичките и правните лица имаат право на правна заштита и правичен надоместок на штета од незаконско дело на носителите на јавни овластувања.
- з. Јавната администрација ги анализира причините за исплатата на надоместокот и презема мерки за да научи од грешките и да избегне или да минимизира слични грешки во иднина.

Начело 18: Ризиците од корупција се минимизираат преку кохерентен и сеопфатен систем за интегритет на јавниот сектор.

- а. Владата има утврдено стратешки цели за намалување на ризиците од корупција и заканите по интегритетот кои се темелат на податоци и анализа на ризиците.
- б. Прописите дефинираат сеопфатна група на коруптивни дела и повреди на интегритетот како кривични дела, граѓански и/или управни прекршоци, вклучувајќи и пропорционални санкции.
- в. Правилата и вредностите за етичко однесување се воспоставени низ целиот јавен сектор и ефективно се соопштуваат и спроведуваат.
- г. Лесно достапен и доверлив механизам за приговори поттикнува пријавување на повредите на интегритетот и отворена организациска култура.
- д. Законот ги штити укажувачите од сите видови одмазда и тие можат доверливо да пријават до органот кој обезбедува следење.¹⁸
- ѓ. Преку кохерентен систем се управува со ситуациите на судир на интереси, се обезбедуваат насоки и постапки за нивно решавање и листа на неспоивости помеѓу јавните функции и приватните активности и се ублажуваат ризиците пред и по вработувањето во јавниот сектор, на пример преку периоди на мирување (*cooling-off*).
- е. Јавен орган со надлежност да изрекува санкции врши следење на системот за анкетни листови заснован на ризици, а постојат и механизми за истражување и санкционирање на несовпаѓањето помеѓу личните средства и пријавените приходи.
- ж. Активностите за лобирање и остварување влијание се дефинирани, транспарентни и се спроведуваат со интегритет.
- з. Во сите организации од јавниот сектор функционира ефективен систем за контрола и управување со ризиците.
- с. Повредите на интегритетот се откриваат, истражуваат и санкционираат со правичност, објективност и навременост, со можност за жалба.
- и. Органите на јавната администрација споделуваат информации со органите за спроведување на законот за да овозможат меѓуагенциска соработка и кривични истраги; ја информираат јавноста за исходот од случаите, притоа почитувајќи ја доверливоста.
- ј. Надлежниот орган редовно собира статистички податоци за да ја следи ефективноста на системите за спречување корупција и јавен интегритет.

¹⁸ Директива (ЕУ) 2019/1937 на Европскиот парламент и на Советот од 23 октомври 2019 година за заштита на лицата кои пријавуваат прекршување на правото на Унијата, <http://data.europa.eu/eli/dir/2019/1937/oj>.



Обезбедување услуги и дигитализација

Јавната администрација ги поставува **корисниците во центарот** и обезбедува висококвалитетни и лесно достапни онлајн и офлајн **услуги** за сите граѓани и деловни субјекти. Дигитализацијата овозможува одлуки водени од податоци, ефективни и ефикасни процеси.

Начело 19: Корисниците се во центарот при осмислувањето и обезбедувањето на административните услуги

- а. Владата утврдува и координира политика на ниво на целата влада за континуирано подобрување на подготовката и обезбедувањето на јавните административни услуги, врз основа на растечките потреби на корисниците.
- б. Органите на јавната администрација соработуваат со корисниците за да ги разберат нивните потреби, очекувања и искуства и активно да ги вклучат во (повторното) осмислување на јавните административни услуги (заедничко креирање).
- в. Јавната администрација редовно ги анализира постојните управни постапки за да ги поедностави и подобри услугите, намалувајќи ги трошоците, времето и потребата од физичко присуство.
- г. При креирањето и спроведувањето на нови политики и услуги, јавната администрација обезбедува дека не се создаваат непотребни административни оптоварувања и трошоци.
- д. Јавната администрација воспоставува стандарди за услугите, ги дефинира со корисниците, ги известува корисниците за стандардите и редовно ги ажурира за да се одразат променливите околности и очекувања.
- ф. Јавната администрација редовно го следи квалитетот на услугите во однос на стандардите за нивно обезбедување и други показатели, за да извлече поуки и да го подобри концептот и обезбедувањето на услугите.

Начело 20: Јавната администрација обезбедува рационализирани и висококвалитетни услуги.¹⁹

- а. Јавната администрација гарантира дека обезбедувањето на услугите е рационализирано за максимална погодност на корисниците на услугите.
- б. Јавната администрација организира и нуди јавни услуги во форма на „животни настани“.
- в. Јавната администрација обезбедува проактивни административни услуги, при што користи предвидување и автоматизација за да понуди услуги кога е соодветно.
- г. Корисниците имаат законско право само еднаш да достават информации и документи на јавната администрација. Јавната администрација доследно го применува ова право.

¹⁹ Регулатива (ЕУ) 2018/1724 на Европскиот парламент и на Советот од 2 октомври 2018 година за воспоставување единствен дигитален портал за пристап до информации, постапки и за помош и услуги за решавање проблеми, <http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1724/oj>.

Начело 21: Административните услуги се лесно достапни онлајн²⁰ и офлајн, земајќи ги предвид различните потреби, избори и ограничувања.

- а. Јавната администрација применува обезбедување услуги преку универзален канал (*omni-channel*), комбинирајќи онлајн и (дигитално потпомогнати) офлајн канали, така што корисниците имаат беспрекорно корисничко патување со можност за дигитална интеракција со кој било дел од администрацијата, доколку сакаат.
- б. Сите потенцијални корисници имаат физички пристап до висококвалитетни јавни услуги на разумна оддалеченост, преку соработката на вклучените органи на јавната администрација и преку координацијата низ и во рамки на различните нивоа на власт.
- в. Јавната администрација ги зема предвид различните потреби на различни групи корисници при обезбедувањето на услугите (вклучувајќи ги и физичките и интелектуалните способности, дигиталните вештини и јазикот) и обезбедува дека нема бариери за пристап до услугите.
- г. Јавната администрација гарантира дека корисниците можат лесно да ги најдат нивните омилени канали и да имаат лесен пристап до информации за нивните права, обврски, услуги и институциите што ги обезбедуваат, на пример преку каталог на услуги.
- д. Во нивните алатки за комуникација (веб-страници, летоци, формулари, итн.) и во контекст на управните решенија, органите на јавната администрација користат концизен и разбирлив јазик што ги пренесува сите релевантни информации на начин соодветен на различните околности на корисниците на услугите (малцински јазици согласно со законот, оштетувања на видот и слухот итн.).

²⁰ Директива (ЕУ) 2016/2102 на Европскиот парламент и на Советот од 26 октомври 2016 година за пристапноста на веб-локациите и мобилните апликации на органите од јавниот сектор, <http://data.europa.eu/eli/dir/2016/2102/oj>.

Начело 22: Дигитализацијата овозможува одлуки водени од податоци и ефективни, ефикасни и одговорни политики, услуги и процеси во целата влада.

- a. Јавната администрација обезбедува лидерство, координација и капацитет за создавање ефективни, интегрирани и дигитални стратегии и услуги на владата.
- б. Јавните регистри се со дигитален дизајн, а управувањето со податоците е кохерентно и систематско, за да се обезбеди доверливост и висок квалитет на податоците и пристап до нив, со активно користење и споделување на податоците во јавната администрација и пошироко.
- в. Интероперабилноста на јавните регистри (правна, семантичка, организациска и техничка) низ јавната администрација ги подобрува услугите и ги олеснува прекуграничните интеграции.²¹
- г. Услугите за дигитален идентитет, дигитален потпис и доверливите услуги се лесни за користење, решенијата за дигитално плаќање и дигитална испорака се лесно достапни за секого, законски донесени, технички функционални и широко користени.²²
- д. Инфраструктурата за дигитална влада и информациските системи се надградливи, флексибилни и отпорни на промените во иднина.
- ѓ. Јавната администрација промовира дигитални можности и нови технологии, како што е вештачката интелигенција, вклучително и преку флексибилна регулаторна рамка, истовремено соодветно намалувајќи ги ризиците.
- е. Намалувањето на ризиците за компјутерската безбедност и приватноста гарантира заштита на податоците, особено заштита на личните податоци и ја гради довербата на јавноста со примена на рамки за превенција и градење доволни капацитети.²³
- ж. Јавната администрација смислува и спроведува насочени политики за привлекување и одржување на дигиталните таленти и лидерство, како и за подобрување на дигиталните вештини и начинот на размислување кај јавните службеници.
- з. Јавната администрација активно соработува со релевантните засегнати страни за да се подобри повторната употреба на дигитални решенија развиени со јавниот буџет со цел да се поттикне екосистем на соработка за обезбедување и користење на дигитални услуги во целата економија.

²¹ Во согласност со достапните стандарди на национално и меѓународно ниво, вклучувајќи ја и Европската рамка за интероперабилност: КОМ (2017) 134 последна верзија, *Европска рамка за интероперабилност – Стратегија за спроведување*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2017:134:FIN>.

²² Регулатива (ЕУ) бр. 910/2014 на Европскиот парламент и на Советот од 23 јули 2014 година за електронска идентификација и доверливи услуги за електронски трансакции во внатрешниот пазар и за укинување на Директива 1999/93/ЕЗ, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.257.01.0073.01.ENG.

²³ Регулатива (ЕУ) 2016/679 на Европскиот парламент и на Советот од 27 април 2016 година за заштита на физичките лица во врска со обработката на личните податоци и за слободното движење на тие податоци, (Општа регулатива за заштита на податоците), <http://data.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj>.



Управување со јавните финансии

Јавната администрација ги планира и управува со јавните финансии за да обезбеди дека тие се **одржливи** и **транспарентни** и дека овозможуваат остварување на целите на политиките. Воспоставени се аранжмани за контрола, набавки и надзор за да се обезбеди економично, ефикасно и ефективно користење на јавните ресурси споделени на сите нивоа на власт.

Начело 23: Годишниот буџет е сеопфатен и формулиран во веродостојна и континуирана среднорочна рамка, со која се балансираат потребите на политиките со фискалните ограничувања.

- а. Буџетот се подготвува во согласност со релевантното законодавство и календарот издаден од Министерството за финансии кој на буџетските корисници им овозможува доволно време да ги подготват своите предлози.
- б. Министерството за финансии секоја година подготвува среднорочна фискална рамка која вклучува цели на политиките за фискалните агрегати за најмалку три наредни години, врз основа на објавените макроекономски проекции и ги почитува фискалните правила утврдени во законодавството.
- в. Среднорочната буџетска рамка ја поврзува фискалната политика со секторските политики преку поодделни среднорочни лимити за ресорните министерства како основа за подготовка на годишниот буџет, а владата ја одобрува.
- г. Министерствата ја координираат подготовката на буџетот во рамки на нивните сектори за да ја усогласат одговорноста за политиките со распределбата на буџетот во секторот.
- д. Независен надзорен орган ја унапредува фискалната дисциплина преку објавување извештаи за квалитетот на предвидувањата и макро-претпоставките во врска со буџетските пресметки и усогласеноста на владата со законските фискални правила, како и преку советување на владата за прашања од фискалната политика.
- ѓ. Годишната буџетска документација е сеопфатна и ги вклучува сите јавни приходи и расходи, фискални ризици, даночни расходи и повеќегодишни обврски.
- е. Буџетот е претставен преку административни, економски, функционални и програмски класификации и користи информации за нефинансиските резултати. Расходите поврзани со политиките како што се зелената транзиција и родовата еднаквост се следат за да се процени влијанието на иницијативите онаму каде што има релевантни таргети или цели.
- ж. Објективни критериуми за избор го поткрепуваат подготвувањето на листата на проектите за капитални инвестиции. Буџетската документација ги прикажува трошоците за повеќегодишните инвестиции и се проценуваат нивните фискални ризици и трошоците за одржување.
- з. Собранието има доволно време и ресурси да го анализира, разгледува и одобри предлог-буџетот пред почетокот на новата фискална година.
- с. Владата го стимулира учеството на граѓаните во буџетскиот процес со тоа што комплетната буџетска документација ја прави достапна за јавноста, подготвува граѓански буџет и користи алатки за отворено буџетирање.

Начело 24: Владата го поддржува спроведувањето на буџетот и обезбедувањето на услугите преку обезбедување ликвидност на краток и среден рок.

- a. Надлежниот орган на јавната администрација ги прибира приходите на ефикасен и ефективен начин преку користење на електронски алатки.
- б. Реализацијата на приходите е во согласност со буџетските пресметки.
- в. Владата има целосен преглед на нејзиното дневно готовинско салдо преку користење на единствена трезорска сметка и надзор над салдата на сите други банкарски сметки.
- г. Владата ја поддржува веродостојноста на нејзините финансиски податоци преку редовно усогласување помеѓу трезорскиот информациски систем, сметководствените информациски системи и податоците од банкарските сметки.
- д. Функцијата за управување со готовина обезбедува дека обврските секогаш можат да бидат подмирени во законската временска рамка преку користење проекции за готовинските текови и пристап до пазарот на капитал за да се надминат недостатоците во готовина.
- ѓ. Контролен систем обезбедува дека организациите од јавниот сектор не ги надминуваат нивните буџетски апропријации преземајќи обврски за расходи за кои немаат финансиски средства.
- е. Владата ги исполнува обврските во законскиот рок. Таа управува, следи и редовно известува за сите настанати обврски за плаќање, како што се доспеаните, а неплатени обврски.
- ж. Задолжувањето на владата за финансирање на нејзините финансиски јазови е претпазливо и одржливо, во согласност со објавената среднорочна стратегија за управување со јавниот долг и фискалната стратегија.
- з. Владата го ублажува фискалниот ризик од неодржлив долг преку централизирање на мандатот за задолжување на централната власт и воспоставување законски ограничувања за задолжување или гаранции на другите јавни субјекти.

Начело 25: Владата го спроведува буџетот во согласност со проценките и извештаите за буџетот на сеопфатен и транспарентен начин, овозможувајќи навремена контрола.

- a. Владата го спроведува буџетот во согласност со одобрените буџетски апропријации, фискалните правила и целите за успешност.
- б. Министерството за финансии го следи извршувањето на буџетот во текот на целата финансиска година и редовно објавува информации за извршувањето на буџетот за да овозможи ефективно одлучување и транспарентност.
- в. Централната власт континуирано ги следи фискалните ризици и има надзор над финансиската успешност во тековната година, вклучително и за непредвидените обврски на локалните и регионалните власти, претпријатијата во државна сопственост (ПДС) и релевантните јавно приватни партнерства.
- г. Националните стандарди за финансиско известување и сметководство се дефинирани и усогласени со минималните барања утврдени во земјите-членки на ЕУ²⁴ и овозможуваат обезбедување податоци во согласност со Европскиот систем на сметки (ЕСС 2010).
- д. Годишниот финансиски извештај на владата е сеопфатен и заснован на соодветна рамка за финансиско известување,²⁵ даден е во формат кој го отсликува форматот на буџетот, ги објаснува варијациите од буџетските бројки, вклучува анализа на државните средства и обврски и содржи информации за нефинансиските резултати преку споредба на резултатите со целите за успешност.
- ѓ. Владата дава информации за капиталните инвестиции во својот годишен финансиски извештај или во посебен извештај.
- е. Владата, во својот годишен финансиски извештај или посебен извештај, дава информации за значајните економски, социјални и еколошки влијанија од нејзините политики, набавки и активности.
- ж. Локалните и регионалните власти, ПДС и вонбуџетските фондови подготвуваат и објавуваат годишни ревидирани финансиски извештаи.
- з. Владата го објавува својот годишен финансиски извештај најдоцна шест месеци по завршувањето на финансиската година. Врховната ревизорска институција врши ревизија на извештајот, а Собранието го разгледува пред следната расправа за буџетот.

²⁴ Директива на Советот 2011/85/ЕУ од 8 ноември 2011 за барања за буџетски рамки на земјите членки, <http://data.europa.eu/eli/dir/2011/85/oj>.

²⁵ Меѓународните сметководствени стандарди во јавен сектор (МССЈС), Меѓународните стандарди за финансиско известување (МСФИ) или националната рамка за финансиско известување.

Начело 26: Органите на јавната администрација управуваат со ресурсите на ефективен и усогласен начин за да ги постигнат своите цели.

- а. Рамката за внатрешна контрола се применува во целата јавна администрација и е кохерентна со другите релевантни прописи, вклучително и оние за управување со јавните финансии, како и со меѓународните стандарди.
- б. Едно министерство го координира спроведувањето на внатрешната контрола, го прегледува напредокот и годишно известува до владата за развојот на внатрешната контрола во јавниот сектор.
- в. Раководителите во јавниот сектор се одговорни за имплементацијата на системите за управување и контрола кои обезбедуваат законско, ефективно, ефикасно и економично управување со операциите, средствата и ресурсите.
- г. Раководителите на сите нивоа имаат јасно доделени одговорности, делегирани надлежности за донесување одлуки и автономија и ресурси неопходни за постигнување на резултатите за кои тие се отчетни.
- д. Секоја организација произведува сеопфатни, навремени и точни информации за раководителите во врска со успешноста и извршувањето на буџетот, вклучително и за големите инвестициски проекти.
- ѓ. Органите на јавната администрација ги идентификуваат и периодично ги проценуваат ризиците кои го загрозуваат постигнувањето на нивните цели, вклучувајќи ги и економските или еколошките ризици и ги спроведуваат неопходните мерки за нивно намалување.
- е. Владата јасно го дефинира односот помеѓу организациите од прво ниво и органите во состав, а силните аранжмани за управување обезбедуваат контрола врз зависните претпријатија во државна сопственост и регионалните/локалните претпријатија.
- ж. Системите за управување и контрола во јавниот сектор вклучуваат постапки за спречување, откривање и известување за неправилности и измами, обезбедување координација и навремена истрага и санкционирање на измами и корупција.

Начело 27: Внатрешната ревизија го подобрува управувањето со органите на јавната администрација.

- a. Внатрешната ревизија се спроведува доследно во целата јавна администрација, врз основа на оперативните аранжмани утврдени со законодавството, во согласност со дефинициите на Институтот на внатрешни ревизори.
- б. Владата ја усогласува и координира внатрешната ревизија на централно ниво, издавајќи дополнителни прописи и методолошки упатства кои се применливи во јавниот сектор.
- в. Структурата и организацијата на функцијата за внатрешна ревизија можат да се приспособат на видот, големината и сложеноста на институцијата. Тоа ја вклучува и можноста за заеднички услуги за внатрешна ревизија.
- г. Внатрешната ревизија обезбедува независно и објективно уверување, известувајќи директно до раководното лице²⁶ на организацијата.
- д. Органите на јавната администрација имаат ажуриран и формално одобрен стратешки план за спроведување на внатрешната ревизија. Годишните планови ја покриваат целата организација и се засноваат на проценка на ефективното работење на организацијата во однос на управувањето со ризикот, раководењето, внатрешната контрола и известувањето, вклучувајќи и различни видови ревизија.
- ѓ. Единиците за внатрешна ревизија вршат ревизии и известуваат за ревизиите во согласност со стандардите, прирачниците и етичките кодекси за внатрешна ревизија, кои се во согласност со упатствата на Институтот на внатрешни ревизори.
- е. Високите раководители ги спроведуваат препораките на внатрешната ревизија, а внатрешните ревизори обезбедуваат систематско повторно разгледување и следење на прифаќањето и спроведувањето.
- ж. Внатрешните ревизори поседуваат национален или глобално признат сертификат. Координативното тело обезбедува континуирано стручно усовршување за внатрешните ревизори.
- з. Внатрешното обезбедување на квалитетот и периодичната надворешна проценка на квалитетот континуирано го унапредуваат квалитетот на внатрешната ревизија.
- с. Онаму каде што постои финансиска инспекција, таа е комплементарна со улогата на внатрешната ревизија.

²⁶ Се применува на раководното лице како поединец или на колективен управен орган.

Начело 28: Законодавството за јавните набавки, вклучувајќи ги јавно приватните партнерства и концесиите, се заснова на начелата на еднаков третман, недискриминација, транспарентност, пропорционалност и конкуренција и е поддржано од силна рамка на управување.²⁷

- a. Законодавството за јавните набавки, вклучувајќи ги и јавно приватните партнерства (ЈПП) и концесиите, ги одразува меѓународно признатите начела, како што се вредност за парите, слободна конкуренција, транспарентност, недискриминација, еднаков третман, заемно признавање и пропорционалност.
- b. Законодавството за јавните набавки, вклучувајќи ги и ЈПП и концесиите, е во согласност со важечките меѓународни стандарди, поттикнува ефикасност и обезбедува регулаторна рамнотежа пропорционална на големината, природата и ризиците на договорите.
- v. Јавната администрација има утврдено јасни и сеопфатни политики за долгорочен развој на системот за јавните набавки, вклучувајќи ги ЈПП и концесиите.
- г. Договорните органи²⁸ се стремат да ги остварат стратешките цели за одржливи набавки, вклучително и за зелени набавки, а истовремено одржуваат рамнотежа и доследност со примарните цели за набавките.
- д. На орган со јасен политички и правен мандат на централно ниво му е доверена функцијата на креирање политики за да ја насочува и да управува со реформата на јавните набавки. Клучните функции и надлежности за спроведување на системот на јавните набавки се јасно распределени меѓу централните институции за набавки, кои ги имаат потребните овластувања и ресурси.
- ф. Централно тело за набавки го следи, надгледува и оценува системот за набавки и ги идентификува можните подобрувања. Тоа овозможува јавен пристап до консолидирани податоци за јавните набавки (вклучувајќи ги и доделувањето и извршувањето на договорот).

²⁷ Директива 2014/23/ЕУ на Европскиот парламент и на Советот од 26 февруари 2014 година за доделување договори за концесии, <http://data.europa.eu/eli/dir/2014/23/oj>, Директива 2014/24/ЕУ на Европскиот парламент и на Советот од 26 февруари 2014 година за јавни набавки, <http://data.europa.eu/eli/dir/2014/24/oj>, Директива 2014/25/ЕУ на Европскиот парламент и на Советот од 26 февруари 2014 година за јавни набавки на субјектите кои работат во секторите за водоснабдување, енергетика, транспорт и поштенски услуги, <http://data.europa.eu/eli/dir/2014/25/oj>, Директива 2009/81/ЕЗ на Европскиот парламент и на Советот од 13 јули 2009 за координирање на постапките за доделување на договори за одредени работи, договори за набавки и договори за услуги од договорните органи или лица во областа на одбраната и безбедноста, <http://data.europa.eu/eli/dir/2009/81/oj>.

²⁸ Поимот „договорни органи“ во овие Начела ги вклучува и договорните органи кои работат во секторските дејности.

Начело 29: Договорните органи ефикасно и економично ги спроведуваат постапките за јавните набавки, вклучително и за јавно приватните партнерства.

- a. Договорните органи подготвуваат годишни или повеќегодишни планови за набавки, усогласени со буџетското планирање и истите навреме ги објавуваат. Подготовката на поединечните набавки, вклучувајќи го и дефинирањето на посакуваните исходи, се води од темелна анализа на потребите и истражување на пазарот.
- б. Конкументните постапки се стандардните методи за набавка, а договорните органи користат други постапки само во соодветно оправдани исклучителни околности.
- в. Јавните набавки имаат корист од употребата на современи алатки и техники, како што се рамковните спогодби, динамичните системи за набавки и воспоставувањето централни тела и аранжмани за набавки кои можат да ги намалат трансакциските трошоци, да обезбедат поконкументни цени и да го поедностават поднесувањето на понудите.
- г. Договорните органи нашироко користат е-набавки, кои ги опфаќаат сите фази од постапката за јавна набавка.²⁹
- д. Тендерската документација содржи јасни, соодветни и непристрасни технички спецификации, како и јасни и недискриминаторски критериуми за утврдување на способноста на економските оператори сразмерни на конкретниот договор и ограничени на оние кои обезбедуваат дека економскиот оператор има правни и финансиски капацитети и технички и професионални способности за успешно извршување на договорот. Тендерската документација не наметнува неоправдани бариери за учество во јавната набавка или какви било прекумерно тешки процедурални барања.
- ф. Критериумите за доделување на договорот, однапред наведени во тендерската документација, се релевантни за предметот на договорот и обезбедуваат објективна евалуација на понудите што резултира со доделување на договорот на економски најповолната понуда во однос на посебните критериуми за цената или трошоците и аспектите поврзани со квалитетот.
- е. Договорните органи ја вклучуваат одржливоста (т.е. еколошки и социјални критериуми³⁰) во сите фази од циклусот на набавката, притоа обезбедувајќи заштита на транспарентноста, недискриминацијата и конкуренцијата.
- ж. Договорните органи ги интегрираат набавките за иновации во своите практики.
- з. Пазарот на јавните набавки е конкурентен и предизвикува интерес кај домашните и меѓународните економски оператори, особено кај малите и средни претпријатија.
- с. Советодавната и оперативната поддршка за примена и толкување на законодавството за јавните набавки е брза, практична, корисна и значајна.

²⁹ Директива 2014/24/ЕУ на Европскиот парламент и на Советот од 26 февруари 2014 година за јавни набавки и за укинување на Директива 2004/18/ЕЗ, <http://data.europa.eu/eli/dir/2014/24/oj>; Директива 2014/25/ЕУ на Европскиот парламент и на Советот од 26 февруари 2014 година за јавни набавки на субјектите кои работат во секторите за водоснабдување, енергетика, транспорт и поштенски услуги и за укинување на Директива 2004/17/ЕЗ, <http://data.europa.eu/eli/dir/2014/25/oj>.

³⁰ Директива 2014/24/ЕУ на Европскиот парламент и на Советот од 26 февруари 2014 година за јавни набавки, <http://data.europa.eu/eli/dir/2014/24/oj> и Директива 2014/25/ЕУ на Европскиот парламент и на Советот од 26 февруари 2014 година за јавни набавки на субјектите кои работат во секторите за водоснабдување, енергетика, транспорт и поштенски услуги, <http://data.europa.eu/eli/dir/2014/25/oj>

- и. Воспоставен е добро функционален и одржлив систем кој ја поддржува континуираната професионализација на лицата за јавни набавки и другите чинители во системот за набавки.
- ј. Граѓанското општество има соодветен и навремен пристап до информации во секоја фаза од постапките за јавните набавки, вклучувајќи го и планирањето и извршувањето на договорите, за да ги следи јавните набавки и да дејствува како заштита од нетранспарентни и неконкурентни практики и неефикасно и неефективно користење на јавните ресурси.
- к. Набавените стоки, работи или услуги се испорачуваат според договорот од аспект на време, квалитет, цена и други услови од договорот; навремено се управува со измените на договорот и тие не ја ограничуваат конкуренцијата.
- л. Договорните органи применуваат инструменти за мерење на економичноста, ефективностa и ефикасноста на постапките за јавните набавки и за оценување на извршувањето на договорот.

Начело 30: Независен систем за правна заштита во јавните набавки обезбедува ефективно, брзо и компетентно постапување по жалбите.³¹

- а. Законодавството за јавните набавки ги утврдува механизмите и постапките за постапување по жалби во согласност со меѓународните стандарди, вклучувајќи и времени мерки, ништовност на договорите и алтернативни казни, а ги опфаќа договорите за јавна набавка, јавно приватните партнерство (ЈПП) и концесиите.
- б. Онаму каде што е формиран независен орган за правна заштита (наместо редовен суд), институционалната поставеност го гарантира вршењето на функциите на органот за правна заштита и неговите членови во согласност со стандардите за независност и транспарентност.
- в. Постапката на правна заштита обезбедува брзо, ефективно и компетентно постапување по жалбите и нивно решавање.
- г. Системот на правна заштита и правни лекови е лесно достапен за економските оператори, без дискриминација, прекумерни трошоци или административно оптоварување.
- д. Постапката на правна заштита соодветно го разгледува постигнувањето на главните цели на јавните набавки (особено на вредноста за парите преку отворена, транспарентна и недискриминаторска конкуренција), наместо да се фокусира на чисто формалните грешки и пропусти, особено оние кои не влијаат врз исходот од постапката за јавната набавка.

³¹ Директива на Советот 89/665/ЕЕЗ од 21 декември 1989 година за координирање на законите, прописите и административните одредби во врска со примената на постапки за правна заштита кај доделувањето договори за јавна набавка на стоки и договори за јавна набавка на работи, <http://data.europa.eu/eli/dir/1989/665/oj>, Директива на Советот 92/13/ЕЕЗ од 25 февруари 1992 година за координирање на законите, прописите и административните одредби во врска со примената на правилата на Заедницата за постапките за набавки на субјектите од секторите: водостопанство, енергетика, сообраќај и телекомуникации, <http://data.europa.eu/eli/dir/1992/13/oj>, Директива 2007/66/ЕЗ на Европскиот парламент и на Советот од 11 декември 2007 година за подобрување на ефективностa на постапките за правна заштита во врска со доделувањето договори за јавна набавка, <http://data.europa.eu/eli/dir/2007/66/oj>.

- г. Решенијата на органот за правна заштита кој не е судски орган по природа можат да бидат предмет на судска заштита или правна заштита од друг орган кој е суд или трибунал и е независен и од договорниот орган и од органот за правна заштита.
- е. Сеопфатните податоци за функционирањето на правните лекови, вклучително и сите решенија на органот за правна заштита, со целосно образложение се објавуваат без одлагање на централна, бесплатно достапна веб-страница за јавните набавки, со што се обезбедува поширок пристап до судската практика преку сеопфатен пребарувач.

Начело 31: Сите јавни средства се ефективно ревидирани од независен ревизор кој обезбедува уверување за користењето на јавните ресурси и помага да се унапреди функционирањето на јавниот сектор.

- а. Независноста на врховната ревизорска институција (ВРИ) и онаа на главниот државен ревизор и на вработените, во сите нејзини форми, е утврдена во уставот, заштитена со закон и се почитува во практика.
- б. Мандатот на ВРИ ги опфаќа сите јавни средства и политики.
- в. ВРИ или други професионални, независни ревизори периодично ги ревидираат сите јавни средства во согласност со меѓународните ревизорски стандарди, преку финансиски ревизии, ревизии на усогласеност и ревизии на успешност.
- г. ВРИ има неограничен пристап до просториите, документите и информациите на субјектите кои се предмет на ревизија за правилно извршување на своите законски надлежности.
- д. Организацијата, раководењето и управувањето со човечките ресурси на ВРИ, како и нејзиното стратешко планирање на ревизиите и другите активности, овозможуваат ВРИ да го извршува својот мандат и континуирано да ги унапредува своите институционални и професионални капацитети.
- ѓ. ВРИ спроведува постапки за управување со квалитетот и етиката на организациско ниво, во согласност со меѓународните стандарди.
- е. Ревизорските извештаи се концизни и содржат релевантни и корисни препораки, а воспоставени се и постапки за следење на ревизорските извештаи.
- ж. ВРИ широко и навремено известува за своите активности и ревизорските резултати преку медиумите, веб-страниците и преку други средства и прави нејзините извештаи да бидат достапни за јавноста.
- з. Собранието и неговите комисији, во согласност со постојан механизам, редовно ги разгледуваат извештаите на ВРИ, донесуваат одлуки врз основа на овие извештаи и ги следат.

Начело 32: Регионалните и локалните власти имаат ресурси и соодветна фискална автономија за остварување на своите надлежности, со финансиски надзор за поттикнување одговорно финансиско управување.

- а. Распределбата на финансиите низ различните нивоа на власт е утврдена со закон, со што се гарантираат диверзифицирани приходи и права на задолжување, а истовремено се ублажува фискалниот ризик долгот да стане неодржлив.
- б. Транспарентен и предвидлив механизам за фискално изедначување овозможува рамнотежа на ресурсите меѓу регионалните и локалните власти.
- в. Финансискиот надзор, од страна на јавните власти или надворешните ревизори, се врши за да се разгледа финансиската состојба на регионалните и локалните самоуправи, да се поддржи ефективното користење на финансиите и да се спречат финансиски нерамнотежи.
- г. Регионалните и локалните власти делумно ги остваруваат своите финансиски средства од локалните даноци, такси и давачки чии стапки тие имаат овластување да ги одредат.
- д. Наменските распределби за регионалните и локалните власти имаат функционална класификација и се ограничени на случаи каде што има потреба да се стимулира регионалното и локалното спроведување на националните и/или меѓународните политики.
- ѓ. Финансиските ресурси на регионалните и локалните власти се сразмерни на нивните задачи и одговорности и обезбедуваат финансиска одржливост и самостојност.

Прочитај
онлајн

Издание 2023

Начелата на јавната администрација

Начелата на јавната администрација се сеопфатна рамка на стандарди кои ги изразуваат вредностите и начинот на однесување што граѓаните и деловните субјекти ги очекуваат од една модерна јавна администрација. Начелата беа подготвени за да ги водат администрациите опфатени со процесот на проширување и администрациите од соседството на Европската Унија (ЕУ) во нивните реформски напори за надминување на недостатоците во нивната јавна администрација и исполнување на барањата на ЕУ за една од „основите“ во процесот на пристапување.

Начелата се подготвени од СИГМА, заедничка иницијатива на ЕУ и ОЕЦД, главно финансирана од ЕУ, на барање на Европската комисија (ЕК). Начелата се надоврзуваат на постојното законодавство на ЕУ, правните инструменти на ОЕЦД, други меѓународни стандарди, како и добрите практики на земјите на ЕУ и на ОЕЦД.

Дознај повеќе на

www.sigmaweb.orgwww.sigmaweb.org/monitoringwww.par-portal.sigmaweb.orgwww.linkedin.com/company/sigma-programme