



Декември, 2022

# Анализа на потребата и можноста за унифицирање на е-Услугите на локално НИВО

## Следни чекори и потребни предуслови



*Оваа Анализа е подготвена во рамки на проектот „Зајакнување на општинските совети – Фаза 2“, кој е финансиран од Швајцарската влада и Министерството за локална самоуправа, а е кофинансиран и спроведуван од Програмата за развој на Обединетите нации (УНДП) во соработка со национални и локални партнери.*

## СОДРЖИНА

ПОТРЕБИ И МОЖНОСТИ ЗА УНИФИЦИРАЊЕ НА Е-УСЛУГИТЕ НА ЛОКАЛНО НИВО .....	4
<b>Предговор</b> .....	4
<b>Вовед</b> .....	5
<b>Законска рамка за поддршка на развојот на електронски услуги</b> .....	9
Релевантни оценки од меѓународни организации за постојната состојба, тековни политики и мерки .....	15
<b>Релевантни анализи од национални институции и организации за постојната состојба, тековни политики и мерки</b> .....	16
<b>Политики, мерки и активности за поддршка на процесот на дигитализација</b> .....	20
ПОТРЕБИ ЗА УНИФИЦИРАЊЕ НА УСЛУГИТЕ НА ЕЛС .....	24
<b>Право на недискриминација и еднакви можности за секој граѓанин на Републиката</b> .....	25
<b>Зголемување на нивото на употребливост на општинските е-Услуги</b> .....	25
<b>Буџетски и кадровски состојби</b> .....	26
<b>Економија на обем</b> .....	26
<b>Намалување на трошоци и пренасочување на средства кон попродуктивни цели</b> .....	27
<b>Подигање на нивото на квалитет, функционалност и безбедност на е-Услугите</b> .....	28
МОЖНОСТИ ЗА УНИФИЦИРАЊЕ НА Е-УСЛУГИТЕ .....	28
<b>Национален портал за услуги</b> .....	30
<b>Унифицирање на услугите преку публикување на централна точка, ЗЕЛС или алтернативна прифатлива локација</b> .....	31
СЛЕДНИ ЧЕКОРИ И ПОТРЕБНИ ПРЕДУСЛОВИ ЗА УНИФИКАЦИЈА НА Е-УСЛУГИТЕ НА ЛОКАЛНО НИВО .....	33
<b>Подигнување на техничките капацитети на општините</b> .....	33
<b>Формирање на работна група кои ќе го водат процесот на дигитализација</b> .....	34
<b>Ставање во употреба на националниот портал за е-Услуги</b> .....	35
<b>Развој на централно решение за дигитално деловодничко работење</b> .....	37
<b>Зголемување на вклученоста во националниот систем за интероперабилност</b> .....	37
<b>ЗЕЛС</b> .....	37
<b>Други национални институции</b> .....	38

Систем за креирање на валидирани кориснички идентитети за единствена најава .....	38
Формирање на заеднички центар за ИТ поддршка на ниво на ЕЛС.....	39

# ПОТРЕБИ И МОЖНОСТИ ЗА УНИФИЦИРАЊЕ НА Е-УСЛУГИТЕ НА ЛОКАЛНО НИВО

## Предговор

Анализата на потребата и можноста за унифицирање на е-услугите на локално ниво е подготвена во рамки на проектот „Зајакнување на општинските совети – Фаза 2“, кој е финансиран од Швајцарската влада и Министерството за локална самоуправа, а е кофинансиран и спроведуван од УНДП. Извештајот е изработен по барање на Министерството за локална самоуправа, а врз основа на заклучоците на Владата на Република Северна Македонија, со кои Министерството за локална самоуправа се задолжува да спроведе анализа на потребата и можноста за унифицирање на е-услугите на локално ниво, вклучително и препораки и потребни ресурси.

Општата цел на анализата е да ги утврди потребите и да ги идентификува можностите за унифицирање на услугите на локално ниво, согласно направената анализа на состојбите и потенцијалите за дигитализација на општините со препорака за модели за имплементација. Во рамките на оваа анализа како резултат се даваат квантифицирани препораки за постигнување на дигитална консолидација на општините, врз база на подготвен прашалник за утврдување на квантифицивана моментална состојба на дигиталната подготвеност, кој беше испратен до сите единици на локалната самоуправа. Во подготовката на оваа анализа ги користевме и искуствата и заклучоците од квалитативната анализа направена во четири општини со различна големина и карактер (Велес, Гостивар, Богданци и Зрновци) за состојбата со дигитализацијата во општините, која е реализирана во рамките на проектот на „Македонски модел на е-општина“<sup>1</sup>. Исто така, во изработката на оваа анализа ги земаме предвид и оценките од спроведените истражувања на меѓународни организации (ЕУ, Сигма) кои се во насока на констатирање на тековните состојби, како и заклучоците од извештаите на национални институции (Државниот завод за ревизија), кои се однесуваат на степенот на дигитална подготвеност на општините и во кои се констатираат потребите за урамнотежен развој на општините и унификација на услугите и се истакнува потребата од поинтензивно користење на националниот портал за е-Услуги.

Од овие причини, оваа анализа е суштински поврзана со анализата на можноста за употреба на Националниот портал за услугите кои ги даваат единиците на локалната самоуправа, вклучително и препораки и потребни ресурси, која е изработена во рамките на истиот проект како поддршка на Министерството за локална самоуправа во изготвувањето на ваква анализа по задолжение на Владата на РСМ.

Врз основа на наодите од истражувањето направена е анализа на постојната состојба и мапирање на клучните потреби за унифицирање на општинските услуги, како основа за забрзување на процесот на модернизација и дигитална трансформација на општинските услуги.

---

<sup>1</sup> Проект на УНДП „Македонски модел на е-општина“, финансиски поддржан од Министерството за финансии на Република Словачка.

## Вовед

Генерален заклучок од спроведената сеопфатна анализа на состојбите и потенцијалите за дигитализација на општините со препорака за модели за имплементација<sup>2</sup>, како и од оценката на е-подготвеноста на општините во Република Северна Македонија<sup>3</sup>, е дека и покрај утврдените бројни слабости и недостатоци на технички план, во нашата држава се воспоставени соодветни нормативни предуслови, но притоа има потреба од допрецизирање на дел од законските акти и нивно доследно спроведување, со цел да се создадат сите неопходни предуслови за забрзана дигитална трансформација на општинските услуги во е-услуги. Од своја страна, општините треба континуирано да ги унапредуваат внатрешните работни процеси и да се обидат да го максимизираат мобилизирањето на средства од сопствени извори, а за потребите кои ги надминуваат нивните капацитети да бараат решенија преку користење на можностите за меѓуопштинска соработка и соработка на ниво на заедница не единици на локалната самоуправа. Исцрпувањето на овие можности не треба да бидат прифатени како последна инстанца на можности, и за сите цели кои не може да се реализираат на ова ниво, треба да се гради партнерство со централната власт како и со надворешни донатори, кои во директна соработка или преку органи на централната власт ќе може да мобилизираат дополнителни средства за развој на човечките ресурси, како и за обезбедување на современи ИТ решенија и опрема.

Сите засегнати страни кои беа вклучени во ова истражување недвојбено ги оценуваат придобивките од дигиталната трансформација на општинските услуги како повеќекратни и позитивни. Притоа, се истакнува придонесот на дигитализацијата за зголемување на квалитетот на услугите и опфатот на корисници, и унапредување на локалната демократија и доброто владеење.

По однос на локалната самоуправа која е едностепена, со симетричен трансфер на надлежности на сите општини без оглед на нивната големина, предуслов за забрзана дигитализација на општинските услуги во сите општини е да се воспоставуваат соодветни облици на меѓуопштинска соработка.

Реформата на јавната администрација е еден од суштинските процеси во Републиката. Притоа, неопходно е поголемо внимание да се посвети на потребата од модернизација на општините и нивните јавни служби, преку унапредување на ИТ знаењата и вештините на вработените и доследна примена на стандардот ISO 9001:2015 за управување со квалитет, а со цел да се прилагодат внатрешните работни процеси, процедури и постапки за ефикасна дигитализација на општинските услуги. На општините им се неопходни т.н пробивни промени, создавање на организациска култура за иновации и целисходна реорганизација на администрацијата.

---

<sup>2</sup> Извештајот од спроведената сеопфатна анализа на состојбите и потенцијалите за дигитализација на општините со препорака за модели за имплементација на општините во Република Северна Македонија е подготвен во декември 2022 како дел од проектот „Зајакнување на општинските совети – Фаза 2“, кој е финансиран од Швајцарската влада и Министерството за локална самоуправа, а е кофинансиран и спроведуван од Програмата за развој на Обединетите нации (УНДП) во соработка со национални и локални партнери

<sup>3</sup> Извештајот од спроведената оценка на е-подготвеноста на општините во Република Северна Македонија беше подготвен во март 2022 како дел од проектот „Македонски модел на е-Општина“ финансиски поддржан од Министерството за финансии на Република Словачка, а спроведуван од страна на Програмата за развој на Обединетите Нации (УНДП).

По однос на законодавството со кое поблиску се уредува испораката на е-услуги, пожелно е да се доуреди нивната испорака од страна на општините. Предизвик е спроведувањето на законските решенија, со фокус на Националниот портал за електронски услуги, преку збогатување на содржината и подобрување на функционалностите, како и платформата за интероперабилност и управувањето со Централниот регистер на население, преку воспоставување на целосно функционални информациски системи и дигитализација на регистрите на сите поврзани институции. Императив е да се обезбедува висок степен на информациска безбедност, а особено безбедност на личните податоци на корисниците. Законската рамка треба да се унапредува и во насока на воспоставување на формална обврска за веб-локациите на јавната администрација да бидат целосно усогласени со Упатствата за пристапност на веб-содржини.

Наодите од истражувањата ја потврдуваат потребата од проактивен однос на општините за споделување на податоци и информации од јавен карактер. Форматите на релевантните податочните сетови, треба да бидат разбирливи за пошироката јавност, покрај за професионалците. Воведувањето на е-услугите и споделувањето на значајни информации и податоци со локалната јавност, треба да биде проследено со промотивна кампања која ќе го поттикне нивното користење, но и поредовно да се мери задоволството на корисниците на услугите.

Неопходно е да се унапреди координацијата на сите клучни институционални чинители и да се обезбедува висок степен на инклузивност на приватниот сектор, здруженијата на граѓани, научните, образовни и истражувачки институти, и крајните корисници. На кус рок, поголемите општини треба да се приклучат на платформата за интероперабилност доколку не се направи пробив за забрзано заедничко централизирано публикување на општинските услуги, и да се користат достапните ИКТ алатки на Министерството за информатичко општество и администрација, кои се развиени и даваат можност за поддршка на општинските системи. На тој начин ќе се генерираат заштеди преку обезбедување економија на обем, притоа избегнувајќи фрагментирани инвестиции во секоја општина посебно. Продлабочена координација и инклузивност е неопходна за спроведување на тековните и подготовка и донесување на новите политики за дигитализација. Во овој контекст, неопходно е да се подготви и усвои долгорочна Стратегија за информатичка и комуникациска технологија вклучувајќи и Стратегија за развој на дигитални вештини каде доследно ќе се адресира предизвикот за дигитална трансформација на општинските услуги. При подготовка на новата Стратегија за ИКТ, пожелно е да се земат предвид главните одредници на поврзаните политики на ЕУ, клучните мерки, како и потребата низ спроведување на стратегијата да се постигнат Целите за одржлив развој на Обединетите нации.

Сите засегнати страни треба да се заложат за ефикасно спроведување на мерките и активностите кои се предвидени со Програмата на Владата на Република Северна Македонија за периодот 2022 – 2024 година, Програмата на економски реформи 2021 – 2023 како усогласена политика со Европската Комисија, и Програмата за одржлив локален развој и децентрализација 2021 – 2026 со Акциски План 2021 – 2023.

Во контекст на дигитализацијата на општинските услуги, неопходно е да се поддржи Заедницата на единици на локалната самоуправа - ЗЕЛС во напорите кои се вложуваат за автентичен локален развој на е-услуги, вклучувајќи развој на софтверски апликации со фокус на е-систем за даночно работење и на систем во поддршка на

родово одговорно буџетирање, сето ова покрај потребата од ефективно одржување и подобрување на перформансите на постојните апликации: Е-Градежна дозвола; Е-ствари; Е-Следење на договори и Е-Градежно земјиште. Врз база на овие позитивни искуства, треба да се продолжи праксата за поставување на централни системи за опслужување на општински услуги, кои ќе бидат поставени во ЗЕЛС или во рамките на друга алтернативна институција која е подготвена да ја преземе улогата на „централна локација“ (МЛС, МИОА, Националната Дигитална Агенција која е предвидено да биде формирана во програмата на ВРСМ), со што би се обезбедила можност за истовремено приклучување на сите ЕЛС во систем кој овозможува дигитално опслужување на услуги за нивните граѓаните на стандардизиран начин со исто ниво на квалитет.

При подетално проектирање на модел на е-општина и негова изведба, предвид треба да се има дигиталниот јаз кој е нагласен во Северна Македонија (во споредба со ЕУ27), и да се превенира зголемување на недостапноста на услуги за најранливите категории од населението поради понизок степен на дигитална писменост и нерасполагање со ИКТ алатки. Препорака од овој извештај е да се спроведе засебно истражување на дигиталниот јаз, врз основа на соодветно дефиниран примерок кој ќе ги вклучи сите возрастни групи но и ранливи групи од населението, во репрезентативен примерок на општини. Предизвиците поврзани со дигиталниот јаз можат да се адресираат единствено низ добро синхронизирани и систематски планирани и спроведени активности и инвестиции на централно и локално ниво, кои целат кон подобрување на е-вештините на граѓаните и бизнисите. Единствено на таков начин би се оправдале покрупни инвестиции за создавање е-услуги со повисок степен на софистицираност.

Досега се изработени повеќе студии кои ги третираат состојбите со дигиталното работење на општините во кои прецизно се идентификуваат бројни слабости кои се однесуваат на состојбата со општинските електронски услуги, меѓу кои покрај идентификуваните слабости од областа на техничката и кадровска подготвеност, се констатира потполно отсуство на услуги достапни по електронски пат, ако се исклучи малиот број на е-Услуги кои се публикувани на платформите на ЗЕЛС. Овие идентификувани состојби и слабости треба да бидат предмет на понатамошни опсервации и подобрување.

Во рамки на оваа Анализа како и во споменатите студии за процена на тековните состојби и можности за дигитализација се навлегува подлабоко во идентификувањето на причините кои ги предизвикуваат констатираните слабости, и врз база на идентификуваните состојби дефинираме рамки за натамошни активности кои би помогнале да се унапредат процесите на дигитализација на општинското работење, како и да се дефинира модел на е-Општина.

Преку однапред дефинирани индикатори, предмет на оваа анализа беше да се направи увид во опременоста на општините со основни средства и софтверски платформи за ефикасна и безбедна работа, како и увид во начинот на прием на барања за услуги и начинот на нивно опслужување, со проценка на степенот на дигитална манипулација на барањата, со ограничувањата кои произлегуваат заради обработка на мал примерок на податоци.

Во анализата, посебно внимание се обрнува на безбедноста на работната околина, како основа за воспоставување на систем кој би опслужувал електронски

услуги без високи ризици од компромитација, кои би придонеле за дискредитација на легитимноста на самата платформа да ги опслужува граѓаните по електронски пат.

Анализата вклучува и увид на моменталната состојба на деловодно-архивското работење и состојбата на општинските портали, како главни точки преку кои општината стапува во интеракција со граѓаните, на традиционален начин или преку дигитални канали.

Постоењето на дефиниран каталог на услуги и дефинирани поврзани процеси за нивно опслужување претставуваат основа за дефинирање на потребите за развој на решенија за дигитализација, па затоа истите беа вклучени во анализата на е-подготвеноста на општините во Република Северна Македонија<sup>4</sup>.

Имајќи ја предвид номенклатурата на Европската Унија за степенување на софистицираноста на услугите кои ги опслужуваат општините, во анализата посветуваме големо внимание на моменталниот степен на користење на платформи и решенија за интероперабилна поврзаност помеѓу системите, како и на состојбата на дефинирање на валидни дигитални идентитети на граѓаните, корисници на општинските услуги.

Без јасно дефиниран верификуван дигитален идентитет на корисниците, не е можно да се премине кон давање на услуги со високо ниво на софистицираност (3,4,5), односно двонасочна интеракција, трансакција или персонализација. Иако подигнувањето на нивото на услуги до ниво 2 (еднонасочна интеракција) е многу значајно и од голема полза за граѓаните, сепак главните бенефити од ова достигнување се однесува на користење на услугите преку традиционален канал. Најголемата дигитална дивиденда доаѓа преку опслужување на услугите преку дигитални канали, па затоа врз база на идентификуваните состојби и анализата на можностите за користење на националниот портал за е-Услуги, даваме предлог решенија како да се обезбеди и унапреди валиден и признат дигитален идентитет кој ќе биде високо инклузивен, со ниски или без финансиски условувања на корисниците.

Врз база на извлечените заклучоци од претходните чекори, даваме насоки за решавање на идентификуваните недостатоци, како и редослед на чекори за развој на електронски услуги, кои ќе го следат чекорот со обезбедувањето на потребните нивоа на достапни дигитални идентитети и можности за директно поврзување со други системи, од каде би се обезбедувале потребните потврди и документи за бараната услуга без потреба за нивно обезбедување од страна на самите баратели.

За потполно квантитативно утврдување на состојбите и потенцијалите за дигитализација на општините, какои претходен чекор е направена дополнителна анализа во која се побарани податоци од сите 81 ЕЛС, и се извлечени заклучоци и препораки врз база на повратни информации доставени од преку 90% од ЕЛС, кои се презентирани во документот „Анализа на состојбите и потенцијалите за дигитализација на општините со препорака за модели за имплементација“<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Извештајот од спроведената оценка на е-подготвеноста на општините во Република Северна Македонија беше подготвен во март 2022 како дел од проектот „Македонски модел на е-Општина“ финансиски поддржан од Министерството за финансии на Република Словачка, а спроведуван од страна на Програмата за развој на Обединетите Нации (УНДП).

<sup>5</sup> Оваа Анализа е подготвена во рамки на проектот „Зајакнување на општинските совети – Фаза 2“, кој е финансиран од Швајцарската влада и Министерството за локална самоуправа, а е кофинансиран и спроведуван од Програмата за развој на Обединетите нации (УНДП) во соработка со национални и локални партнери.

Квалитетот на реализираните дигитални услуги и процеси, и едноставноста на нивното користење, го сметаме за еден од клучните пристапи за намалување на дигиталниот јаз. Потребата за подобрување на дигиталните вештини на граѓаните е' и треба да остане трајна определба. Сепак, со успешна имплементација на ефикасни и лесни за користење дигитални услуги, се обезбедува истите да бидат широко употребувани со значајно пониски побарувања за дигитални вештини.

## Законска рамка за поддршка на развојот на електронски услуги

Со Закон за локалната самоуправа<sup>6</sup> од 2002 година се уредуваат сите надлежностите на општините, непосредното учество на граѓаните во одлучувањето, како и организацијата и работата на органите на општините. Утврдено е правото, како општа надлежност на општините, на своето подрачје да ги вршат работите од јавен интерес од локално значење, што не се исклучени од нивна надлежност или не се во надлежност на органите на државната власт. Поблиско дефинирање на општинските надлежности е направено во членовите 21 и 22 од законот, и истите се распределени во 11 специфични групи: Урбанизам, градење, уредување на просторот и градежното земјиште; Заштита на животната средина и природата, Локален економски развој; Комунални дејности; Култура; Спорт и рекреација; Социјална заштита и заштита на децата; Основно и средно образование; Здравствена заштита; Заштита и спасување на граѓани и материјални добра и Противпожарна заштита. Наведените надлежности се на сите општини без оглед на нивната големина и карактер (урбани или рурални), односно истите се симетрично префрлени на сите општини. Во рамките на овие групи надлежности дефинирани се и поединечни надлежности кои понатаму се разработуваат низ специјални секторски закони.

Со наведените надлежности се поврзани низа јавни услуги кои имаат различен карактер: административни услуги со кои се остваруваат права на граѓаните резултирајќи со управни акти (решенија, одобренија, дозволи и сл.), услуги кои ги испорачуваат општинските јавни установи во областите на основното и средно образование, социјалната заштита и заштитата на децата и возрасните, културата, спортот и рекреацијата и здравството, и комунални услуги кои ги испорачуваат општинските јавни претпријатија. Општините имаат и низа обврски кои произлегуваат од правата на граѓаните за здрава и отпорна животна средина, на урбанизам кој го штити и јавниот интерес, на слободен пристап до информации од јавен карактер и учество во носењето на одлуки во општините низ партиципативни тела или на други начини, а со цел да се овозможи добро владеење низ транспарентност и отчетност и да се унапредува непосредната партиципативна демократија.

Организацијата и работењето на органите на општината, вклучувајќи ги и комисиите на советот, вршењето на работите поврзани со општите надлежности, начинот на информирање на граѓаните, начинот и постапката за доставување претставки и предлози за работата на органите на општината и постапување по нив, консултативните процеси со јавноста како и други прашања од значење за локалната самоуправа, се уредуваат со Статут на општината. Општинскиот статут е акт кој треба да се има предвид и при водење на процесите за дигитална трансформација на локалните услуги. Организацијата, делокругот и начинот на извршување на задачите на

---

<sup>6</sup> <https://mls.gov.mk/images/laws/zakoni/Zakon%20za%20lokalnata%20samouprava.pdf>

општинската администрација, ги утврдува советот на општината, врз основа на предлог на градоначалникот.

Предизвиците поврзани со симетричниот трансфер на надлежности на сите општини во Републиката се адресирани низ нормативни решенија како дел од Законот за меѓуопштинска соработка<sup>7</sup>, донесен во 2009 година. Со овој закон се уредуваат начинот, условите и постапката за воспоставување на меѓуопштинска соработка и облиците преку кои се остварува, финансирањето и други прашања од значење за меѓуопштинската соработка. Законот е донесен со цел да се овозможи сите општини без оглед на големината и карактерот, да можат да ги испорачуваат сите надлежности утврдени со Законот за локална самоуправа на ефикасен и економичен начин и со целосен опфат на населението на нивното подрачје. Со законот се уредува формирање на неколку облици за остварување меѓуопштинска соработка, при што од значење за дигиталната трансформација на општинските услуги, поради недостаток на соодветни човечки ресурси во помалите општини, е уредената можност за формирање на заедничко административно тело како и склучување договори за здружување на финансиски, материјални и други средства и вршење на определени работи од страна на една општина за една или повеќе други општини, иако согласно природата на потребите за дигитализација на општините, како идеално решение се наметнува развојот на единствени централни платформи и решенија за сите општини.

За разлика од комуналните и услугите испорачани од општинските јавни установи каде е можна и препорачлива дигитализација на сите прикладни сегменти од овие услуги, административните услуги речиси без исклучок можат да се испорачаат низ дигитални канали (со различни степени на софистицираност во зависност од условите), покрај конвенционалниот начин на испорака. Покрај административните услуги, чии постапки за подготовка и испорака се регулирани со низа специјални секторски закони, предвид треба да се имаат два генерички - системски закони кои се однесуваат на функционирањето на администрацијата во државата (Закон за административни службеници<sup>8</sup>) и водењето на управните постапки кои резултираат со управни акти (Закон за општата управна постапка<sup>9</sup>).

Со Законот за административни службеници се дефинирани административните работи како стручно-административни, нормативно-правни, извршни, статистички, административно-надзорни, плански, информатички, кадровски, материјални, финансиски, сметководствени, информативни и други работи од административна природа. Со законот меѓуостанатото се пропишува „Рамка за општи компетенции“ на административни службеници како и обврската за изготвување и донесување на годишна програма за генерички обуки на административните службеници и генерално организирање, координирање и спроведување обуки за административните службеници. Спроведувањето на овие надлежности е од витално значење за дигитална трансформација на општинските услуги од причина што овој процес е условен со постоење на човечки ресурси во општините со соодветни стручни знаења и вештини.

---

<sup>7</sup> <https://mls.gov.mk/images/laws/zakoni/Zakon%20za%20meguopstinska%20sorabotka.pdf>

<sup>8</sup> [https://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl\\_files/documents/legislation/zakon\\_za\\_administrativni\\_sluzhbenici\\_2021.pdf](https://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/legislation/zakon_za_administrativni_sluzhbenici_2021.pdf)

<sup>9</sup> [https://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl\\_files/documents/legislation/zoup\\_konsolidiran.pdf](https://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/legislation/zoup_konsolidiran.pdf)

Со Законот за општата управна постапка се уредува постапката за остварување на заштита на правата и правните интереси на физичките лица, правните лица и другите странки, како и заштита на јавниот интерес по која се должни да постапуваат и органите на општините покрај органите на државната управа и други национални институции. Оттука произлегува и специфичната правна тежина и потребата при дигитализација на чекори од управните постапки или нивна дигитализација како целина, да се внимава на законските обврски и да се превенираат управни спорови. Поконкретно, општините се овластени да даваат јавни услуги или услуги од општ интерес и да вршат „Управни работи“ односно да подготвуваат акти и да вршат дејствија преку кои се изразуваат или извршуваат нивните надлежности, а со кои се решава или влијае на правата, обврските или правните интереси на физичките лица, правните лица или другите странки во постапката, како и секоја друга работа која што е одредена како управна со посебен закон. Управните акти во смисла на овој закон се сите поединечни акти вклучувајќи: решенија; одлуки; наредби; лиценци; дозволи; забрани; одобренција или други специфични акти. Покрај управните акти со овој закон се дефинирани и поднесоци во постапката како: барања; пријави; предлози; жалби; приговори; претставки и други изјави со кои странките се обраќаат до јавниот орган во врска со одредена управна работа. Покрај управните акти, законот ги дефинира и „Реалните акти“ како акти или дејствие кои може да има правно дејство врз правата, обврските или правните интереси на некое лице, како што се: јавните информации; примање изјави; водење евиденција; издавање уверенија; дејствија на извршување и други фактички дејствија. Согласно со член 37 од законот, комуникацијата помеѓу јавните органи и странките може да се одвива во писмена форма, усно или во електронска форма. Актите во управната постапка во електронска форма можат да се достават до странката или нејзиниот застапник само во случаи кога тие претходно се согласиле за оваа форма на комуникација. Согласноста може да биде ограничена на одделни јавни органи, постапки и акти. Комуникацијата помеѓу јавните органи задолжително се одвива во електронска форма. Во случаите кога законот наложува потпис, актите во хартиена форма се потпишуваат своерачно. Електронските исправи се комплетираат со отпечатено име на потписникот и се поврзуваат со општо прифатен електронски потпис во согласност со Законот за податоците во електронски облик и електронски потпис<sup>10</sup>. Поднесоците можат да се предадат непосредно или да се испратат по пошта, или усно да се соопштат на записник. Тие, исто така, можат да се испратат и во електронска форма согласно закон. Поднесокот треба да биде доволно јасен за да му овозможи на јавниот орган да го преземе бараното дејствие. Јавниот орган по службена должност издава потврда, односно доказ за приемот, кој ги вклучува датумот и времето на приемот на поднесокот, предметот на барањето, списокот на приложени документи и роковите за издавање на управниот акт.

Дигиталните аспекти на управните постапки понатаму се разработуваат низ низа специјални закони, кои беа донесени особено во изминатите три години. Притоа за нивно доследно спроведување постоечки предизвик е доуредување на дел од процедурите низ носење на подзаконски акти и други прописи.

---

<sup>10</sup> Материјата е уредена со Закон за електронски документи, електронска идентификација и доверливи услуги (2019): [https://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl\\_files/documents/legislation/zakon\\_za\\_elektronski\\_dokumenti\\_eid\\_i\\_doverlivi\\_uslugi.pdf](https://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/legislation/zakon_za_elektronski_dokumenti_eid_i_doverlivi_uslugi.pdf)

Како основен закон врз основа на кого треба се спроведува процесот на дигитализација на јавните услуги, вклучувајќи ги и општинските, е Законот за електронско управување и електронски услуги<sup>11</sup> од 2019 година. Со овој закон се уредува работата на органите на државната управа и единиците на локалната самоуправа, при размена на податоци и документи во електронска форма, односно остварување на електронски услуги, кога тоа е утврдено со закон, како и прашањата поврзани со воспоставувањето и функционирањето на Националниот портал за електронски услуги, Каталогот на услуги и Една точка за услуги. Со законот се уредуваат аспекти поврзани со информациските системи, сертифицирањето, воспоставувањето и управувањето со електронски бази на податоци, размената на документи и податоци по електронски пат (создавање на „единствена околина“), информациската безбедност, електронските услуги, интероперабилноста и други релевантни аспекти на електронското управување и електронските услуги. Со членот 11 од законот е утврдена обврска за органите (на управата) да овозможат користење на електронски услуги утврдени со закон, освен ако со закон не е утврдена друга форма за обезбедување на тие услуги, а притоа давателот на електронски услуги е должен да му овозможи на корисникот пристап до сите податоци и документи што се однесуваат на бараната административна услуга по електронски пат согласно со закон, на начин кој дозволува нивно обновување и чување. Утврдено е и ограничување за давателот на електронски услуги да може да собира, да обработува и да дава на користење лични податоци само кога тоа е утврдено со закон. Личните податоци не можат да се користат за цели, различни од тие што се утврдени со овој закон, освен ако постои согласност на физичкото лице. Во собирањето, обработката и давањето на користење на лични податоци, давателите на електронски услуги се должни да ги применуваат прописите за заштита на личните податоци. Сите добиени и доставени документи во електронска форма мора да се чуваат во информацискиот систем на давателите на електронски услуги. Од друга страна, органите се должни да разменуваат меѓусебно податоци и документи по електронски пат, заради остварување на надлежностите утврдени со закон. Доколку тоа не е уредено со закон, начинот на комуникација меѓу органите по електронски пат со цел размена на податоци и документи може да се утврди со склучување на договори за комуникација. Со член 36 од законот е утврдена содржината на Националниот портал за електронски услуги кој се воспоставува и води од страна на МИОА. Преку овој портал се достапни стандардизирани обрасци кои му се потребни на корисникот на електронската услуга за остварување на неговите права или за исполнување на неговите обврски, согласно со закон.

Карактеристично за овој закон е што не се прави разлика помеѓу електронски услуги кои ги испорачуваат државните органи на управата и другите национални агенции, со тие на локалната самоуправа, па оттаму сите одредби се апликативни на двата нивоа на власт во Републиката. Со законот не се уредува испорака на услуги надвор од Националниот портал за е-услуги и придружниот Каталог на услуги, но нема ниту изречна забрана е-услугите да се испорачуваат од страна на општините и нивните јавни служби преку сопствени портали или преку ЗЕЛС.

Низа неопходни техничко – технолошки аспекти поврзани со испораката на електронските услуги се доуредени со Законот за електронски документи, електронска

---

<sup>11</sup>[https://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl\\_files/documents/legislation/zakon\\_za\\_elektronsko\\_upravuvanje\\_i\\_elektronski\\_uslugi\\_0.pdf](https://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/legislation/zakon_za_elektronsko_upravuvanje_i_elektronski_uslugi_0.pdf)

идентификација и доверливи услуги<sup>12</sup>, кој е донесен во 2019 година. Со одредбите на овој закон е опфатено создавањето, складирањето и обработката на електронските документи, електронската идентификација и доверливите услуги како и употребата на електронските документи, електронскиот потпис и електронскиот печат и електронските доверливи услуги во управни и судски постапки. Предмет на уредување на овој закон се и условите под кои се признаваат средствата за електронска идентификација издадени на физички и правни лица кои спаѓаат во рамки на регистрирана или признаена шема за електронска идентификација. Суштинска цел на овој закон е да се осигура висок степен на безбедност на средствата за електронска идентификација и безбедност при обезбедување доверливи услуги и да се уредат електронските потписи, електронските печати, електронските временски жигови, електронските документи, услугите за електронска препорачана достава, услугите за проверка на автентичност на веб страници, како и зачувувањето на електронскиот потпис или печат и нивна валидација.

Во функција на ефикасна дигитализација на услугите и обезбедување висок степен на интероперабилност на управата, во 2019 година беше донесен Закон за Централен регистар на население<sup>13</sup>. Со него се уредуваат правата, обврските и одговорностите на државната управа, локалната самоуправа и другите државни органи и институции, како и правни лица кои даваат и обезбедуваат услуги од јавен интерес, кои се однесуваат на Централниот регистар на население. Со законот е пропишана структурата и содржината на регистарот, условите за негово користење, размената на податоци помеѓу надлежните органи и другите субјекти, како и правата и обврските на населението во Република Северна Македонија. Целта на овој закон е да се обезбеди ефикасен и безбеден пристап до податоците за населението заради остварување на правата и обврските или користење на услуги обезбедени од страна на надлежни органи или други лица. Централниот регистар на население се воспоставува и води во Министерството за информатичко општество и администрација (МИОА) во електронска форма. Во членот 3 од законот е уредена неговата примена од аспект на водење на поединечните бази на податоци од страна на надлежните органи како и пристапот и обработката на податоците содржани во Регистарот од страна на другите субјекти.

Последниот закон од оваа група на четири специјални закони со кои подетално се уредува законската материја поврзана со дигиталната трансформација на јавните услуги е Законот за заштита на личните податоци<sup>14</sup> од 2020 година. Со него се уредува заштитата на личните податоци и правото на приватност во врска со обработката на личните податоци, а особено начелата поврзани со обработката на личните податоци, правата на субјектот на личните податоци, и други поврзани аспекти. Овој закон се применува на целосно или делумно автоматизирана обработка на личните податоци и на друга обработка на личните податоци кои што се дел од постојна збирка на лични податоци или се наменети да бидат дел од збирка на лични податоци.

Со цел да се постигнат повеќекратни ефекти низ дигитална трансформација на јавните услуги, во 2014 година беше донесен Законот за користење на податоците од

---

<sup>12</sup>[https://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl\\_files/documents/legislation/zakon\\_za\\_elektronski\\_dokumenti\\_eid\\_i\\_doverlivi\\_uslugi.pdf](https://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/legislation/zakon_za_elektronski_dokumenti_eid_i_doverlivi_uslugi.pdf)

<sup>13</sup>[https://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl\\_files/documents/legislation/zakon\\_za\\_centralen\\_registar\\_na\\_naselenie.pdf](https://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/legislation/zakon_za_centralen_registar_na_naselenie.pdf)

<sup>14</sup> [https://dzlp.mk/sites/default/files/u4/zakon\\_za\\_zastita\\_na\\_licnite\\_podatoci.pdf](https://dzlp.mk/sites/default/files/u4/zakon_za_zastita_na_licnite_podatoci.pdf)

јавниот сектор<sup>15</sup>. Со овој закон се утврдува обврската на органите и институциите од јавниот сектор за јавно објавување на податоците кои ги создаваат во остварувањето на своите надлежности согласно со закон, со цел да овозможат користење на тие податоци од страна на правни или физички лица за создавање на нови информации, содржини, апликации или услуги. Предмет на користење се сите податоци од јавниот сектор освен:

1. Податоците што се исклучени со Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер;
2. Податоците до кои пристапот е ограничен со закон;
3. Податоците чие создавање не е предмет на органот или институцијата од јавниот сектор;
4. Податоците врз кои трети страни имаат право на интелектуална сопственост;
5. Податоците што му припаѓаат на јавниот радиодифузен сервис, неговите дописништва и податоците на институциите задолжени за овозможување на емитувањето на јавниот радиодифузен сервис;
6. Податоците кои им припаѓаат на органите и институциите кои вршат образовна или истражувачка дејност, вклучително и организации основани за размена на истражувачки резултати и
7. Податоците кои им припаѓаат на установите од областа на културата со исклучок на библиотеките, музеите и архивите.

Со законот е уреден „Централен каталог на податоци од јавен сектор“ како алатка која е достапна на интернет и со која на корисниците преку целосен текст или уреден збир на метаподатоци им овозможува пристап до податоци од документи или збирки во електронска форма. Со законот се поблиску уредени условите за користење на податоците.

Низ дигиталната трансформација на јавните услуги покрај позитивното и директно влијание во спречување на корупцијата, се унапредуваат и условите за обезбедување на пристап до информации за граѓаните. Ова материја е уредена со Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер<sup>16</sup> преку уредување на условите, начинот и постапката за остварување на правото на слободен пристап до информациите од јавен карактер со кои располагаат органите на државната власт и други органи и организации утврдени со закон, вклучувајќи ја и локалната самоуправа.

Одредбите на законот поаѓаат од начелото дека имателите на информации од јавен карактер, за својата работа се должни да овозможат информираност на јавноста. Согласно со одредбите на овој закон, остварувањето на правото на пристап до информации подразбира, но не се ограничува, на интерес за информации, со чие што објавување, односно остварување пристап, се штити јавен интерес и тоа во случаи кога:

- 1) ќе се открие злоупотреба на службена положба и коруптивно однесување;
- 2) ќе се открие противправно стекнување или трошење на буџетски средства;
- 3) ќе се открие потенцијален судир на интереси;
- 4) ќе се спречат и откријат сериозни закани по здравјето и животот на луѓето;

---

<sup>15</sup>[https://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl\\_files/documents/legislation/zakon\\_za\\_koristenje\\_na\\_podatocite\\_od\\_javniot\\_sektor.pdf](https://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/legislation/zakon_za_koristenje_na_podatocite_od_javniot_sektor.pdf)

<sup>16</sup> <https://aspi.mk/wp-content/uploads/2020/09/%D0%97%D0%90%D0%9A%D0%9E%D0%9D-%D0%97%D0%90-%D0%A1%D0%9F%D0%98-%D0%9F%D0%94%D0%A4.pdf>

- 5) ќе се спречи и открие загрозување на животната средина;
- 6) ќе се помогне да се разбере прашањето за кое се креира јавна политика или се води парламентарна дебата и
- 7) ќе се овозможи еднаков третман на секој граѓанин пред законите.

Агенцијата за заштита на правото за слободен пристап до информациите од јавен карактер на својата интернет страница објавува листа на иматели на информации и на службените лица на имателите на информации.

Релевантни оценки од меѓународни организации за постојната состојба, тековни политики и мерки

Извештајот на Европската Комисија за напредокот на Северна Македонија во процесот на пристапување кон ЕУ<sup>17</sup>, објавен во октомври, 2022 година, нотира постоење на напори да се зголеми употребата на националниот портал за услуги, со изработка на нови 135 услуги. Бројот на регистрирани корисници е зголемен во споредба со 2021 година, како и бројот на испорачани услуги. Сепак, се констатира дека напредокот сè уште не го достигнува очекуваното ниво. Се укажува дека државните институции треба да покажат поголема посветеност за публикување на своите услуги на националниот портал. И покрај насоките од државата, сите државни институции да се приклучат на националната платформа за интероперабилност, сè уште степенот на користење на оваа платформа не е на задоволително ниво. Извештајот испушта да нотира дека на националниот портал за услуги, сè уште нема публикувано услуги на локалната самоуправа.

Во Извештајот на СИГМА од мониторингот на спроведувањето на реформата на јавната администрација<sup>18</sup>, објавен во ноември 2021 година, е нотиран напредок преку усвојување на три клучни закони (за централен регистар на население, за електронско управување со услугите и за електронски документи и доверливи услуги) со кои се олеснува подготовката и испораката на е-услугите. Истовремено се укажува дека иако МИОА има мандат да ја координира целата област за испорака на услуги, модернизацијата на јавните услуги сè уште е фрагментирана, а сопственоста на некои од нејзините аспекти останува нејасна. И покрај подобрувањата во дигитализацијата, многу услуги сè уште се обезбедуваат само во традиционална форма. Потенцијалот што го обезбедуваат дигиталните „овозможувачи“ честопати недоволно се искористува и може да се искористи за да се подобри ориентацијата на граѓаните кон е-услугите. Во извештајот е нотирана заложбата на Владата да ги адресира тековните предизвици низ две работни групи кои треба да го координираат прегледот на над 150 закони, а со цел да се подобри нивото на дигитализација во јавната администрација и да се обезбеди технолошка подготвеност за тоа. Исто така, нотирано е дека инфраструктурата за интероперабилност на основните регистри е воспоставена и функционира за клучните регистри но дека некои регистри сè уште не се достапни преку заедничката инфраструктура за размена на податоци. Националниот портал за е-услуги е целосно оперативен и обезбедува Каталог на јавни услуги, и е клучен „овозможувач“ за поедноставување и подобрување на услугите. Сепак, користењето на е-услугите е мало

<sup>17</sup> [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/north-macedonia-report-2022\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/north-macedonia-report-2022_en)

<sup>18</sup> <https://sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2021-Republic-of-North-Macedonia.pdf>

во обем. Рамката за дигитален потпис е усогласена со услугите за електронска идентификација, автентикација и доверба на Европската унија (EY) (eIDAS), но добивањето сертификати е скапо, а користењето на потписот е сложено, што ја спречува пошироката дигитализација на услугите. Притоа укажано е дека не постои формална обврска за веб-локациите на јавната администрација да се усогласат со Упатствата за пристапност на веб-содржини (WCAG<sup>19</sup>), а усогласеноста со стандардите е намалена.

Во Извештајот на СИГМА се наведени и неколку краткорочни препораки:

- Владата треба да усвои патоказ за дигитални услуги усогласен со Националната стратегија за ИКТ, врз основа на анализата на работните групи формирани за подобрување на дигитализацијата на административните процедури;
- МИОА треба да преземе јасна сопственост и да раководи со координацијата на целокупната испорака на јавните услуги (покрај е-услугите) за да гарантира единствен пристап во различни сектори и да развие релевантни надлежности;
- Владата да ги усвои упатствата изготвени од МИОА: „Стандарди за испорака на услуги“, „Упатство за оптимизација на услугите“ и „Методологија за вклучување на крајните корисници во процесот на подобрување на јавните услуги“. МИОА треба да ги води другите институции за спроведување и редовно да ја следи испораката на јавните услуги во согласност со овие стандарди;
- МИОА треба да ја реанимира својата улога како лидер во промовирањето на практиките за управување со квалитет, да подготви нов Национален план за управување со квалитетот во јавниот сектор и да спроведува годишни студии врз основа на Методологијата за проценка на квалитетот на институциите;
- МИОА треба да ги анализира главните пречки за зголеменото прифаќање на дигиталните услуги и да дизајнира патоказ за нивно надминување во соработка со главните институции за обезбедување услуги;
- МИОА, во соработка со други клучни институции за обезбедување услуги и даватели на услуги од приватниот сектор, треба да дизајнира патоказ за зголемување на употребата на алатките за дигитална автентикација од општата популација и нивно интегрирање во административните процеси;
- МИОА треба да го следи усогласувањето на правните акти со Законот за општа управна постапка. МИОА, исто така, треба да го искористи процесот на усогласување за да го промовира поедноставувањето и „реинженерството“ на административните процедури.

**Релевантни анализи од национални институции и организации за постојната состојба, тековни политики и мерки**

---

<sup>19</sup> <https://www.w3.org/WAI/standards-guidelines/wcag/>

Од особено значење за продлабочена оценка на капацитетот на општините за дигитализација на нивните услуги се неколку извештаи подготвени во изминатите две до три години, меѓу кои: Конечниот Извештај за извршена ревизија на информациските системи како ревизија на успешност на тема „Квалитетот на услугите кои ги даваат ЕЛС преку своите ВЕБ портали“<sup>20</sup>, подготвен од Државниот завод за ревизија во јуни, 2021 година; и неколку публикации на Здружението на граѓани - Центар за управување со промени<sup>21</sup> и на Здружението на граѓани - Метаморфозис<sup>22</sup> кои поблиску се осврнуваат на предизвиците поврзани со дигитализација на локалните услуги.

Во Извештајот на Државниот завод за ревизија кој е подготвен врз основа на истражување спроведено во 77 единици на локалната самоуправа (од вкупно 81) нотирано е дека постојниот квалитет на услугите кои ги обезбедуваат ЕЛС на веб порталите, не обезбедува ефективна и брза услуга. Не е овозможен ист третман и еднаков пристап и достапност за секој граѓанин. Во извештајот е констатирано дека достапноста на е-услугите преку интернет со примена на Стандардите за веб пристапност на е-услугите сè уште не е на задоволително ниво. Исто така, воочено е дека обезбедувањето на е-услуги не е унифицирано. Пристапот до одредена услуга е отежнат, како и движењето низ веб порталите. Достапноста до информациите, упатствата, формуларите за одредена услуга, како и пребарувањето на веб содржините не е воедначена кај сите ЕЛС. Извештајот заклучува дека ваквата состојба не овозможува услугите да се имплементираат на ефективен начин, со еднаков третман, пристап и достапност за секој граѓанин. Општа препорака од Извештајот е да се продолжи со спроведување на што поголем број дигитални односно електронски јавни и административни услуги, сите законски пропишани информации и податоци да се објавуваат на општинските веб портали, тековно да се ажурираат веб порталите и да се следат Стандардите за содржински распоред на порталите, овозможувајќи на тој начин: еднаков, полесен и побрз пристап до јавните и административните услуги за граѓаните и други засегнати страни, како и транспарентност и отчетност на ЕЛС. Дополнително, потребно е подигнување на јавната свест за користење на услугите по електронски пат, како и едукација во делот на придобивките од ваквиот начин на реализирање на услугите наместо на традиционалниот начин.

Од страна на ревизорите се забележани позначајни слабости, меѓу кои:

- Отсуство на основни информации и упатства за услугите кои им се достапни на граѓаните односно информации за услугите што им ги обезбедуваат на граѓаните на веб порталите на ЕЛС;
- Проблеми со достапноста на веб порталите и редовно следење на истите; - недостасува воспоставен целосен регистар односно листа на услуги/е-услуги кои ги обезбедуваат ЕЛС за граѓаните и правните лица;
- Услугите/е-услугите кои се обезбедуваат, не сите ЕЛС ги објавуваат на веб порталите;
- Отсуство на обрасци за сите услуги кои ги обезбедуваат и нивно континуирано ажурирање;
- Веб порталите не се адаптирани за пристапност за лицата со попреченост;

<sup>20</sup>[https://dzt.mk/sites/default/files/202107/58\\_IT\\_RU\\_Kvalitet\\_na\\_uslugite\\_koi\\_gi\\_davaat\\_ELS\\_preku\\_svoite\\_portali\\_2020\\_KOMPLET.pdf](https://dzt.mk/sites/default/files/202107/58_IT_RU_Kvalitet_na_uslugite_koi_gi_davaat_ELS_preku_svoite_portali_2020_KOMPLET.pdf)

<sup>21</sup><https://cup.org.mk/publication/analysis-of-the-available-electronic-services>

<sup>22</sup>[https://metamorphosis.org.mk/izdaniija\\_arhiva/](https://metamorphosis.org.mk/izdaniija_arhiva/)

- Отсуство на стратешко планирање за локален економски развој кај ЕЛС, како и стратешкото планирање на употребата на информатичката технологија;
- Нефункционално решение за следење на состојбата на давање услуги од субјектите кои вршат јавни услуги, како и отсуство на редовно следење на квалитетот на јавните услуги на локално ниво;
- Не е обезбеден безбедносен HTTPS протокол за пристап до веб порталите кај сите ЕЛС;
- Отсуство на службени маил адреси со доменот „.mk“ или „gov.mk“;
- Недоволна имплементација на основни стандарди за управување со квалитет;
- Не постои унифициран/воедначен пристап во однос на услугите кои ЕЛС ги даваат преку своите веб портали;
- ЕЛС не ги следат стандардите за веб пристапност, а веб порталите не овозможуваат лесна навигација и пристапност до услугите и информациите;
- Недоволни човечки и материјални ресурси, потребни за воспоставување е-услуги, како и непостоење на анализа и утврдени минимални потребни ресурси неопходни за непречено обезбедување на квалитетни услуги преку веб порталите на ЕЛС;
- Поголем број ЕЛС, посебно помалите, се соочуваат со големи предизвици во обезбедување на потребните капацитети и ресурси за да можат да обезбедат е-услуги.

Врз основа на наодите и препораките од Извештајот на ДЗР, МИОА има подготвено Информација која е разгледана од страна на Владата на Република Северна Македонија, проследено со носење на следниве заклучоци:

- Се задолжуваат МИОА и МЛС, да формира работната група за е-услуги во ЕЛС, со претставници од МЛС, ЗЕЛС и МИОА;
- Се задолжува МЛС, да ја извести Владата за анализата на потребата и можноста за унифицирање на е-услугите на локално ниво со доставување на Извештај од анализата, вклучително и следни чекори и потребни предуслови;
- Се задолжува МЛС, да ја извести Владата за спроведената анализа на можноста за употреба на Националниот портал за услугите кои ги даваат ЕЛС, со доставување на Извештај од анализата, вклучително препораки за потребни ресурси;
- Се задолжува МИОА да изработи предлог листа на минимални потребни ресурси неопходни за непречено обезбедување на квалитетни услуги преку веб порталите на ЕЛС, и да ја достави до МЛС.

По однос на публикациите<sup>23</sup> на Центарот за управување со промени и на Метаморфозис, кои поблиску се осврнуваат на предизвиците поврзани со дигитализација на локалните услуги, може да се извлечат следниве заклучоци:

---

<sup>23</sup> Поврзани публикации на ЗГ - Центар за управување со промени: „Евалуација на политиките за подобрување на јавните услуги“ (2020); „Збирка на истражувања на испорака на јавни услуги на централно и локално ниво“ (2020); „Анализа на достапните електронски услуги“ (2020) и „Најдобри европски практики за испорака на јавни услуги“ (2019). Публикации на ЗГ - Метаморфозис: „Анализа на е-услугите во општините во Република Северна Македонија“ (2021); „Индекс на отвореност на ЕЛС“

- Постои голем диверзитет на дигитални капацитети на општините. Разликите се однесуваат на бројот на обучени човечки ресурси, воспоставени внатрешни процеси кои се нужни за дигитализација на услугите, достапните технички средства, како и финансискиот капацитет на општините. Воочлива е каузална врска помеѓу големината на општината и дигиталниот капацитет, кој пропорционално е понизок кај помалите и претежно рурални општини. Меѓутоа се воочуваат разлики во степенот на дигитализација и меѓу општини со приближно ист број на население;
- И покрај одредени напори во минатото да се мапираат општински услуги кои се прикладни за дигитализација, истите и до овој момент не се целосно мапирани и инвентаризирани (каталогизирани). На подеднаков начин се пристапува на сите услуги и покрај разликите кои постојат помеѓу административните услуги, за кои е претежно надлежна општинската администрација, во споредба со услугите кои ги испорачуваат локалните установи и јавни претпријатија. На овој „универзален“ пристап се надоврзува и недостатокот од расчленување на услуги кои се поврзани со остварување на права на корисниците од една страна и регулирање на нивните обврски, од друга страна;
- Недостасува подлабок увид во состојбата со внатрешните акти и процедури во општините, вклучувајќи протокол со кој се стандардизира процесот на подготовка и реализација на услугите, на еден предвидлив и повторлив, методичен и систематизиран начин;
- Со одредени исклучоци кај комуналните услуги и фискалните давачки, не постои подетална категоризација на услуги за специфични групи на корисници (физичко или правно лице, лица со попреченост и други ранливи групи, здруженија на граѓани и сл.);
- Кај сите општини забележливо е дека не постои демонстрирана интенција за давање на услуги кои вклучуваат двонасочна интеракција (ниво 3 од номенклатурата на ЕУ). На ниту еден општински портал не е идентификувана можност за регистрација на корисник, што би било основа за двонасочна комуникација со идентификуван корисник;
- Кај анализираните општини, при дигитализацијата на услугите не се зема предвид целосниот потенцијал од аспект на софистицираност. Не постои „означување“ за степенот на софистицираност на услугата;
- Највисоко ниво на услуга која вклучува интеракција се сведува на форми за еднонасочно испраќање на прашање или пријава на проблем, за кои не постои функционален начин да се задржи траг за комуникацијата. Не е обезбедена повратна спрега, односно одговор на барањето, дали е постапено по барањето и слично. Постапувањето по примените барања најчесто не е методично и не се заснова на стриктни внатрешни процедури кои се уредени со акти, а притоа не постои веродостоен начин да се докаже од страна на подносителите дека тоа барање воопшто стигнало. Посоодветен начин би било, барањето, пријавата или прашањето кое е доставено електронски да се заведе во деловодната книга

- како што би било случај кога истото би се поднело физички преку архивата на институцијата;
- Во моментот е-услугите кои ги обезбедуваат општините без разлика на нивната големина, главно се концентрирани во сегментот на отчетност и транспарентност, односно објавување на информации и документи кои произлегуваат од законските обврски, како: објава на буџет, завршни сметки, програми и планови за работа, заклучоци, одлуки и слично. Општините кои се отидени најдалеку во подигнувањето на нивото на софистицираност на услугите обезбедуваат информации за услуги со опис на услугата, потребни формулари и документи, и информации за поврзаните административни такси;
  - Услугите со повисоко ниво на софистицираност кои ги обезбедуваат поголемиот дел на општините се оние кои се развиени, хостирани и одржувани од страна на ЗЕЛС и трети страни, и до кои дел од општините обезбедуваат директен пристап, како е-Градежна дозвола, е-Урбанизам, е-Градежно земјиште.

## Политики, мерки и активности за поддршка на процесот на дигитализација

Во продолжение се наведени клучните политики, мерки и активности со кои во моментот се адресираат дел од погоре идентификуваните предизвици.

Во Програмата на Владата на Република Северна Македонија за периодот 2022 – 2024 година<sup>24</sup>, како една од целите е наведено обезбедувањето на професионална јавна администрација, поддржана од интензивна дигитализација, оптимална структура и иновативни процеси и техники. Очекувани резултати се: побрза услуга, подобар квалитет и еднаквост во пристапот за сите граѓани и деловни субјекти, поголема ефикасност и заштеди во буџетот, зголемена транспарентност и поголемо учество на граѓаните и деловната заедница во креирањето на политиките. Во овој контекст Владата смета дека јавната администрација мора да обезбедува дигитални услуги, како задолжителна опција и притоа не смее да бара од граѓаните и деловната заедница никаква информација или податок, кој веќе е обезбеден и мора да дизајнира јавни услуги кои по дефиниција се инклузивни и ги исполнуваат потребите на ранливите групи, како што се возрасните и луѓето со попреченост. Со програмата на Владата е предвидена и промена на пристапот низ формирање мали групи (академска заедница, бизнис-сектор, администрација) т.н. System Innovation units, од страна на Премиерот и со цел да се понудат нови, иновативни решенија за системски проблеми во државата кои се провлекуваат со години. Согласно со искуството од пандемијата предизвикана од вирусот COVID-19, Владата е определена, целокупната комуникација помеѓу институциите и во рамки на секоја институција да се води електронски, и во функција на оваа определба да се уредат сите административни и правни аспекти.

По однос на јавните услуги, со Програмата на Владата се предвидува нивна континуирана и целисходна дигитализација. Во таа насока е веќе потпишан договор со Мастеркард за развој и имплементацијата на иновативни дигитални сертификати за потврда на идентитетот. Се очекува низ спроведување на договореното, да се

---

<sup>24</sup> [https://vlada.mk/sites/default/files/programa/2022-2024/programa\\_na\\_vladata\\_2022-2024.pdf](https://vlada.mk/sites/default/files/programa/2022-2024/programa_na_vladata_2022-2024.pdf)

овозможат брзи постапки кои би резултирале со ефикасно добивање на документи од страна на институциите. Предвидено е да се унапредува Системот за управување со документи (ДМС) во државните институции, како и Централниот регистар на население, со цел да се зголеми капацитетот за обработка на податоците и да се обезбедат точни податоци за граѓаните во сите интегрирани ИТ системи, од институции, компании, телекоми и издавачи на дигитален идентитет. Во рамките на националниот портал за услуги, се планира преку модулот „Прокси Агент“, шалтерскиот службеник да може согласно пренесеното овластување, да посредува за Граѓанинот за остварување на одредена услуга. Модулот предвидува обезбедување на и т.н. лично граѓанско електронско сандаче каде што граѓаните ќе можат да ги чуваат своите документи добиени во електронска форма. Дополнително и со цел да се излезе во пресрет на барањата на корисниците, во програмата на владата се планира да се унапреди функционалноста на системот за е-Услуги преку која тие ќе можат да добијат отпечатен документ од електронската верзија со QR код. Со приложување на печатениот документ, до сите институции или сегде каде што има потреба, предвидено е со QR читач да може да се изврши симнување на валидниот електронски документ, кој согласно закон претставува полноважен документ.

Со Програмата, се предвидува обезбедување на средства за набавка на опрема за платформата e-Citizens и воспоставување на стандарди за пристапност. До крајот на 2024 година, предвидено е воспоставување на централна институција (Агенција за дигитализација) која ќе биде одговорна за координација и спроведување на процесот на дигитализацијата во општеството, но и за целосна ИТ поддршка за институциите на државната управа. Дигитализација на процесите е истакната и како клучна алатка во борбата против корупцијата. Оттаму и заложбата за зголемување на употребата на националната платформа за интероперабилност и воспоставување на електронски системи. Една од алатките наведени во Програмата е Електронскиот систем за (онлајн) пријавување на корупција преку овластените лица за заштитено внатрешно пријавување со што во секое време може да се пријави сомневање или сознанија дека е извршено, се извршува или ќе се изврши казниво или незаконито дело.

Со Програмата на економски реформи 2021 – 2023<sup>25</sup> која е усогласена политика со Европската Комисија, во поглавјето „Дигитална економија“ е нотирано дека на крајот на 2019 година беше официјално пуштен во употреба Националниот портал за е-услуги, на кој можат да се добијат повеќе целосно електронски услуги испорачани од различни институции и дека порталот овозможува поврзување со е-услуги достапни на различни институционални веб-страници. Сепак, истакнат е и предизвик на Системот за единствена најава (СЕН), како компонента на Националниот портал, каде можат да се идентификуваат само физички лица, но не и правни лица, па затоа во моментот на Порталот не можат да се добијат услуги за бизниси. Констатирано е и дека бројни услуги не се испорачуваат целосно по електронски пат, а покрај Националниот портал, постојат и дисперзирани институционални веб-страници на кои можат да се добијат е-услуги. На граѓаните и на правните лица им се потребни повеќе кориснички сметки за да добијат е-услуги од различни институции, што го прави користењето непрактично и неинтуитивно, спречувајќи пошироко и почесто користење на е-услугите. Податоците за јавните услуги претежно се чуваат на структуриран начин, односно во регистри,

---

<sup>25</sup> <https://finance.gov.mk/>

евиденции и книги, опишани со правни акти, иако некои од нив сè уште не се во електронски формат. Во Програмата се нагласува дека токму електронските регистри се неопходен услов за давање ефикасни, брзи и квалитетни е-услуги. Оваа состојба понекогаш оневозможува да се утврди одговорна институција за чување на оригиналните изворни податоци, бидејќи нема централна база на податоци за чување на ажурирани метаподатоци на сите регистри на структуриран начин.

Иако како обврска произлегува од Законот за електронско управување и електронски услуги, функционалноста „Прокси агент“ којашто ќе овозможи аплицирање за е-услуга во име на корисник сè уште не е имплементирана, па тековно секој шалтерски службеник може да испорачува услуги само од институцијата во којашто е вработен. Законот за електронски документи, електронска идентификација и доверливи услуги е целосно усогласен со eIDAS, а испораката на е-владини услуги е целосно регулирана во Законот за електронско управување и електронски услуги. Хоризонталните законски акти сè уште не се усогласени со овие два закона и истото претставува една од клучните пречки за дигитализација на услугите што ги нудат различни институции.

Со Програмата на економски реформи 2021 – 2023 е планирано проширување на опсегот на дигитални услуги достапни на Националниот портал за е-услуги со цел овој портал ([uslugi.gov.mk](http://uslugi.gov.mk)) да прерасне во централна точка за испорака на е-услуги. Прв чекор би бил да се надгради Порталот со профили за правни лица истовремено и со функционалност за прокси агенти, кои би можеле да аплицираат за е-услуги во име на корисник. Предвидена е дигитализација на неопходните регистри. Особено внимание треба да се посвети и на заокружување на законската регулатива и на градење човечки и технички капацитети за испорака на е-услуги во рамките на администрацијата. Исто така, како приоритетна мерка се наметнува и потребата од засилен ре-инженеринг на деловните процеси за испорака на е-услугите, преку оптимизирање на процесите на нивно обезбедување и намалување на административниот товар за нивно издавање. Обезбедувањето на потребната опрема за поддршка на софтверски решенија на централното место и кај корисниците е дополнителен фактор за успешна испорака на оваа мерка. Предизвици кои треба да се адресираат во 2022 и 2023 година се развојот и воспоставувањето на основните регистри, вклучително и внес на податоци од страна на корисниците како и воспоставување на регистар на регистри.

Во завршна година на спроведување е Стратегијата за реформа на јавната администрација за периодот 2018-2022 година<sup>26</sup>. Еден од столбовите на оваа стратегија е давањето услуги и ИКТ поддршка на администрацијата а преку нив, катализирање на процесите на реформа на администрацијата. Подготовката на новата Стратегија, треба да ги има предвид и потребите поврзани со дигитализација на општинските услуги покрај тие на државната управа.

Од прегледот на погоре наведените национални политики може да се заклучи дека приоритет за Владата и органите на државната управа е создавање на овозможувачка околина (соодветна правна и институционална рамка) за дигитализација, првенствено на услуги кои се испорачуваат на централно ниво на власт. Сепак, дигитализацијата на општинските услуги е опфатена со мерки и

---

<sup>26</sup>[https://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl\\_files/documents/strategies/srja\\_20182022\\_20022018\\_mk.pdf](https://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/strategies/srja_20182022_20022018_mk.pdf)

активности од владината Програма за одржлив локален развој и децентрализација 2021 – 2026 со Акциски План 2021 – 2023<sup>27</sup>, како хоризонтална програма за чие спроведување и координација е назначено Министерството за локална самоуправа. Во оваа Програма е нагласено дека општините треба да се оспособат и прилагодат на правилата и стандардите за добро локално владеење на ЕУ, овозможувајќи континуирана транспарентност и квалитетен пристап до информации, отчетност, вклученост на сите засегнати страни а особено на здруженијата на граѓани во процесот на носење на локалните одлуки, посветност на најранливите категории од населението и на постигнување висок степен на родова еднаквост како и воспоставување соодветни стандарди за испорака на сите општински услуги. Во овој контекст како посебен предизвик се наметнува дигитализацијата на општинските административни услуги со оглед на потребата од комплексни организациски прилагодувања, поедноставување на процедурите и постигнување на ефективен степен на интероперабилност. Се потенцира дека административната традиција на ЕУ упатува на општината како единствена точка за контакт за услуги и оваа цел би се достигнала низ воспоставување на функционални сервисни (услужни) центри во општините. Со Програмата и Акцискиот План се предвидени активности за поддршка на општините за подобрување на активната транспарентност, преку воедначување на веб страниците како основно средство за информирање на граѓаните за работата на органите на општината и за услугите што ги обезбедува, спроведување на обуки, подобрување на постојните и воспоставување на нови механизми за унапредена инклузивност, вклученост на граѓаните во работата на локалните власти и консултација, со користење и на е-алатки и други механизми. Еден од приоритетите во Програмата е редовно да се испорачуваат обуки за градоначалниците, општинската администрација и советниците и низ дигитализација на внатрешните работни процеси општините постепено да се трансформираат во е-Општини (Е-градоначалник, Е-општинска администрација и Е-совети на ЕЛС). Предвидено е мапирање на услугите кои се во надлежност на општините и нивно инкорпорирање во Каталогот на услуги што ги обезбедува јавниот сектор (интегрално за двете нивоа на власт). Се укажува и на потребата од подготовка на Студија за општински е-услуги со акциски план за нивно воспоставување (дигитализација) како и на неопходноста од обезбедување доволно финансиски средства за спроведување на сите децентрализирани надлежности преку продлабочување на фискалната децентрализација. Во Програмата и Акцискиот план се наведени и низа иновативни мерки и активности кои целат кон модернизирање на локалните услуги во сите 11 групи на надлежности, утврдени со Законот за локална самоуправа.

Треба да се истакне и придонесот на Заедницата на единиците на локалната самоуправа на Република Северна Македонија (ЗЕЛС) за дигитализација на општинските услуги. Во наративот на Мисијата на ЗЕЛС, меѓуостанатото е истакнато дека ЗЕЛС користи иновативен приод и предлага воведување на информатичко-комуникациски новитети, напредни општествени методи и пристапни финансиски инструменти и политики во процесот на развој на системот на локалната самоуправа. Една од трите стратегиски цели наведени во Стратегискиот план на ЗЕЛС за периодот 2021 - 2025 година е да се продолжи со развивање на нови современи услуги за

---

<sup>27</sup> [https://mls.gov.mk/images/files/POLRD\\_2021-2026\\_MK\\_so%20korekcii\\_Final.pdf](https://mls.gov.mk/images/files/POLRD_2021-2026_MK_so%20korekcii_Final.pdf)

потребите на општините, особено во областа на информациско-комуникациската технологија, како и со поддршката во надградувањето на административните капацитети и воведување на стандардизација на процесите. Планиран е развој на софтверски апликации со фокус на е-систем за даночно работење и систем во поддршка на родово одговорно буџетирање, како и подобрување на перформансите на постојните апликации. Во овој контекст, треба да се истакне администрирање на низа е-услуги од страна на ЗЕЛС<sup>28</sup> и тоа: Е-Градежна дозвола; Е-ствари; Е-Следење на договори и Е-Градежно земјиште.

## ПОТРЕБИ ЗА УНИФИЦИРАЊЕ НА УСЛУГИТЕ НА ЕЛС

Земајќи предвид дека единиците на локална самоуправа извршуваат дејност базирана на симетрична распределба на надлежности, а тие надлежности се црпат директно од исти законски норми, или според делегирање и пренесување на надлежностите од други органи, следува дека во целост или речиси во целост севкупниот деловен процес и услуги кои единиците на локална самоуправа ги обезбедуваат за граѓаните претставуваат копија или клон на ист деловен процес во кој се вклучени исти ентитети, и единствената разлика доаѓа само од фактот дека дејноста се обавува на различната територија.

Согласно ова, дури и без посебни анализи може веднаш да се заклучи дека унифицирањето на е-услугите на локално ниво се можни и потребни, а со увид и елаборација на причините за ова тврдење, истото може да се додефинира и како нужно. Дадените тврдења, во продолжение ќе ги елаборираме преку следните аргументи:

- Право на недискриминација и еднакви можности за секој граѓанин. Недискриминација по ниеден основ, вклучително и според општината на живеење.
- Зголемување на нивото на употребливост на општинските е-Услуги
- Буџетски и кадровски состојби
- Економија на обем
- Намалување на трошоци и пренасочување на средства кон попродуктивни цели
- Подигање на нивото на квалитет, функционалност и безбедност на е-Услугите

Спроведување на иницијативи и вложување на напори за унификација на е-Услуги на 81 различна локација е правец кој е осуден на неуспех од самиот почеток, посебно во услови на целосен дисбаланс на капацитетите на општините корисници. Дури и со обезбедување на надворешна помош за реализација на овие цели, ретко или никогаш не може да се обезбеди во исто време и на сите локации да биде достапна услугата со унифициран изглед, квалитет и безбедност за користење. Затоа иницијативите за решавање на оваа проблематика треба да се стремат кон

---

<sup>28</sup> <https://zels.org.mk/e-uslugi>

централизирана на решенијата и давање на пристап за користење на сите општини во исто време.

## Право на недискриминација и еднакви можности за секој граѓанин на Републиката

Секој граѓанин на Република Северна Македонија има уставно право да бара да биде опслужен од државата и државните органи, без притоа да биде дискриминиран по ниеден основ, вклучително и според местото односно општината во која живее. Во услови на симетрична распределба на овластувања и крајно несиметрична распределба на капацитети и ресурси, граѓаните на повеќето општини се ставени во нерамноправна положба во однос на граѓаните кои живеат во поголемите урбани општини, во смисла на можности за добивање и квалитет на електронски услуги од страна на своите општини. Дополнително, и општинските служби од помалите општини, кои се обврзани да обезбедат услови и испорачаат ист тип на услуги за своите граѓани, не се поштедени од нерамноправност во работните условите. Не се ретки ситуации кога малите општини имаат обврска да опслужат поголем број на граѓани сметано по вработен административен службеник, отколку поголемите и финансиски помоќни општини.

Во вакви околности, дозволувањето на развој на е-Услугите за граѓаните на општините на индивидуална база, во зависност од можностите и капацитетите на секоја општина поодделно, неминовно води кон состојба на целосен дисбаланс во квалитетот и квантитетот на достапните е-Услуги за граѓаните во различни општини. Единствен начин за надминување на овие состојби е да се наметне обврска за унифицирање на е-Услугите за сите граѓани без исклучок и да се изнајдат решенија за реализација на овие зацртани цели. Со следење на вакви начела во голема мера ќе се помогне и на општинската администрација на помалите и средни општини да имаат приближно подеднакви услови за опслужување на своите граѓани како што имаат општинските служби на поголемите општини.

## Зголемување на нивото на употребливост на општинските е-Услуги

Основна цел при развојот на е-Услугите како и за било која услуга, е да се обезбеди лесна и функционална употреба како би се максимизирало користењето на истата. Заради состојбата на висока миграција која е присутна во државата од една страна, а и заради инвестирањето на граѓани на една општина во други општини, честа е појавата еден ист граѓанин да има интеракција и да влегува во постапки со повеќе од една општина. Во вакви услови, од големо значење е да се има унифициран изглед и протокол на користењето на електронските услуги во секоја од општините со кои има деловно-административен однос. Секоја значајна разлика во содржината на

електронските услуги, или нивно непостоење во некои од општините со кои има потреба да влезе во постапка, може да биде само причина за демотивација на нивната употреба, дури и во општините каде постои одредена електронска услуга со прифатлив квалитет.

## Буџетски и кадровски состојби

Како резултат од повеќе анализи и студии за проценка на дигиталните состојби и капацитети на општините, како заеднички заклучок произлегува фактот дека најголемиот дел од општините оперираат со застарена опрема (над 53% застарени работни станици, со вкупен просечен период на употребливост од 1,3 години за работните станици во употреба), во голем дел нелиценцирани софтверски пакети (55% за оперативни системи, 64% за канцелариските пакети), без соодветни системи за осигурување на безбедност на дигиталната околина (73% недостаток на основна антивирусна заштита, а 93% не поседуваат современи платформи за заштита од напредни закани), со недоволен ИТ персонал (во просек 1,2 ИТ вработени по општина) или често без ИТ персонал (38% од општините немаат вработено ИТ лице). Финансирањето на ИТ потребите во најголем дел доаѓа од сопствените буџети на општините, со многу мал процент на финансиски средства кои доаѓаат во општината од други извори. Кадровската состојба со ИТ персонал во голем дел од општините во моментов не дава знаци на можности за поправање, дел заради неможноста да се регрутира кадар во поруралните средини, а дел и заради малиот интерес на ИТ инженерите за вработување во општинска администрација. Дополнително ситуацијата ја компликува и фактот што дури и општините кои имаат ИТ персонал, многу малку или воопшто не инвестираат во обуки и усовршување на знаењата (само 9% од ЕЛС) во ситуација кога станува збор за технологии кои се менуваат со многу брзо темпо и бараат постојано следење на промените.

Од овие причини, индивидуално темпо на следење на потреби за имплементација на е-Услуги и нивна унификација не е можно. Повторно може да заклучиме дека и од кадровски и од финансиски причини нужно е да се работи на унифицирање на е-Услугите по принцип на централизација.

## Економија на обем

Дури и ако станува збор за 81 ЕЛС, кои имаат високи финансиски и технички капацитети, фактот дека станува збор за имплементација и развој на услуги кои се делегираат на општините по принцип на симетрична надлежност, и истите се идентични по форма и потреби, од економска гледна точка не оправдува самостојни инвестиции за оваа цел. Повеќекратно генерирање на трошоци за иста цел, освен многукратно зголемување на трошоците, повлекува и пролонгирање на периодот на

имплементација и развој во различни правци кои по дизајн водат кон неусогласеност и неунифицираност на крајниот исход. Не треба да се изостават и пропратните трошоци кои следат за обезбедување и одржување на достапност, техничко одржување и идни надградби. Од овие причини, пристапувањето кон централизиран модел на решавање на потребите води кон многукратни заштеди во тековни и идни трошоци, имајќи предвид дека развојот на централизираните решенија побарува само вклучување на дополнителни полиња за припадност на општина според кои ќе се насочуваат и корисниците и административните службеници кон сегментите на системите кои се наменети за опслужување во конкретната општина. Трошоците кои произлегуваат од вакви проширувања од систем кој ги решава потребите на ниво на општина, до систем кој ги решава потребите интегрално на ниво на сите ЕЛС, се минорни споредено со поединечни инвестиции од страна на секоја општина.

## Намалување на трошоци и пренасочување на средства кон попродуктивни цели

Размислувањата за унифицирање и централизација на услугите не треба да завршат само на множеството услуги кои се однесуваат за остварување права на граѓаните, преку управни постапки за издавање на согласности, решенија, дозволи и слично, туку и за сите процеси кои опфаќаат прибирање на приходи или водење на процесот на носење на одлуки од интерес на функционирањето на општината.

Иако овој сегмент на услуги во моментот е на самиот почеток на дигитализација, сите општини (или речиси сите) веќе имаат инвестирано и поседуваат соодветни системи за пресметки и водење на даноци, фискални и парафискални такси, комунални такси, пресметки на плати, и сè останато кое претставува локален финансиски извор за финансирање на општината или реализирање на обврските на граѓаните кон општината. Сите овие решенија веќе имаат повлечено одредени финансиски инвестиции и повлекуваат редовни трошоци за одржување и надградби на нивно усогласување со промените на законските регулативи. Овие трошоци претставуваат значајна ставка за издвојување во и онака тесните рамки на достапните буџети за ИТ потреби. Дополнително, повеќето од овие системи претставуваат главен сегмент за развој на е-Услуги кои се однесуваат на олеснување за граѓаните да ги регулираат своите обврски и давачки кон општината преку дигитални канали. Со одреден опфат веќе постојат општини кои имаат овозможено онлајн плаќања на одредени даноци и такси, како и такси за комунални услуги. Во исто време, најголемиот број од општините ги немаат развиено овие можности и останува прашањето кога и дали воопшто ќе бидат во можност да ги реализираат овие услуги.

Унифицирањето преку централизирање на овие системи и услуги даваат можност да се направат сериозни заштеди во ИТ буџетите на општините, и тие средства или да се инвестираат на солидарна основа во интегрално решавање на овие потреби за сите општини, или доколку тие трошоци се покријат од други фондови,

овие општини би можеле да ги употребат за понатамошно зајакнување на своите дигитални капацитети.

## Подигање на нивото на квалитет, функционалност и безбедност на е-Услугите

Унифицирањето на е-Услугите преку централизирање, преку веќе споменатата економија на обем, потенцијалните заштеди и можностите за рационално и солидарно пренасочување на средства за заеднички потреби, може да овозможат развојот на е-Услугите да биде направен со многу повисоко ниво на квалитет и функционалност. Дополнително, применувањето на ваквиот пристап најбрзо и најлесно може да мобилизира средства од трети страни кои сакаат да го помогнат развојот на локалната самоуправа.

Развојот на е-Услуги нужно побарува отворање на истите кон глобалната мрежа. Имајќи ги предвид состојбите со сè поизразените кибернетски закани, од исклучително значење е да се инвестира во висока безбедност на истите, заради количините и важноста на податоците кои ги содржат системите кои ги опслужуваат, и како такви претставуваат предмет од висок интерес за злонамерни страни. Е-Услугите кои се достапни во моментов и опслужувани под покровителство на самите општини, многу ретко ги исполнуваат минимално потребните безбедносни побарувања, а на моменти претставуваат и закана за личните податоци на граѓаните и можна законска одговорност за операторите со овие услуги.

## МОЖНОСТИ ЗА УНИФИЦИРАЊЕ НА Е-УСЛУГИТЕ

Кога станува збор за унифицирање на е-Услуги од ист тип, кои ги испорачуваат голем број ентитети со различен капацитет, може да се заклучи дека единствен начин за постигнување на функционална унификација на истите, е нивно публикување и опслужување преку единствен централен систем кој е способен да изврши контролирање на процесот по критериум припадност на општина за давателите и корисниците на услугите. За корисниците на услуги, овој пристап ќе даде можност преку централен итерфејс да добијат можност за интеракција со сите општини во кои имаат потреба да остварат некакво право или да регулираат некаква обврска. Од друга страна, ваквиот систем отвара можности и за опслужителите на услугите, во одредени со закон случаи да добијат техничка можност да извршуваат опслужување на барања и за корисници од други општини, како на пример: во случај на подолго отсуство на вработен во друга општина, непополнетост на работно место друга општина, договор за меѓуопштинска соработка за поголемо искористување на стручен кадар преку развој на центри за споделена експертиза, и сл.

Потребата за развој на унифицирани услуги и пристап до истите преку единствена централна точка е идентификувана и од Европската Унија, која со сопствени средства го поддржа развојот на националниот портал за услуги, и неговата употреба и надградба ја следи како главен индикатор за оценка на напредокот на државата во подобрување на испораката на услуги за граѓаните и компаниите.

Во моментот не постојат никакви објективни пречки да се започне со процесот на унифицирање на услугите за единиците на локалната самоуправа, и истото може да започне веднаш без потреба од значајни финансиски средства во првата фаза, која може да обезбеди потполно публикување на сите општински услуги со степен на софистицираност од ниво 1 (само информација), и потполно публикување на сите општински услуги со степен на софистицираност од ниво 2 (еднонасочна интеракција, преку публикување на комплетни сетови на потребни формулари и поврзани административни плаќања). Со мали интервенции од страна на изведувачот на порталното решение, може да се обезбеди и унапредување на значаен дел од услугите до ниво на софистицираност три (двонасочна интеракција), а преку модулот на порталот за поддршка на автоматизација на административни постапки (eСДП), дел од услугите може да бидат унапредени и до ниво 4 на софистицираност, односно полна трансакција. Во меѓувреме може да се работи на планирање и проценка на потребни средства согласно планираната динамика за реализирање на покомплексните процеси и услуги.

Во рамките на проектот „Пост-КОВИД: општините како двигатели за одржливиот развој“ кој го спроведува УНДП во соработка со Бирото за регионален развој и Министерството за локална самоуправа, во завршна фаза е решението LOGES кое веќе се имплементира за потребите на 18 општини<sup>29</sup> и подготвува публикување на вкупно 25 услуги кои ќе бидат достапни по електронски пат. LOGES платформата поседува ефективен систем за публикување на онлајн услуги преку модул за дизајнирање на деловниот процес кој стои позади опслужувањето на услугата, и како таков дава големи можности за идно брзо публикување на нови услуги. Оваа платформа треба сериозно да се земе предвид како решение кое може да ја игра улогата на платформа за опслужување на комплексните општински услуги (односно сите општински услуги), комплементирајќи го националниот портал до потполно решение за публикување и опслужување на трансакциски услуги.

Како крајна цел на процесот на унификација на услугите на општините треба да се постави користењето на националниот портал за публикување до ниво на двонасочна интеракција, додека за трансакцискиот дел на краток до среден рок треба да се обезбеди општинска платформа која ќе биде контролирана од самите ЕЛС и нивните тела, и ќе биде во можност да одговори на потребите за дигитално опслужување и на услугите зад кои стојат најкомплексни административни постапки.

---

<sup>29</sup> Во рамките на LOGES платформата, преку меѓуопштинска соработка, вклучени се сите 11 општини од Источниот плански регион, 5 општини од Вардарскиот плански регион и 2 општини од Југоисточниот плански регион.

Во процесот на унифицирање и развој на нови е-Услуги, двата главни чинители кои треба да се земат предвид и да се искористат се:

1. Националниот портал за услуги [uslugi.gov.mk](http://uslugi.gov.mk),
2. Заедницата на единиците на локалната самоуправа – ЗЕЛС, како локација на која би се поставиле централните платформи и софтверските апликативни решенија за дигитално опслужување на услугите.

## Национален портал за услуги

Националниот портал за услуги е потполно функционална платформа, која веќе се користи за публикување и давање на услуги на други органи. Оваа платформа поседува доволни капацитети да ги прими услугите кои ги даваат единиците на локалната самоуправа до одреден опфат, додека пак Министерството за информатичко општество и администрација е подготвено и согласно да ја даде оваа платформа на користење на ЕЛС за публикување на нивните услуги, како и да го помогне процесот во рамките на нивните кадровски капацитети. Оваа платформа во следните фази е исто така соодветното место за потполно заокружување на сите услуги на ЕЛС со соодветните надградби и нови системи кои треба да најдат место во рамки на системите на ЗЕЛС.

Националниот портал за услуги поседува шест основни подсистеми кои се доволни за започнување со процесот на публикување на унифицирани е-Услуги за ЕЛС.

1. Систем за креирање и валидација на кориснички идентитети – СЕН (Систем за единствена најава, e-ID). Системот eID е еден од најнапредните системи за идентификација на идентитетот на граѓаните. Како таков тој овозможува можност за креирање на слободни кориснички идентитети кои се погодни само за услуги за кои не е потребна валидација на физичкиот идентитет на барателот на услугата. Системот дополнително поседува и база од корисници со физички проверен и утврден идентитет, преку лична идентификација во Управата за јавни приходи, или во регионалните канцеларии под надлежност на МИОА. Овој физички верификуван идентитет веќе е доволен за стапување во интеракција помеѓу две познати страни (граѓанин - Општина), а со мали надградби истиот може да премине и во потпоно безбеден идентитет за влегување во комплексна интеракција помеѓу страните. Системот поддржува и идентификација на корисник со врвна доверливост преку користење на дигитални сертификати, меѓутоа заради потребата од сериозни финансиски средства, истиот треба да остане само како можност, но не и задолжение, и покрај неговите врвни карактеристики. Системот eID поддржува и можности за единствена најава на повеќе системи, и истиот може и мора да се користи при креирање на надворешни системи.
2. Систем за креирање и управување со каталози на услуги. Овој систем дава можност веднаш да се креира унифициран каталог на сите услуги кои ги даваат

ЕЛС, со креирање на посебна категорија на услуги „Општински Услуги“, и креирање на соодветни подгрупи на услуги за секоја од надлежностите кои по закон се делегирани на општините. Во секоја од овие подгрупи може да се дефинира, односно опише секоја од припадните услуги со соодветни параметри, описи, административни такси, потребни документи, и сл. Постои можност за додавање на опција за аплицирање за услугата која води до форма преку која може да се поднесе апликација до соодветната општина.

3. Систем за генерирање на форми. Овој систем дава можност за секоја услуга да се дефинира форма во која при користење односно аплицирање веќе ќе бидат внесени личните податоци на барателот и ќе остане само да се изврши дополна со потребните податоци од интерес на барањето. Врз база на внесените податоци, системот има можност да го генерира документот-барање, кој може да се користи за продолжување на постапката по електронски пат или да се употреби како готов формулар за поднесување лично на шалтер.
4. Систем за автоматизација на административни постапки - еСДП. Овој систем дава можност за заокружување на онлајн постапки за институциите кои немаат свои позадински системи за дигитална обработка на барања за услуги. И покрај одредените ограничувања, голем дел од е-Услугите на ЕЛС можат да бидат дефинирани и заокружени во рамки на овој систем, посебно едночекорните услуги кои побаруваат само поднесување на барање и плаќање на такси или надоместоци. Со поврзување на трети институции преку системот за интероперабилност, можно е значајно зголемување на бројот на е-Услуги кои можат да бидат целосно заокружени во рамки на овој систем.
5. Систем за онлајн плаќања. Овој систем овозможува реализирање на сите административни такси и други плаќања поврзани со барањето, на едноставен начин без потреба однапред да се знае колу средства и на кои сметки треба да се уплатат. Сите информации за износи и сметка на примател се внесени при дизајнот на услугата, и на граѓанинот останува само да изврши стандардно онлајн плаќање со картичка.
6. Систем за интеоперабилност. Овој систем овозможува преземање на податоци од сите институции кои поседуваат информации од интерес за постапката поврзана со барањето кое се поднесува. Преку овој систем може да се обезбеди потврда за постоење на сите потребни пропратни документи кои треба да се поднесат, без потреба барателот да ги обезбедува преку постапки пред други органи. Се разбира, институциите иматели на овие податоци треба да бидат вклучени во постоечкиот систем за интероперабилност и подготвени да вршат размена на податоци.

**Унифицирање на услугите преку публикување на централна точка, ЗЕЛС или алтернативна прифатлива локација**

ЗЕЛС во моментов го опслужува системот е-Градежна дозвола и претставува пример како може да се унифицира една комплексна услуга и истата да се користи подеднакво од граѓаните на сите општини, без дополнителни трошоци за користење на услугата. Иако истата не може да се смета за референтен пример како треба да изгледа една вистинска онлајн услуга, сепак применетиот концепт е вистинска насока како треба да се размислува во правец на унифицирање на услугите на ЕЛС. ЗЕЛС како локација треба да биде земена предвид како место каде би се публикувале сите е-Услуги кои поради својата комплексност побаруваат покомплексни платформи за обработка на дадената услуга, а во одреден момент и како локација која ќе го преземе опслужувањето на сите услуги (вклучително и оние кои привремено би биле опслужувани во рамки на националниот портал за е-Услуги), заради обезбедување на чување на сите податоци поврзани со општинските услуги во еден систем. На оваа локација треба да се планира и поставувањето на системите за прибирање на даноци и такси (услуги за олеснување на граѓански обврски), нивно публикување за онлајн преглед и плаќање, како и сите платформи кои би обезбедувале решенија за дигитално водење на општинските процеси. Секако, доколку одредени законски или практични причини наложат поставувањето на ваква платформа да не биде реализирано во рамките на ЗЕЛС, истата би требало да се постави на алтернативно прифатлива локација, како на пример во рамки на Министерството за локална самоуправа, Министерството за Информатичко општество и администрација, во планираната Дигитална агенција со програмата на владата, или на друго прифатливо место.

Иако платформата и капацитетот на ЗЕЛС во моментов не е на побаруваното ниво, сепак постои можност со соодветна поддршка да добие потребни средства и платформи врз кои ќе бидат поставени новите решенија. За остварување на овие цели, за овој централен податочен центар треба да се планира обезбедување на следните елементи како минимално потребни:

- Најмалку четири серверски единици за подигање на платформа со виртуелизациски капацитет (една станица за управување со платформата и три станици за креирање на виртуелни околии за опслужување на работни процеси), со следните карактеристики:
  - 4 CPU единици со по 8 јадра
  - 128 GB работна меморија
  - Два цврсти SSD дискови со капацитет од 400-500 GB
  - Оперативна софтверска платформа за поддршка на виртуелизација
- Серверски оперативни системи
- Бази на податоци
- Платформа за складирање на податоци со нето простор од 20TB во RAID поле, со можности за понатамошно проширување.
- Платформа за приклучување на националниот сиситем за интероперабилност
  - BizTalk Server 2016 Branch Edition или повисока верзија
  - SQL Server Standard 2014 или 2016 за BizTalk 2016, или повисока верзија
- Платформа за креирање и управување со кориснички идентитети
- Безбедносна платформа (антивирусна заштита и систем за препознавање на напредни закани и одговор на истите)
- Редундантна интернет конекција со висок капацитет

- Батериска платформа за деловен континуитет при снемивање на довод на електрична енергија
- Платформа за деловен континуитет во облак (Desister Recovery Site)
- Протоколи и платформа за заштитно копирање на податоци (препорачливо е и вклучување на решение за заштитно копирање во облак)

При развојот на софтверските решенија, се очекува да произлезат и дополнителни побарувања кои поблиску би се специфицирале во рамки на дизајнирањето на конкретниот проект.

## СЛЕДНИ ЧЕКОРИ И ПОТРЕБНИ ПРЕДУСЛОВИ ЗА УНИФИКАЦИЈА НА Е-УСЛУГИТЕ НА ЛОКАЛНО НИВО

Основната препорака во процесот на унифицирање на е-Услугите е да се следи принципот на централизирање на развојот и публикувањето на услугите на ЕЛС, а со тоа да се постигне и висок степен на централизирање на потребните системи преку кои ќе се публикуваат и опслужуваат тие услуги. Овој пристап е единствениот начин да се постигне стандардизирање на услугите, како и сеопфатност во покривањето на потребите на ниво на сите единици на локална самоуправа. Затоа препораките кои ќе ги елаборираме во продолжение ќе го следат овој правец на размислување и ќе се осврнат на потребните елементи и предуслови за успешно започнување на процесот на развој.

### Подигнување на техничките капацитети на општините

Давањето на услуга е процес на интеракција помеѓу две страни - давател и примател на услугата, со посредство на воспоставен систем и процеси кои овозможуваат услугата да биде испорачана на ефикасен и предвидлив начин во оптимален рок. Ова значи дека општинските служби како еден од чинителите во интеракцијата, треба да бидат обезбедени со минимално нужните средства за работа преку кои ќе можат на ефикасен и безбеден начин да одговорат на барањата кои се очекуваат од нив. Согласно спроведената сеопфатна анализа на состојбите и потенцијалите за дигитализација на општините, утврдено е дека состојбата со техничките средства не е на потребното ниво. Затоа, како еден од првите чекори кои треба да се преземат, е да се помогнат општините во процесот на обезбедување на основна функционална и безбедна работна околина, особено поради утврдената состојба на буџетски дефицит кој не овозможува самостојно решавање на овој проблем кај повеќето од ЕЛС. Секое користење на централизирани системи преку средства кои не ги исполнуваат минималните услови на безбедност, претставува закана за конзистентноста и можност за компромитација на системот во целина. Затоа,

треба да се посвети внимание секоја од општините да ги добие минимално потребните технички средства за пристап и работа во глобалниот систем, а притоа да не претставуваат потенцијална закана по истиот. Се препорачува планирањето на средствата и ресурсите за поддршка да се проектира на два - тригодишни циклуси, како би се покрил еден период на обновување на средствата за кој се препорачува да биде период од 5 години и да се даде доволно време на помалку капацитетните општини подготвено да влезат во самостојно сервисирање на потребите на почетокот на вториот циклус на обнова на средства.

Плановите за техничка поддршка на општините треба да се фокусирани на обезбедување на следните елементи:

- Обезбедување на доверлива и функционална работна станица, не постара од 5 години.
- Обезбедување на безбеден за користење оперативен систем за работните станици, во период на поддршка од производителот.
- Обезбедување на безбеден и функционален за користење софтверски пакет за канцелариско работење, во период на поддршка од производителот.
- Обезбедување на функционален софтвер за антивирусна заштита од реномиран комерцијален производител.
- Обезбедување на планиран процес на периодични обуки за ефикасно и безбедно користење на технологиите, за административниот персонал како и за ИТ персоналот.
- Иако во моментот интернет конективноста на општините е на задоволително ниво, факт е дека во моментот степенот на дигитална ангажираност на системите на општините со надворешниот свет е на ниско ниво. Со зголемувањето на дигиталната интеракција за опслужување на услуги преку централизираните системи, може да се очекува дека релативно брзо ќе се стигне до потреба од зголемување на интернет капацитетите. Истото треба да се следи и навремено да се интервенира по потреба.

## Формирање на работна група кои ќе го водат процесот на дигитализација

Ако се земе предвид дека станува збор за дигитализација на услуги кои треба да се користат од најмалку осумдесет и еден различен ентитет, секој од нив со различни капацитети, не е за очекување дека може да се обезбеди општ консензус и ангажираност од сите нив на подолг рок, за заедничката цел – обезбедување на унифицирани е-Услуги за своите граѓани. Дури и ако во одреден момент се обезбеди лидерство на процесот од страна на неколку општини со повисоки капацитети, не може да се смета на предвидлива долгорочна посветеност заради фактот дека не постои начин да се наметне како законска обврска само дел од општините да се грижат за интересите на сите единици на локална самоуправа.

Од овие причини, за делегирање на обврските за планирање и развој на унифицирани и централизиран е-Услуги, се препорачува да се задолжат сите органи кои имаат делегирано надлежности за извршување на ЕЛС, да делегираат претставници во работна група предводена од МЛС, во која во континуитет ќе работат на идентификување и реализација на дигитални решенија за опслужување на услугите од доменот на надлежност на институцијата од која доаѓаат. Дополнително, органите носители на изворна надлежност треба да се задолжат во рамки на нивните можности да обезбедат ресурси за долгорочно одржување, промени и надградби на системите кои служат за испорака на услуги од нивната сфера на надлежност.

Со оглед на фактот дека секој систем треба да биде користен од општините преку назначени лица, Министерството за локална самоуправа нужно треба да ја преземе улогата на координација и медијација на активностите помеѓу работната група и општините. МЛС исто така треба активно да работи на изнаоѓање на начини за регрутирање на дополнителни средства за развој и одржување на централизираните системи, како и за основните средства потребни на општините сè до моментот на обезбедување на финансиска самостојност на истите.

## Ставање во употреба на националниот портал за е-Услуги

Националниот портал за е-Услуги, како готова платформа која во моментот е ставена на располагање за користење од страна на МИОА за сите институции, може веднаш да почне да се користи за постигнување на зацртаните цели до одреден степен.

Министерството за локална самоуправа има можности во соработка со МИОА, веднаш да пристапи кон креирање на нова категорија на услуги „Општински услуги“, и да ги дефинира категориите на услуги согласно делегираните надлежности кон општините:

1. Урбанизам
2. Заштита на животна средина
3. Локален економски развој
4. Комунални дејности
5. Култура
6. Спорт и рекреација
7. Социјална заштита и заштита на деца
8. Образование
9. Дравствена заштита
10. Заштита и спасување
11. Противпожарна заштита
12. Надзор
13. Други работи определени со закон

МЛС треба да обезбеди начин и поддршка формираната работна група која вклучува претставници од секој орган од кој произлегува изворната надлежност, да се задолжи да изврши каталогизација на сите услуги кои произлегуваат од сферата на нивните надлежности, и истите да ги внесат во каталогот на услуги. Согласно картата на секоја услуга, треба да се изврши внесување на сите податоци за наслов, опис, постапка, законски основ, потребни административни такси и давачки, дополнителни постапки и слично. Во овој процес, работната група треба да изврши креирање на стандардизирани шаблони на формулари кои ќе се користат за секоја од услугите.

Работната група треба да се задолжи, во соработка со службите на МИОА, да извршат идентификување на сите услуги кои може веднаш да се публикуваат како електронски услуги, кои во краток рок би можело да се користат за електронско аплицирање. Ваков тип на услуги се оние кои во протоколот за опслужување вклучуваат формулар за барање и уплата на административна такса или давачка.

Следна активност за која треба да се задолжи работната група е мапирање на услугите за кои освен пополнување на барање, потребно е да се приложат и одредени документи. За овие услуги треба да се изврши идентификација кој е издавач на соодветните документи и дали тие институции се поврзани на системот за интероперабилност. Доколку поврзувањето постои, може да се пристапи кон вклучување и на овој тип на услуги во листата на електронско достапни услуги кои може да се користат од граѓаните. Доколку институциите кои ги издаваат потребните документи не се поврзани на системот на интероперабилност, треба да се реализира нивно поврзување и вклучување во процесот на опслужување на услугите, доколку тие институции поседуваат платформи или регистри кои ги чуваат податоците во дигитален формат. Потребните плаќања на административни такси за обезбедување на потребните влезни документи за бараната услуга, може да бидат наплатени и распоредени до изворните органи, при процесот на општото плаќање за бараната крајна услуга.

Со оглед на тоа што не се исклучува потреба од повисок степен на експертиза во овој процес, треба да се предвидат средства за евентуално ангажирање на производителот на порталот или друг компетентен изведувач кој би помогнал со знаење и евентуални надградби на платформата, со цел да се структурира правилна дистрибуција на упатените барања до конкретната општина, односно правилно организирање на текот и опслужувањето на услугите од страна на службите во соодветна општина.

За сите останати услуги кои заради својата комплексност нема да може да се обезбеди публикување на порталот за услуги, работната група треба да се задолжи да го води процесот на развој и да соработува со надворешните изведувачи кога за истото ќе се обезбедат услови и средства, сè до конечно публикување на платформите во ЗЕЛС или на алтернативна локација. Да напоменеме, решението LOGES треба да се има предвид при решавањето на ваквите комплексни услуги. Работната група треба

активно да ги следи законските измени, и по потреба да иницира барања за измени на решенијата за усогласување со нововажечките законски норми.

## Развој на централно решение за дигитално деловодничко работење

Веднаш со започнувањето на активностите за публикување на електронските услуги за граѓаните на општините, треба да се започне со подготовка и развој на централизирано решение за дигитално деловодничко работење. Секое електронско барање за услуга претставува почеток на постапка пред општината, и истото мора да биде уредно регистрирано во општинскиот деловодник како предмет. Ова решение треба да се постави на една локација, и до истото да се обезбеди пристап за сите општини. Препорачана локација за поставување на ова решение, како и за сите други централизираните платформи е ЗЕЛС. Во оваа фаза ЗЕЛС мора да се вклучи во државниот систем за интероперабилност, како би можел порталот услуги да врши ажурирање и регистрација на секое добиено барање за услуга во деловодничкото решение. Ова деловодничко решение треба да вклучува можност за категоризирање на каналот преку кој пристигнува барањето, за да може да се користи од општините и за регистрирање на барањата кои до нив пристигнуваат по традиционален канал. Овој пристап веќе се користи од страна на платформата LOGES, па одлуката за нејзина употреба на национално ниво може да даде брзо решение за оваа потреба.

## Зголемување на вклученоста во националниот систем за интероперабилност

### ЗЕЛС

Нужно потребно е ЗЕЛС како локација на која ќе се публикуваат централизираните решенија, да се вклучи во државниот систем за интероперабилност. Потребата за ова вклучување произлегува заради овозможување на размена на податоци помеѓу порталот и системите кои се поставени во ЗЕЛС како би се добила можност за следење на сите постапки кои одреден граѓанин ги има отворено кон институциите и следење на нивните статуси. Вклучувањето во системот за интероперабилност обезбедува и можности за повлекување на податоци од системите кои ќе постојат во ЗЕЛС, а се од интерес за пополнување на формите преку кои ќе се бара услуга, вклучително локации, термини, тарифи и слично. Следно, за успешно реализирање на е-Услуга со висока дигитална дивиденда, потребно е да се обезбеди барањето на услуга на прием да бара само пополнување на формулар-барање. Сета останата пропратна документација која скоро по правило се обезбедува од други органи на државната управа, треба да се обезбеди преку системот за размена на податоци, и затоа вклучувањето на ЗЕЛС во системот за интероперабилност претставува нужност.

## Други национални институции

Како што веќе спомнавме, за успешно дигитализирана услуга може да ја сметаме само онаа која како предуслов за добивање побарува поднесување само на барање и плаќање на соодветна административна такса. Од оваа причина, работната група која ќе биде вклучена во процесот на унифицирано дигитализирање на услугите, треба да се посвети на дефинирање на ланците на поврзани услуги односно идентификација на целата секвенца на услуги кои произведуваат документи кои се потребни како влезен параметар за аплицирање на следна услуга, се до моментот на аплицирање за бараната услуга. Пред да се премине на дигитализирање на некоја услуга, треба да се утврди дека целиот ланец на претходни постапки кои резултираат со потребни документи за аплицирање за целната услуга се дигитализирани и соодветните институции поседуваат соодветни дигитални платформи. Сите институции кои се дел од оваа секвенца, треба да направат напори да се приклучат на националната платформа за интероперабилност, со што би се обезбедило можност при аплицирање за целната услуга која е од интерес за граѓанинот, потребната документација да се обезбеди од самиот систем, или евентуално системот самостојно да иницира серија од поврзани постапки кои ќе ја обезбедат потребната документација, а барателот потребните административни такси да ги плати во склоп на своето барање за целната услуга. Следењето на овие ланци на поврзани услуги треба да биде под ефективен надзор на МЛС, и со поддршка на МИОА да се прават постојани напори за укажување на институциите кои не ги имаат обезбедено потребните предуслови за вклучување во ваков начин на работа, истото да го направат. Имањето на овие информации може да послужи и за планирање на следните развојни чекори за дигитализација на услугите, дефинирање на следни услуги за развој, како и планирање на потребни средства.

## Систем за креирање на валидирани кориснички идентитети за единствена најава

При развојот на секоја услуга, задолжително треба да се користи националниот систем за креирање на верификувани кориснички дигитални идентитети, eID (СЕН). Од овој принцип во голема мера зависи идното користење на продуцираните услуги, од едноставна причина што доколку граѓаните треба да креираат посебни дигитални идентитети за секој систем или услуга, за кратко време количината на креирани индивидуални кориснички налози може толку многу да нарасне, што ќе стане исклучително тешко нивно меморирање и ефикасно користење. Дополнително, квалитетот и нивото на употребливост на овој систем (eID) во моментот е супериорен, а развојот на алтернативи во решенијата на кои се работи во моментот не обезбедуваат ниво на сигурност и употребливост споредливо со можностите на овој систем.

## Формирање на заеднички центар за ИТ поддршка на ниво на ЕЛС

Секое придвижување кон развој на софистицирани дигитални решенија кои имаат потенцијал за масовно користење, нужно побаруваат висока технолошка подготвеност и поседување на доволен број на експерти со различни специјализации за одржување и управување на таквите системи, како и за поддршка на корисниците на тие системи.

Имајќи предвид дека многу голем дел општините во моментот воопшто немаат технички персонал, а исто така голем број од општините не можат да обезбедат доволно потребен технички персонал, влегувањето во процесите на дигитална трансформација без обезбеден соодветен технички персонал може да значи сериозен ризик во блиска иднина.

Тешкотиите за решавање на овие технички потреби на ниво на секоја општина, дури и кога станува збор за ефикасно и безбедно управување со основните средства за работа и потребата од поседување на високо компетентни тимови за опслужување и управување со комплексните централизираните системи, ја наметнува потребата од формирање на техничка служба за споделено опслужување на сите општини (или барем повеќето општини) кои имаат потреба од тоа. Може да се препорача формирање на ваков центар на експертиза во рамки на ЗЕЛС, по принцип на споделени трошоци, модел по кој секоја општина би контрибуирала финансиски согласно својата големина и можности, а сите општини би добиле услуга со висок и подеднаков квалитет. Предложените принципи на централизирање, како што веќе споменавме, даваат потенцијал за значајно ослободување на средства на ниво на општина, така што може да се заклучи дека финансирањето на ваков центар не би требало да претставува проблем и предизвик. Формирањето на ваков центар треба соодветно да се димензионира согласно побарувањата кои стојат како предизвик, а тоа се поддршка на до 5000 вработени во ЕЛС, како и управување со платформите кои ќе опслужуваат услуги за повеќе од 1,8 милиони граѓани - ако го земеме бројот на регистрирани полнолетни лица на избирачките списоци како потенцијални корисници на услуги во една или повеќе општини.

Земајќи предвид дека воспоставување на ваков центар за поддршка е проследен со долги постапки поврзани со промени на систематизација и обезбедување на значајни буџетски средства, во прва фаза ЕЛС може да го применат инструментот на меѓуопштинска соработка како преодно решение кое би обезбедило побрзо подигање на капацитетите на општините кои се соочуваат со проблеми во основното работење, како и за потребите поврзани со повисока експертиза за решавање на стратешки потреби.