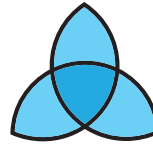




**FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG**



**UNIVERSITETI I EJL  
JNE УНИВЕРЗИТЕТ  
SEE UNIVERSITY**

# 1 ФОРУМ ЗА ЈАВНА АДМИНИСТРАЦИЈА

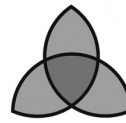
*„Службеничкиот систем во Република Македонија“*







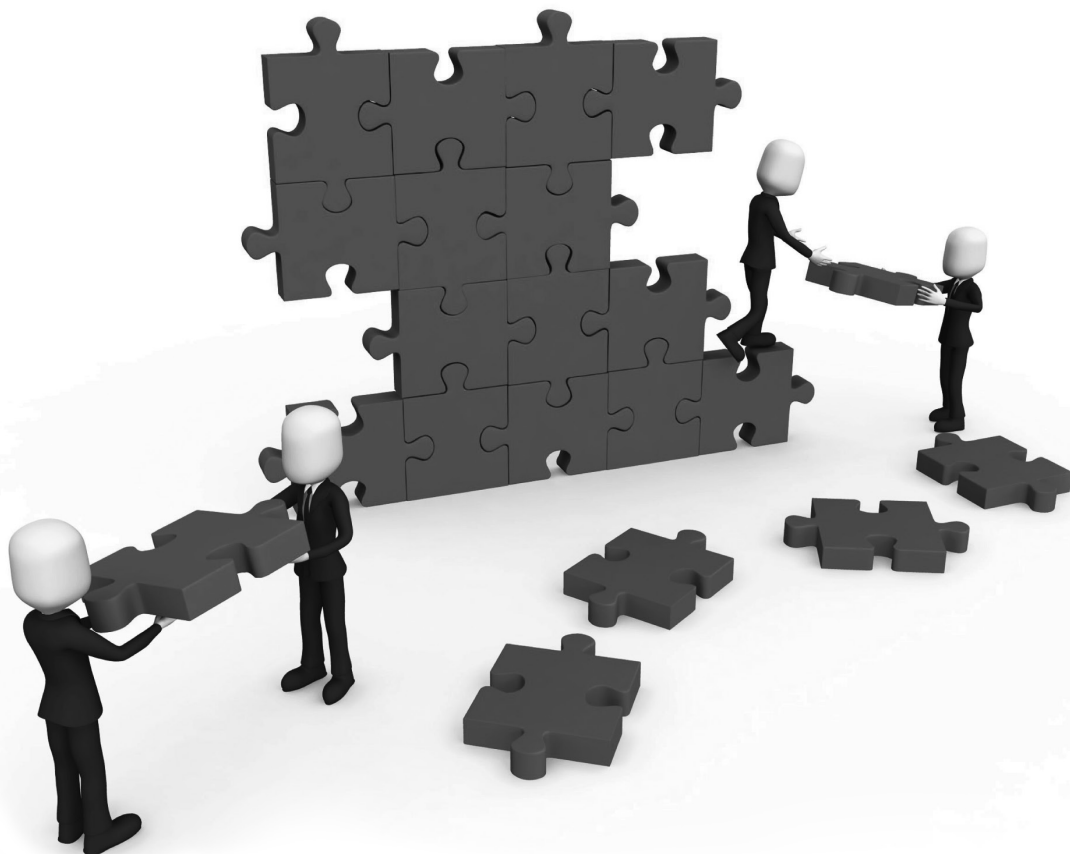
**FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG**



**UNIVERSITETI I EJK  
JIE УНИВЕРЗИТЕТ  
SEE UNIVERSITY**

# 1 ФОРУМ ЗА ЈАВНА АДМИНИСТРАЦИЈА

*„Службеничкиот систем во Република Македонија“*



**Издавач:**

Фондација „Фридрих Еберт“ - Канцеларија Скопје  
www.fes.org.mk

**За издавачот:**

Нена Манчев

**Лектор:**

Инда Костова Савиќ

**Дизајн на корица:**

Контура ДОО

**Печати:**

Контура ДОО

**Тираж на изданието:**

150

**Copyright:**

Friedrich-Ebert-Stiftung

Печатените изданија на Фондацијата „Фридрих Еберт“ не смеат да се користат во комерцијални цели без претходно писмено одобрување од страна на истата.

Искажаните ставови на експертите не мора да соодветствуваат на ставовите на организаторите.

## ПРЕДГОВОР

Фондацијата Фридрих Еберт, канцеларија Скопје годинава го иницираше проектот “Форум за јавна администрација”, проект кој го реализираме во соработка и со поддршка на Правниот факултет “Јустилијан први” при Универзитетот “Св. Кирил и Методиј”, Скопје и Факултетот за јавна администрација и политички науки при Универзитетот Југоисточна Европа, Тетово.

Целта на проектот е да отвори поширока и континуирана дебата меѓу академската и професионалната заедница за потребата од реформирање на јавната администрација во Република Македонија, која би била економски-социјално праведна и одржлива. Преку проектот треба да се дадат предлози и препораки во која насока треба да се движи овој процес, подобрување на организацијата, структурите и процесите на јавната администрација, со што таа подобро би го поддржала развитокот на демократското општество, успешната пазарна економија и интеграцијата на РМ во Европската Унија. Во интерес на граѓаните е почитување на принципите на добро владеење; подобрување на ефикасноста, ефективноста, професионалноста, отчетноста и сервисната ориентираност на вработените во јавниот сектор; промовирање на демократски вредности, етиката и почитување на владеењето на правото.

Првиот Форум го започнуваме со темата “Службеничкиот систем во Република Македонија”. Овој форум се одржа на 2 јуни 2015 година на Правниот факултет Скопје (сала на Наставничко-научен совет). На дебата се

осврнавме на Законот за јавна и државна администрација и практичната примена на најновите законски измени, кои се соочија со бројни реакции - критики и пофалби, а имавме можност да обсервираме (иако сеште на почеток) какво влијание ќе има и предизвика нивната имплементација. Дополнително, набљудувајќи ја проблематиката од економска гледна точка на прекумерна вработеност во јавниот сектор и колку службениците го чинат државниот буџет отвори полемики во однос на нивната продуктивност, различни неефикасности и како овие трошоци ќе се покриваат. Во рамките на експертската дебата се презентираа тези/главни насоки и препораки на два труда:

1/ “Најновите законски решенија за статусот на вработените во јавниот сектор во РМ и нивната практична имплементација: реалност или утопија”

2/ “Економската и социјалната димензија на јавната администрација во РМ – расте бројот на вработените и буџетските издатоци за нивните плати наспроти продуктивноста”

Трудовите по дебатата, надополнети со сугестиите, коментарите и препораките кои дополнително се отворија и дискутираа за време на дебатата, се публикувани од страна на Фондацијата Фридрих Еберт, канцеларија Скопје.

*Нена Манчев, раководителка на канцеларијата на Фондацијата Фридрих Еберт, канцеларија Скопје*

Проф. д-р Борче Давитковски<sup>1</sup>

Проф. д-р Ана Павловска - Данева<sup>2</sup>

Доц. д-р Елена Давитковска<sup>3</sup>

## НАЈНОВИТЕ ЗАКОНСКИ РЕШЕНИЈА ЗА СТАТУСОТ НА ВРАБОТЕНИТЕ ВО ЈАВНИОТ СЕКТОР ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА И НИВНАТА ПРАКТИЧНА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА: РЕАЛНОСТ ИЛИ УТОПИЈА

### *Вовед во развојот на јавната регулатива*

Во 1999 година Владата на Република Македонија за првпат донесе Стратегија со која се предвиде воведување на службенички систем. Како резултат на имплементација на оваа Стратегија во 2000 година, Собранието на Република Македонија го усвои првиот Закон за државните службеници<sup>4</sup>, со што се поставија темелите на службеничкиот систем во државата. Овој Закон претрпе 21 законски измени и дополнувања и б укинувачки одлуки на Уставниот суд.

За регулирање на статусот на останатите вработени во јавниот сектор кои немаат статус на државни службеници, а сепак работат во јавната администрација сфатена во најширока смисла, во 2010 година се донесе Закон за јавни службеници со кој требаше да се регулира статусот на сите вработени во јавниот сектор, особено во: јавните установи, јавните претпријатија, фондови, регулаторни тела, итн. Законот за јавни службеници од самиот почеток на неговото суштествување во правниот промет беше повеќе пати менуван, а Уставниот суд најде бројни забелешки на неговите одредби, заради што донесе неколку укинувачки пресуди. Овој Закон никогаш не доживеа своја реална примена.

Затоа, слободно може да се каже дека тој беше и остана голо слово на хартија. Идејата на законодавецот беше да се унифицираат сите битни прашања за статусот на вработените во јавниот сектор, создавање основи за воедначување на постапките за прием, на-

предување, наградување, утврдување звања и плати на сите лица вработени во јавниот сектор кои може да се дефинираат како даватели на јавни услуги. Оваа цел не се реализираше, пред сè, заради тоа што останаа во сила истите одредби од постојните материјални прописи со кои се уредуваше статусот и службеничкиот, односно според законската терминологија, работниот однос на вработените во јавните служби. Така, не е направен никаков обид за усогласување со новиот Закон за јавни службеници на: Законот за здравствена заштита, Законот за наука, Законот за основно образование, Законот за средно образование, Законот за високо образование, Законот за култура, Законот за пензиско и инвалидско осигурување, Законот за здравствено осигурување, Законот за капитално финансирано пензиско осигурување, Законот за царина, Законот за управата за јавни приходи, Законот за цивилно воздухопловство, Законот за радиодифузна дејност, Законот за енергетика, Законот за спречување на корупцијата, Законот за заштита на конкуренцијата и бројни други закони со кои се воспоставуваат државни органи и организации чии вработени немаат статус на државни службеници, а пружаат јавни услуги. Втората причина за еден вид девалвација на Законот за јавните службеници се состои во неговото често менување, и тоа веднаш по неговото усвојување од страна на Собранието на Република Македонија, како и заради значителниот број одлуки на Уставниот суд со кои голем број законски решенија беа укинати. Тоа укажува на фактот

<sup>1</sup> Редовен професор и декан на Правниот факултет „Јустинијан Први“, Скопје, УКИМ.

<sup>2</sup> Редовен професор на Правниот факултет „Јустинијан Први“, Скопје, УКИМ.

<sup>3</sup> Доцент на Економски институт, УКИМ.

<sup>4</sup> Закон за државните службеници, „Сл. весник на РМ“, бр. 59/2000 од 22.7.2000.

дека законскиот акт не бил доволно педантно изработен од страна на предлагачот и некритички усвоен од законодавецот.

За илустрација, хронологијата и интензитетот на законските измени може да се видат во следнава Табела:

Година	Измени и дополнувања	Уставен суд, одлука
2011	1	2
2012	2	2
2013	3	2
Вкупно	6	6

Поради ваквиот регулаторен хаос и правна невоедначеност (реално постојат од 130.000 до 150.000 лица вработени во севкупниот јавен сектор, а изедначена правна положба со статус на државни службеници според законската регулатива имаа само околу 14.000 лица), во февруари 2014 година се донесоа два нови закона: Законот за вработени во јавниот сектор, со кој се прави обид да се регулира статусот на целокупниот број на вработени во јавниот сектор (како замена и надополна на Законот за јавни службеници) и Законот за административни службеници, кој го регулира статусот на класичните чиновници, или според старата законска терминологија – на државните службеници вработени во државната управа и локалната самоуправа (наместо претходниот Закон за државни службеници).

Примената на одредбите од овие два закона беше одложена за една година и тие почнаа да произведуваат правно дејство на 13.2.2015 година.

**Констатирање на Министерството за информатичко општество и администрација – прв чекор кон реформа во јавната администрација или зголемување на бројот на државните административни органи?**

Најзначајната новина од аспект на организацијата на државната управа во нашата земја,

а која, за жал, немаше големо влијание врз утврдувањето на статусот на вработените во јавниот сектор, ниту, пак, на државните службеници, беше формирањето на Министерството за информатичко општество и администрација (МИОА) преку измени и дополнувања на Законот за организација и работа на органите на државната управа, во 2010 година, како и преименувањето на Агенцијата за државни службеници во Агенција за администрација, со значително намалување на нејзините ингеренции во Законот за државните службеници. Во тој период е донесен и Законот за јавни службеници кој во практичното и реалното регулирање на статусот на вработените во јавниот сектор (а не се државни службеници), не предизвика никакви фактички промени.

Кога станува збор за надлежностите на новоформираното Министерство, интересно е да се напомене фактот дека покрај огромниот број на ингеренции, што со обично номотехничко префрлање од Агенцијата за државни службеници му беа доделени на МИОА, во законскиот текст стои и одредба дека една од неговите надлежности е „реформа во јавната администрација“. Ваквата формулација, за нас е сосема несоодветна, бидејќи реформата per se е процес што тече и завршува, па оттаму не може да биде трајна надлежност на едно министерство.

**Законска регулација на обукиите на службенициите**

Законските измени од 2010 година не внесоа никаков исчекор во поглед на обуките на службениците, кои, според нас, претставуваат најзначајна детерминанта во креирањето на професионален и компетентен службенички систем. Освен фактот што за обуките станува надлежно МИОА, во суштина, ништо не е сметено, ниту формално, ниту фактички. Сериозна установа која би се занимавала исклучително со континуирани, генерички и специфични обуки на сите вработени во јавниот сектор со новите законски решенија не е предвидена, ниту, пак, е на повидок и по носењето на најновите закони од оваа година. Проблемот со неефикасноста и неефективноста на обуките постои, пред сè, заради тоа што:

- Обуките на државните службеници се спроведуваат ad hoc, како неорганизиран активности;
- Отсутствува дефинирана национална политика за обука;
- Управувањето со човечки ресурси е претежно некоординиран процес;
- Се спроведуваат ригорозни рестрикции на буџетот, што го ограничува бројот на обуките што може да се спроведат.

Нашата определба по ова прашање останува непроменета и ја користиме секоја можност да укажеме на потребата од формирање на посебен едукативен субјект чија основна определба ќе биде развивање на вештините и капацитетите на вработените во јавниот сектор. Ваквата установа задолжително треба да биде надвор од рамките на извршната власт, организациски поставена сосема идентично како и Академијата за судии и јавни обвинители.

За разликата од оваа определба и идеја за која, за жал, надлежните институции години наназад не покажуваат интерес, постојната состојба со спроведувањето на обуките на службениците во Македонија сè уште се карактеризира со позначајни тешкотии:

- Институциите, главно, не финансираат обуки и стручно усовршување на службениците од сопствените буџети;
- Повеќето од обуките се водени од понудата, наместо од побарувачката, преку надворешни донатори кои ги сносат трошоците за обуката и одлучуваат каква обука треба да биде испорачана;
- Селекцијата на обуки често се заснова врз фактори различни од потребата, како, на пример, достапноста за обука или пружањето обука како „награда“;
- Досегашната процена на потребата од обуки, вообичаено, се заснова врз воочената потреба или желбата на поединецот, отколку на потребите на институцијата да ги спроведе своите цели;
- Вообичаено се врши евалуација само на квалитетот на обуките, но не и на делотворноста или влијанието на обуките врз институцијата или работните вештини на службениците;

- Системите за документирање на обуките не се централизираны и ревидирани, и како резултат на тоа, дел од административниот кадар посетува исти обуки повеќе пати;
- Влијанието на обуките многу ретко се мери систематски.

Единствената формална измена на постојниот систем на обуки (ако може така да се нарече) е законската одредба со која во Министерството за информатичко општество и администрација, наместо Секторот за управување, развој, координација со одделенијата за човечки ресурси и обуки, сега централна точка каде што, врз основа на процената на потребите од обука, односно годишните програми, треба да се формулираат приоритетните области на генеричката обука и да се формулираат соодветните програми на годишно ниво, е новоформираната организациона единица наречена Академија за обуки. Освен во називот, таа во ништо друго не се разликува од претходно востановениот Сектор, во истото Министерство.

***Најнов обиг за реформа на службеничкиот сисџем преку донесување на Законот за административни службеници и Законот за вработениџе во јавниот секџор***

Како што е наведено во првата точка на овој труд, во февруари 2014 година, Собранието на Република Македонија го усвои Законот за административни службеници и Законот за вработените во јавниот сектор. Двата нови закона треба да претставуваат целосна правна рамка за: статусот, правата, обврските, начините на селекција, напредување, наградување, стручно усовршување, одговорност и престанок на работниот однос на сите вработени во јавниот сектор. Во нив се содржани: општите начела за вработените во јавниот сектор, општите права, должности и одговорности и престанок на работниот однос на вработените во јавниот сектор, правила за мобилноста на вработените во јавниот сектор, како и класификација на работните места по група, подгрупа и категории и нивоа кои се уредени со *lex specialis*.



Класификацијата на работните места во јавниот сектор е прикажана во табелата:

Група I	- Работни места на административни службеници (државни и јавни службеници)
Група II	- Работни места на службени лица со посебни овластувања (10 подгрупи од областа на безбедност, одбрана и разузнавање)
Група III	- Работни места на даватели на јавни услуги (5 подгрупи, работи поврзани со дејностите од јавен интерес кои не се од административна природа/установи)
Група IV	- Работни места на помошно-технички лица (5 подгрупи, одржување, обезбедување, вршење на превоз, како и други помошни и технички работи со кои се обезбедува непречено функционирање на институциите)

Новите законски решенија предвидуваат обврска за МИОА за водење на Каталог на работни места и Регистар на вработени во јавниот сектор, што претставува сериозен позитивен чекор кон утврдувањето на точниот број вработени во јавниот сектор, со прецизен опис на нивните работни места. За жал, подготовката на Каталогот и Регистарот не се одвиваше паралелно со подготовката на законските текстови на двата нови закона, со што се создаде ситуација на постоење на закони, но не и на основната алатка за нивна реализација – Каталогот и Регистарот на вработени во јавниот сектор.

### **Времениџе вработувања како законски новиџеџ**

Работниот однос според Законот за вработени во јавниот сектор и според Законот за ад-

министративни службеници, како и порано, се заснова, по правило, на неопределено време, со решение, односно договор за вработување, во зависност од тоа дали станува збор за административен или јавен службеник.

Исклучок од ова правило се новите законски одредби кои утврдуваат основи и начини за засновање на работен/службенички однос на определено време. Такви вработувања се следниве:

- Замена на привремено отсутен вработен (повеќе од 1 месец)/најдолго 2 години;
- Привремено зголемен обем на работа/најдолго 1 година;
- Сезонска работа/најдолго 1 година;
- Непредвидени краткотрајни работи/најдолго 1 година;
- Работи на проект/5 години.
- Пополнување на посебни места (како на пр. во кабинетот на: Претседателот на државата, Претседателот на Собранието, Претседателот на Владата, министри, и сл.) заради извршување на работи на посебни советници/истекување на мандатот на функционерот.

Исто така, законското решение за формирање на еден вид кабинети на највисоките државни функционери во кои времено ќе бидат вработени неколку политички советници или т.н. кабинетски службеници, кои го делат мандатот на функционерот, е издржано и целисходно.

### **Новини во оценувањето**

Оценувањето на административните службеници е видоизменето во однос на претходните начини на евалуација. Така, административните службеници, освен секретарот и кабинетските службеници, задолжително се оценуваат еднаш годишно и тоа најдоцна до 1 декември за тековната година. Подетално видовите оценки изгледаат вака: „особено се истакнува“, доколку службеникот има вредност од 4,51 до 5,00, „се истакнува“, доколку службеникот има вредност од 3,51 до 4,50, „задоволува“, доколку службеникот има вредност од 2,51 до 3,50, „делумно задоволува“, доколку службеникот има вредност од 1,51 до

2,50 и „не задоволува“, доколку службеникот има вредност од 1,00 до 1,50.

Последиците од лошото оценување се целосна новина за македонскиот службенички систем, но и пошироко, бидејќи вакви искуства не се познати ниту компаративно. Имено, новите законски решенија предвидуваат на последните 5% административни службеници од ранг-листата:

- Да им престане работниот однос доколку се оценети со оцена „не задоволува“;
- Да им биде намалена платата во износ од 20% во период од шест месеци доколку се оценети со оцена „делумно задоволува“;
- Да им биде намалена платата во износ од 10% во период од шест месеци доколку спаѓаат во последните 5% од ранг-листата, а не се оценети со оцена „не задоволува“ или „делумно задоволува“.

Нашите критички забелешки ги насочуваме кон првата и третата состојба објаснета во ова набројување на негативни последици од оценувањето. Престанок на работниот однос по автоматизам за незадоволителна оценка која во најголем дел може да зависи од субјективизмот на претпоставениот, според нас претставува опасна алатка дадена во рацете на високите оценувачи, особено во услови на отсуство на целосен систем на меритократија во административната служба. Исто така, тешко е да се изнајдат аргументи за оправдување на решението според кое на петте проценти од солидно оценетите службеници, а кои се наоѓаат на крајот од ранг-листата, без никакво образложение ќе им бидат одземани по 10% од платата цели шест месеци последователно. Станува збор за лица чија работа, труд и ефикасност биле оценети со трите најдобри оценки – „особено се истакнува“, „се истакнува“ и „задоволува“. Така, при хипотетичка ситуација во која, во една институција сите вработени би биле оценети со оценки „особено се истакнува“ и „се истакнува“, сепак, по сила на законот, последните пет проценти од службениците кои добиле оценка „се истакнува“ (што е исклучително висока во хиерархијата на оценките) ќе мора да бидат казнети со шестмесечно намалување на нивните плати!?

На административниот службеник кој е оценет со оцена „делумно задоволува“, во две последователни оценувања му престанува работниот однос.

Оценувањето на административниот службеник го врши непосредно претпоставениот административен службеник или раководниот административен службеник, секретарот или раководното лице на институцијата. Предвидени се оценки од 1 до 5, но со највисоката 5 може да бидат оценети најмногу 5% од вработените во институцијата. Годишната оценка на службеникот е композитна и нејзиниот состав го сочинуваат: 65% од оценувачот, 35% просек од оценките на 4 други службеници, од кои 2 со исто звање и 2 со пониско звање. Земајќи го предвид изнесеното, може да се заклучи дека, сепак, останува во сила поранешното решение според кое влијанието на претпоставениот при оценувањето е од примарно значење и вкупната годишна оценка на службеникот зависи првенствено од односот и одлуката на неговиот претпоставен. Се разбира, фактот дека само 5% од сите вработени службеници во еден орган/организација можат да се стекнат со највисока оценка, нема никакво друго објаснување, уште помалку оправдување за ваквото законско решение, освен потребата на законодавецот и предлагачот, од една страна да стимулираат службеници за добра и ефикасна работа, а од друга страна да заштедат буџетски средства за награда на истите тие добри и ефикасни службеници, што само по себе претставува контрадикторност. Или, со други зборови: за да можат само 5% службеници да бидат наградени, ќе мора во секоја институција да има 5% казнети, за да може од казните на едните, да се компензираат наградите на другите.

### ***Дилеми и ѝерсиѝекѝиви***

Како и до сега, така и по стапувањето во сила на Законот за вработените во јавниот сектор, статусот на вработените во: јавните установи, фондови, јавни претпријатија, регулаторни тела, и сл., ќе се регулира со посебни материјални прописи во кои треба да бидат имплементирани само групите и подгрупите наведени во споменатиот Закон.

Кога станува збор за државните службеници, тие сега се опфатени со новиот Закон за административни службеници, според кој вработените во т.н. класична администрација вработена во: јавните претпријатија, установи, фондови, и сл., се изедначува во својот статус со досегашните државни службеници, со што опфатот на Законот за административни службеници значително ќе се зголеми додавајќи го бројот на овие вработени лица.

Општ заклучок од анализата на најновите законски текстови е дека се заоструваат критериумите за влез и напредување во администрацијата во споредба со постојниот Закон за државни службеници. Дел од досегашните посебни услови (познавањето на странски јазик и компјутерски вештини) за одредени работни позиции, стануваат општи услови без кои не може да се стекне статус на службеник.

Сепак, се поставува прашањето зошто токму дел од овие законски одредби, веднаш по нивното стапување во сила во 2015 година, претрпеа измена со која се предвиде дел од овие критериуми за напредување во звање на службениците да се применуваат по стекнувањето на Република Македонија на статус полноправна членка на Европската Унија!?

Сосема за крај, сакаме да наведеме неколку отворени прашања кои предизвикуваат интерес, но и одредени критики во стручната и научната јавност и за кои сè уште не постои унифициран и општоприфатлив одговор:

**Прво**, колку Законот за вработените во јавниот сектор ќе се одрази врз постоечкиот статус на вработените во јавните установи кој е регулиран со посебните материјални прописи, односно дали и понатаму овие посебни закони ќе ги субституираат одредбите на Законот за вработени во јавниот сектор, и конечно, какво е значењето на Законот за работни односи во целиот овој нормативен лавиринт?

**Второ**, предизвикува дилема прашањето каква ќе биде улогата на Министерството за информатичко општество и администрација во однос на дел од вработените во јавните установи. Имено, за некои дејности (образование, здравство, и сл.) со Уставот на Република Македонија е загарантирано начелото на стручност и компетентност, а во областа

на високото образование, уставно е загарантирана автономијата на статусот и положбата на универзитетите (на тој начин и на вработените во нив) под која се подразбира и автономија на избор на кадри во високото образование. Нема ли да значат ингеренциите на МИОА како класичен репрезент на извршната власт во однос на вработените во универзитетите, загрозување на уставно загарантираната автономија на универзитетот?

**Трето**, дали со новите законски текстови не се врши дистинкција помеѓу вработените во јавните и приватните установи која реално доведува до фаворизирање или дискриминација на едните од нив? Имено, без оглед на сопственичката структура на установите, и јавните, и приватните, и мешовитите установи вршат дејности или служби од ист вид, сите тие се даватели на јавни услуги, а статусот на нивните вработени (кои вршат исти дејности), сепак, различно се регулира. Овој проблем ќе мора да биде разрешен многу бргу (пред да започнат новите решенија да се имплементираат), бидејќи претставува сериозна правна неконзистентност и неизвесност.

**Четврто**, во стручната јавност возникнува и прашањето за тоа дали со унификацијата на работните места (позиции) во јавниот сектор (јавни установи, јавни претпријатија, фондови, и сл.) ќе се изгуби специфичниот карактер на дејностите што тие ги извршуваат, посебно заради тоа што за вршење на определени јавни услуги постојат посебни материјални закони во кои се бара исполнување на посебни услови за работа кои тешко можат, или воопшто не можат да се унифицираат. Како новите законски одредби ќе се одразат врз: оценувањето, напредувањето, наградувањето на овие специфични категории вработени, па и на општиот правен статус што тие во моментот го уживаат?

На крајот, после деталната анализа на сите ингеренции со кои се здобива МИОА според новите два закона, се создава впечаток дека тоа прераснува во „над-министерство“ кое ќе биде надлежно да одлучува за статусот на сите вработени во јавниот сектор, а не само за статусот на државните службеници! Не треба да се заборава ниту можноста *de facto* да се случи сериозно преклопување на новите надлежности на МИОА со веќе утвр-

дените надлежности на одреден број други министерства, како: Министерството за образование, Министерството за здравство, Министерството за култура, итн.

Сите наши заложби како истражувачи се насочени кон реализација на основната задача на современата управно-правна мисла во нашата држава: успешно спроведување на правна и фактичка дистинкција помеѓу управата и политиката, односно помеѓу професионалното и политичкото ниво, со што администрацијата, конечно, ќе стане вистински сервис на граѓаните, наместо сервис на политичките елити на власт.

## КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

- 2008 *Governance Overview for Former Yugoslav Republic of Macedonia*, 2009, Brussels: European Commission
- Aberhard, J. H., *Comparative Study of Contents of Civil Service Statutes*, Geneva: International Labor Office
- *Assessment – The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2010 – Civil Service and Administrative Law*, Strasbourg: OECD
- Barnard, C., 2006, *EC Employment Law – Third Edition*, Oxford: Oxford University Press
- Cooper, P.J., 2007, *Public Law & Public Administration – Fourth Edition*, Belmont: Thomson – Wadsworth
- Dulabic, V. urednik, 2009, *Novo sluzbenicko zakonodavstvo u lokalnoj samoupravi*, Zagreb: Institut za javnu upravu
- Flynn, N., 2007, *Public Sector Management*, London: SAGE Publication
- Jovicic, M., 1968, *Odgovornost nosilaca javnih funkcija – Uporednopravna studija*, Beograd: Institut za uporedno pravo
- Meyer – Sahling, J. H., 2009, *Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years After EU Accession*, Paris:
- Uzunov, V. Postolov, K. Pavlovska – Daneva, A. Saldeva, M. Kreci, V., 2008, *Policy Paper for Training Civil Servants in the Central Administration in the Republic of Macedonia*, Skopje: Foundation – Open Society Institute – Macedonia
- Гризо, Н. Гелевски, С. Давитковски, Б. Павловска – Данева, А., 2011, *Административно право*, Скопје: Правен факултет „Јустинијан Први“
- Гризо, Н. Давитковски, Б. Павловска – Данева, А., 2011, *Јавна администрација*, Скопје: Правен факултет „Јустинијан Први“
- *Закон за изменување и дојолнување на Законот за организација и работа на организациите на државната управа*, 2010, Скопје: „Службен весник на Република Македонија“
- *Закон за работниот однос – Интегрален текст со судска практика и обрасци на акти*, 2010, Скопје: Здружение на правници на Република Македонија
- *Закон за административните службеници* 2014, Скопје: „Службен весник на Република Македонија“
- *Закон за вработениите во јавниот сектор*, 2014, Скопје: „Службен весник на Република Македонија“

Акад. Абдулменаф Беџети<sup>5</sup>

Проф. д-р Ванчо Узунов<sup>6</sup>

## ЕКОНОМСКАТА И СОЦИЈАЛНАТА ДИМЕНЗИЈА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА - РАСТЕ БРОЈОТ НА ВРАБОТЕНИТЕ И БУЏЕТСКИТЕ ИЗДАТОЦИ ЗА НИВНИТЕ ПЛАТИ НАСПРОТИ ПРОДУКТИВНОСТА

### Вовед

Скоро две децении, во Република Македонија, речиси, постојано се дебатира за состојбите во јавната администрација. Уште повеќе, јавната администрација, заедно со судството, се областите за чии реформи се говори најмногу. Најчесто тие дискусии и дебати се однесуваат на обемот на јавната администрација и на бројот на вработени, а најмалку на нејзината структура и квалитетот на извршените услуги. Едновременно, ако, пак, за некој сегмент од општественото уредување на Македонија постојат сериозни забелешки и спротивставени оценки, и тоа гледано според толкувањата и извештаите на Европската Комисија за напредокот на РМ, тоа се повторно истите тие две области.

Имајќи го тоа предвид, основната идеја на овој труд е да се постави прашањето за реформирањето на јавната администрација на РМ од еден поинаков аспект. Односно, станува збор за цената на чинење на јавниот сервис, гледана во однос на квалитетот и квалитетот на обезбедените јавни услуги. Тие две варијабли се тесно поврзани и многу значајни за општеството во целина, а за домашната економија, особено. Оттука, основната теза на овој труд е дека цената на чинење на јавните услуги во РМ е превисока во однос на квалитетот што го добиваат корисниците – граѓаните и економијата. Релативниот учинок на јавниот сектор е многу понизок од цената што ја плаќаме за него.

Покрај основната теза, битно прашање од интерес на овој труд е и тоа како да се оптимизира јавната администрација, набљудува-

но од две страни – како од аспект на товарот на даночните обврзници, така и од аспект на квалитетот на услугите и резултатите од неа. Притоа, цената на чинење може да се квантифицира и мери, но резултатите и задоволството од работењето и учинокот на јавните служби се тешко мерливи. Методите и техниките на мерење на задоволството од услугите на јавните установи се повеќе субјективни, отколку реално отсликување на состојбите.

Уште на самиот почеток е многу значајно да се истакне и концепциската разлика меѓу традиционалното поимање на јавна администрација, кое било доминантно во 20. век во континентална Европа, согласно кое таа била поставена врз систем на „патронажа“, наспроти „мерит системот“ кој, како модел поставен врз мериторна основа и политичка неутралност, е доминантен во САД и во други развиени држави со полиберални економски системи.

***Од дамнина, до денес, без идентификација на бројката. Администрацијата е јавна, но бројот на вработени во неа е илјада!***

Уште во првата деценија од нејзиното осамостојување, Република Македонија се соочува со перманентен тренд на пораст на бројот на лица кои се вработени во јавната администрација. Во таа смисла, преку Програмата на Светската банка и ММФ која била воведена на крајот на 1998 година, бил започнат процес на реформирање на јавната администрација во РМ. За жал, таа реформа уште веднаш станала и до ден денес останала „проформа“!

<sup>5</sup> Акад. Абдулменаф Беџети, редовен професор на ЈИЕУ – Тетово.

<sup>6</sup> Проф. д-р Ванчо Узунов, редовен професор на Правниот факултет „Јустинијан Први“ при УКИМ – Скопје

Експертскиот тим на Светската банка тогашната состојба на јавната администрација во РМ ја има отсликано со „снимката“ која е претставена во Табелата подолу.

Во тој период, вкупниот број на лица кои биле вработени во јавната администрација на РМ изнесувал околу 98.000, а според оценките на Светската банка, тој број не требало да изнесува над 65.000. За илустрација, во вкупниот број на вработени во 1990 година, лицата кои биле вработени во јавниот сектор учествувале во: Норвешка со 32%, Шведска со 31,9%, Данска со 30,5%, Франција со 22,6%, Австрија и Финска со 20,8%, САД со 15,5%, Германија

со 15,1% Швајцарија со 10,5%, Турција со 9,3% и во Јапонија со 8,1%.<sup>7</sup> Учеството на јавната администрација во 2000 година, во бројот на вкупно вработените лица во Република Македонија (тогаш тој број изнесувал 314.000), изнесувало 31,3%, што споредено со наведените држави и според економската моќ на Р. Македонија претставувало високо учество. Износот и учеството на платите и надоместочите од плата за вработените во јавната администрација во РМ, исто така претставувале голема ставка во јавните расходи, бидејќи во 2000 година тие изнесувале 7,5% од БДП, или 18% од вкупните јавни расходи на РМ.<sup>8</sup>

Вработени во државната и јавната администрација (во % од вкупната популација)

	Државна администрација + вработени во образование и здравство	Државна администрација	Образование и здравство
Африка	1.7	0.9	0.8
Азија	1.9	0.9	1.0
Латинска Америка и Кариби	2.3	1.2	1.1
Среден Исток и Северна Африка	3.0	1.4	1.6
Вкупно	2.2	1.1	1.1
Држави членки на OECD	5.2	1.8	3.4
Република Македонија	4.7	2.1 <sup>9</sup>	2.5

Извор: „Меѓународен статистички преглед на државно вработување и плати“, S. Shiavo Kamro, 1997 година. Работен документ за истражување на политиката – 1806, Светска банка, Вашингтон. Сите пресметки се непондерирани. Преземено од Мемоарот на ММФ – Одделение за фискални прашања, подготвен за потребите на Владата на Република Македонија во 1998 година.

Во 2000 година, Владата на Република Македонија подготвила и усвоила стратешки план за реформирање на јавната администрација, кој требало да биде имплементиран до крајот на 2001 година. Меѓу останатото, планот содржел 19 специфични проекти како, на пример, развој на владини услуги, програма за намалување на бројот на вработените, реформи во судството, финансиските анализи, и слично. Во 2001 година, врз основа на целта поставена со Програмата на ММФ, бројот на вра-

ботени во јавната администрација на РМ бил намален за 2.500 лица. Но, подоцна станало јасно дека, преку користење на, таканаречен, „финансиски пакет“ (т.е. отпремнина), биле отпуштени најквалитетните лица, впрочем, оние кои биле подготвени за настап на пазарот на трудот. За да биде состојбата уште полоша, добар дел од нив повторно, преку најразлични канали – како низ „вртелешка“ – повторно се вработиле во (други) државни и јавни институции, пред сè, во локалната самоуправа.

<sup>7</sup> Барбара и Божидар Јелчич, „Порезни суштав и порезна политика“, стр. 72-73, „Информатор“, Загреб, 1998.

<sup>8</sup> А. Беџети, Докторска дисертација, Економски факултет - УКИМ, 2002 година, Скопје.

<sup>9</sup> Вклучена и вработеноста во вонбуџетските фондови во Р. Македонија.

Денес – месец јуни 2015 година – и покрај долготрајното упорно инсистирање од страна на домашни експерти, научници и целата јавност, исто како и од страна на меѓународните институции со кои Република Македонија има соработка, не постојат официјално објавени податоци за бројот на лица кои се вработени во вкупната јавна администрација во Р. Македонија<sup>10</sup>. Официјалните претставници на македонските институции често пати, за да прикажат „светла“ состојба, прават споредби на „баби и жаби“. Тоа остава простор за „лицитирање“ со бројот на вработените во јавната администрација на РМ, кој често изнесува над 140.000 лица. На дебатата организирана на 2 јуни 2015 година од страна на канцеларијата на Фондацијата „Фридрих Еберт“ во Скопје, заменик-министерот во Министерството за информатичко општество и администрација објави прелиминарна и апроксимативна бројка (според неа добиена преку статистичко вкрстување на податоците), од околу 125.000 лица вработени во државната и јавната администрација во РМ<sup>11</sup>. Според заменик-министерот, проблемот на јавната администрација во РМ не е во бројот на лица кои се вработени, бидејќи тој се движел дури и под стандардите на развиените и европските држави!

Меѓутоа, во услови на целосно отсуство на официјални податоци за бројот на вработените во државната и јавната администрација на Македонија, за стекнување на некаков увид во состојбата можат да послужат и следните сознанија. Во текот на целиот 25-годишен период од осамостојувањето на Република Македонија, вработувањето во јавниот сектор од страна на голем број граѓани се смета за *иреферирано* работно место. Тоа произлегува од следните три причини: (а) сигурност во исплатата на платите (до средината на месецот); (б) многу помал ризик од останување без приходи во споредба со вработувањето во приватниот сектор, вклучително и од самовработувањето (работењето во сопствен мал/семеен бизнис); (в) висина на платите во

јавниот сектор, кои се повисоки од просечните плати кои се исплаќаат во приватниот сектор. Овие сознанија се потврдуваат и преку официјални статистички податоци. Имено, согласно податоците од публикацијата на Државниот завод за статистика (ДЗС) „Вработени и нето-плати“<sup>12</sup>, меѓу деловните субјекти од приватниот сектор во 2013 година скоро 12% не исплатиле плати (тој број во деловните субјекти од градежништвото изнесувал 34%, во трговијата 18%, итн.), но меѓу субјектите од јавната управа и одбрана и задолжителното социјално осигурување, плати не биле исплатени само во 0,1% од субјектите, во сферата на образованието тој удел е 3,1%, а во сферата на здравствената и социјална заштита само 0,2% од субјектите не исплатиле плати. Понатаму, меѓу деловните субјекти од приватниот сектор во 2013 година најниска нето-плата од 8.000 до 9.000 денари исплаќале 17,5% од субјектите, а во јавниот сектор уделот на субјекти со толкава најниска нето-плата бил 0,6%. Меѓу субјектите од јавниот сектор најниска нето-плата од 12.000 до 14.000 денари исплаќале 32%, а меѓу субјектите од приватниот сектор со толкава најниска нето-плата, исплаќале 3,9%. Најниска нето-плата од 14.000 до 16.000 меѓу субјектите од јавниот сектор исплаќале 19,1%, додека меѓу субјектите од приватниот сектор со толкава најниска нето-плата исплаќале само 5%. Меѓу субјектите од јавниот сектор најниска нето-плата од 16.000 до 18.000 исплаќале 10,4%, а меѓу субјектите од приватниот сектор толкава најниска нето-плата исплаќале само 4,3%. Од друга страна, пак, кога станува збор за највисоките исплатени нето-плати, меѓу деловните субјекти од приватниот сектор најголемо е учеството (од 19,1%) на оние субјекти во кои највисоката плата изнесувала од 10.000 до 12.000 денари, меѓутоа меѓу субјектите од јавниот сектор најголемо е учеството (од 38,5%) на оние субјекти во кои највисоката плата изнесувала од 25.000 до 30.000 денари. Токму и, пред сè, заради наведените причини – поголеми и сигурни плати

<sup>10</sup> Несфатливо е образложението за криење на бројките, особено во време на информатичка технологија и тоа кај Министерство то за информатичко општество и администрација. Уште понесфатливо е како трезорот калкулира и сервисира плати на јавниот сектор, а не знае колкава е бројката!

<sup>11</sup> М. Арсовска - Томоска, заменик-министер на МИОА при Владата на Р. Македонија – Форум за јавна администрација, ФЕС, Скопје - Правен факултет при УКИМ, Скопје 2015.

<sup>12</sup> Вработени и нето-плати, состојба октомври 2013, Статистички преглед - Население и социјални статистики 2.4.14.03.778, Државен завод за статистика, мај 2014

– а во отсуство на волја за контролирање на состојбата, бројот на вработените во државната и јавната администрација на РМ се наоѓа во постојан пораст.

Таа состојба во последните неколку години е отидена до таму што, во Македонија постои и (полу)јавно се говори за, таканаречени, „вработени на автомат“. Станува збор за лица кои се формално вработени во државни институции, но кои не одат на работа, а примаат редовна месечна плата (затоа нивната единствена „работна активност“ е да ја подигнат својата плата од банкарските автомати). Се разбира дека за граѓаните и аналитичарите останува сосема непознато колкав е бројот на таквите „вработени“ во јавната администрација, меѓутоа самиот факт дека постои таква категорија на лица, ја отсликува крајно неповолната состојба во однос на учинокот на администрацијата во однос на нејзината цена на чинење, која ја плаќаат граѓаните на РМ.

Во истата смисла, според реализираните буџети на Република Македонија во последните три фискални години, јавните расходи наменети за плати и надоместоци од плати за вработените во државната и јавната администрација изнесуваат:

- Во 2013 година = 22.395.856.000,00 денари, или 367,10 милиони евра;
- Во 2014 година = 23.681.886.000,00 денари, или 371,80 милиони евра;
- Во 2015 година = 24.450.405.000,00 денари, или 401,00 милиони евра<sup>13</sup>.

Порастот на наведените расходи меѓу фискалните 2013 и 2014 година не е многу голем, меѓутоа порастот меѓу 2014 и 2015 година изнесува скоро 8%. Споредбата меѓу фискалните 2013 и 2015 година – значи за само две години – покажува пораст на јавните расходи за плати и надоместоци од плати на јавната администрација од над 9%. Се поставува прашањето: дали обемот и квалитетот на обезбедените јавни услуги од вработените во јавната администрација е зголемен за 9% за 2 години? Заради целосното отсуство на релевантни податоци повторно не можеме да дадеме дециден (квантифициран) одговор

на тоа прашање, меѓутоа секој граѓанин на Република Македонија, вклучително и самите вработени во јавната администрација, на истото прашање веднаш ќе одговорат со – не! Конечно, последните информации во врска со интензитетот на новите вработувања во јавната администрација покажуваат дека наведениот пораст од 8% на јавните расходи за плати и надоместоци од плати, износ за 2015 во однос на 2014 година, најверојатно ќе биде надминат. Особено во услови на постојната тенденција на сè поголемо „задоволување“ и наградување на лојалното партиско членство, во политичко турбулентно време!

Од друга страна, редовна (годишна) квалитативна оценка и евалуација на работењето на јавната администрација на РМ прави Европската Комисија. Согласно нејзините наоди, јасно и очигледно е дека во повеќе аспекти, наместо подобрување, има дури и назаднување. Еве ги оценките и забелешките на Европската Комисија во нејзините извештаи за последните 4 години (од 2011, до 2014)<sup>14</sup>:

- Во 2011 година: Остварен е напредок на правната рамка за јавната администрација, но има само ограничен напредок во сферата на нејзината имплементација;
- Во 2012 година: Остварен е определен напредок;
- Во 2013 година: Продолжена е работата на новата законска рамка за унифицирање на правилата и вградување на принципите на транспарентност и наградување и унапредување според заслуги. Потребни се дополнителни напори за унапредување на професионалноста и независноста на јавната администрација, како и правичната застапеност;
- Во 2014 година: Јавната администрација е фрагментирана и предмет на политичко влијание и покрај напредокот во нормативното уредување на областа. Треба да се направат дополнителни напори за обезбедување на принципите на: транспарентност, одговорност, наградување и унапредување според заслуги и правичната застапеност. Фискалната транспарентност треба да се унапреди.

<sup>13</sup> Буџет на Р. Македонија за 2015, Министерство за финансии во Владата на РМ, 2015.

<sup>14</sup> Преземено од EPI - European Policy Institut, матрица за анализа на Извештајот за 2014 год., 8.10.2014, Скопје.



Покрај тоа, при квантифицирањето на напредокот со оценки кое го прави Европската Комисија, најлоши резултати од сите поглавја на *Acquis* има токму во Поглавјето 19 – Социјална политика и вработување, каде РМ има најниски оценки. Од вкупно 6 оценки за „напредокот“ (за секоја од годините од 2009 до 2014), Република Македонија 5 пати има добиено единица, а само еднаш двојка (во 2013 година, за во 2014 година повторно да се симне на единица). Притоа, оценка 1 значи нема напредок, а 2 значи скромна напредок. Оценка 4 и 5 за нас остануваат недостижна цел.

### **Продуктивноста на јавниот сектор и јавната администрација**

Продуктивноста на целата македонска економија се наоѓа во неповолна состојба, гледано како тенденција, но и како структура. Затоа, и во анализите на ММФ<sup>15</sup> токму сегментот на *јавниот сектор* и *продуктивноста во рамките на ефикасноста на јавниот сектор* има најниска оцена – 6, на скала од 1, до 10. Во споредба со оценките во сите други области, каде оценките изнесуваат 7 или 8, таа оцена е најниска.

На Графиконот кој е приложен подолу, е претставен односот меѓу продуктивноста и единечните трошоци за трудот на цела македонска економија. Од тие податоци јасно се гледа дека тенденцијата која ја има македонската економија од аспект на порастот на нејзината продуктивност е крајно неповолна. Имено, во периодот од 2008 до 2013 година, при што како базна година за споредба е земена 2005 година, продуктивноста (учинот) на трудот *опадна* за околу 5 индексни поени (во 2008 година, ако 2005 година е еднакво на 100, продуктивноста на трудот била 105; на крајот на 2013 година, повторно ако 2005 година е еднакво на 100, продуктивноста на трудот се вратила на 100, т.е. на нивото од 2005 година).

Од друга страна, за да може една економија да има квалитетен и одржлив економски пораст и развој, исто како и одржлив пораст на животниот стандард на граѓаните, цената на

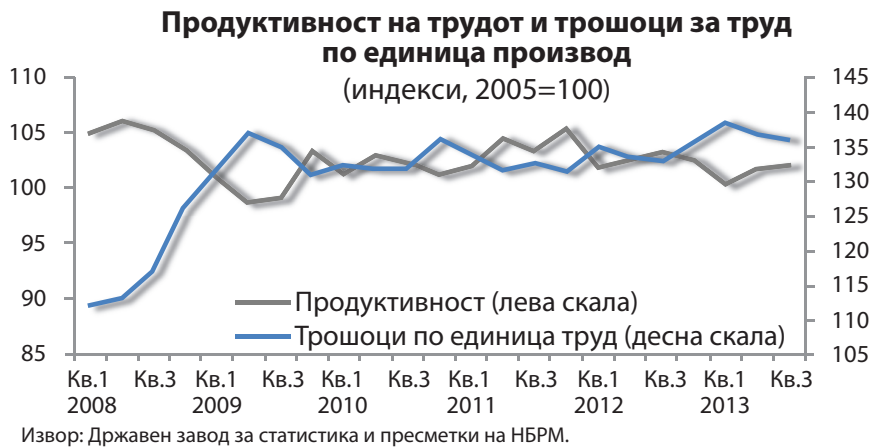
трудот (т.е. висината на платите) мора да биде во тесна корелација (врска) со продуктивноста на трудот. Со други зборови, платите може (и треба) да растат толку колку што расте продуктивноста. Меѓутоа, во Република Македонија состојбата е сосема спротивна. Бидејќи, согласно движењата претставени со податоците на истиот графикон, во периодот од 2008 до 2013 година, ако како базна година за споредба повторно се земе 2005 година, цената на трудот *пораснала* за околу 45 индексни поени (во 2008 година, ако 2005 година е еднакво на 100, цената на трудот била 90; а на крајот на 2013 година, повторно ако 2005 година е еднакво на 100, цената на трудот се зголемила на 135). Всушност, бидејќи продуктивноста на трудот, меѓу останатото, е зависна од промените (движењето) на цената на трудот, фактот дека при толку голем пораст на цената на трудот продуктивноста не опаднала уште многу повеќе говори дека во Македонија има пораст на продуктивноста на трудот, меѓутоа *порастот на цената на трудот е значително поголема од продуктивно можната (т.е. долгорочно одржлива)*. Сето тоа е резултат на сите „големи реформи“ кои биле спроведени во Македонија во набљудуваниот период од осум години.

Иако мерењето на продуктивноста на јавната администрација е потешко од мерењето за приватниот сектор, сепак меѓународните практики и искуства покажуваат дека тоа е можно, некаде со директни, а некаде со индиректни методи. Притоа, мерењето на продуктивноста во јавниот сектор зависи од можностите за примена на квантитативни методи, преку анализа на изводливоста (физибили анализи) за повратот на инвестициите во: транспортната инфраструктура, енергетиката, водоснабдувањето, и слично, каде се оценуваат: директните, индиректните, материјалните, нематеријалните и сите други видови на трошоци и приходи. За проекти и сектори каде тоа не е можно, се користат други методи, како: „cost/benefit анализата“, PPB анализата (Programming-Planning-Budgeting), ZBB анализата (Zero-Based-Budgeting), или, пак, таканаречениот, Sunset Legislation Method.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> IMF Report, March 2015.

<sup>16</sup> Види повеќе: A. Bexheti, „Financat Publike“ UEJL, Qershor 2007, Tetovë.

## Квантитет наспроти Квалитет!



[http://www.nbrm.mk/wStorage/Files/lstrazuvanje\\_kvartalen\\_izvestaj\\_januari2014\\_lektura.pdf](http://www.nbrm.mk/wStorage/Files/lstrazuvanje_kvartalen_izvestaj_januari2014_lektura.pdf)

Во Република Македонија нема изработена анализа за продуктивноста на трудот во јавната администрација. Притоа, како што беше претходно повеќе пати истакнато, заради целосното отсуство на релевантни официјални податоци, тоа не е можно да се направи ниту во рамките на оваа анализа. Меѓутоа, со преземање на целиот ризик за добивање критики за паушалност, можеме да тврдиме дека состојбата со продуктивноста на трудот во јавната администрација во Република Македонија е многу полоша во споредба со приватниот (деловен) сектор. Бидејќи приватниот сектор, ако ништо друго заради сопствениот опстанок во услови на пазарна конкуренција, е принуден постојано да води сметка и грижа за учинокот на вработените (т.е. нивната продуктивност), особено при утврдувањето на бројот на вработените, како и нивните плати. Тоа не е случај со јавната администрација во Република Македонија. Уште повеќе, бидејќи во прикажаната анализа имплицитно се вклучени и учинокот и трошоците на трудот и на јавната администрација, можеме да бидеме убедени дека прикажаната состојба за влошениот однос меѓу продуктивноста на трудот и единечната цена на трудот на ниво на цела македонска економија, пред сè е резултат на многуте

негативни тенденции со вработувањето и иаушалното определување на висината на платите во јавната администрација. Фактот дека просечната плата во приватниот сектор е пониска од просечната плата во јавниот сектор, придружена со фактот за постојано растечкиот број на вработени во јавната администрација, само ја потврдуваат изнесената хипотеза. Значи, приватниот сектор во македонската економија ја подобрува својата продуктивност и со тоа го финансира („покрива“) влошувањето на продуктивноста при пораст на бројот на вработени и нивните плати во јавната администрација. Фактот за неодржливоста на таквата состојба и политика на долг рок мора да биде подвлечен уште еднаш.

### Раководење базирано врз перформанси

За јавната администрација постојат различни дефиниции. Наједноставна е онаа на авторите Shafrity & Russell<sup>17</sup>, според кои: „Јавна администрација е сè што прави владата, за добро или за лошо“. За да ја разјаснат таа општа дефиниција, авторите ја прошируваат со три аспекти:

- *Политички аспект*: јавната администрација е тоа што го прави владата за задово-

<sup>17</sup> Shafrity & Russell, Introduction to Public Administration, second edition Longman 1999.

лување на јавниот интерес, директно или индиректно, преку циклусот на донесување на политиките;

- *Правен асѐкѝ:* јавната администрација се дефинира како закони и правила ставени заедно во дејство (акција);
- *Раководен (менаџерски) асѐкѝ:* јавната администрација се гледа како извршен орган (или филијала) на владата кој бара раководни специјалисти кои дејствуваат базирајќи се на вештини и таленти, како и постојано настојување за едукација.

Во анализата во продолжение, фокусот е ставен врз раководната димензија на јавната администрација, гледана од неколку аспекти. Кога дефиницијата за јавната администрација се набљудува од аспект на раководниот пристап, се согледува дека суштинско прашање *ѝреѝсѝавува ѝрименаѝа на ѝринциѝѝе на раководење во ѝриваѝниоѝ секѝор и во јавниоѝ секѝор*. Основен проблем остануваат тие служби и сектори кои обезбедуваат во целост јавни добра, т.е. каде што не е можно воведување на конкуренција, или, пак, воопшто не функционираат пазарните механизми. Такви сектори се: надворешната политика, армијата, полицијата, надзорот врз примена на законитоста, регулаторните тела, заштитата на животната средина, проектите за заштита на културното наследство, итн.<sup>18</sup>

Раководењето базирано врз перформанси подразбира одговор најмалку на три аспекти: (1) *колку јавни средсѝва (фондови) се ѝоѝрошени за обезбедување на јавниѝе услуги;* (2) *ефикасно корисѝење на ресурсиѝе;* (3) *реализација на ѝланираниѝе цели и мерење на резулѝаѝиѝе*. Тоа значи почитување на, таканаречениот, принцип 3E: *економичносѝ* (т.е. колку средства се потрошени), *ефикасносѝ* (т.е. како е распределен аутпутот) и *ефекѝивносѝ* (т.е. дали се постигнати поставените цели). Кога станува збор за политичкиот систем и уставниот поредок на Република Македонија, многу е битно и четвртото E – *еднаквосѝ*.<sup>19</sup>

Како успешен модел за раководење со јавниот сектор базиран врз перформансите, многу

често се користи примерот на Велика Британија, каде Лабуристичката партија, со таканаречениот „*Citizens Chapter*“, ја има поставено основната цел – *„услугаѝа е на ѝрво месѝо“* (Service First).<sup>20</sup>

Постојат различни инструменти за оценка на резултатите: во В. Британија, на пример, се користи *инѝуѝ-ауѝѝуѝ ѝабелаѝа*, како пример на успешна комбинација на ефективните политики со резултатите кои се постигнати. Тоа зависи од моделот и стилот на раководењето, степенот на зависност на администрацијата и прашањето кој влијае врз политиките и одлуките. Доколку, на пример, постигнувањата (резултатите) на едно училиште се оценуваат преку оценките кои учениците ги добиваат на тестовите, но ако раководителите (менаџментот) на училиштето не одлучуваат самите за: профилот на наставниците, системот на нивна мотивација, техничките и просторните услови на училиштето, содржината на наставните програми, итн., раководството на тоа училиште не може да биде одговорно за резултатите. Покрај тоа, се употребуваат и други инструменти за мерење на напредокот, со кои секој прави споредба на резултатите со планираните и таргетираните цели. Пример за таков инструмент претставува Анкетата за криминалот која се спроведува во В. Британија<sup>21</sup>. Во таа смисла, пример за тоа како се користи тој инструмент, се следните податоци:

Параметар	Промена (во %)
Вандализам	14
Кражби	42
Кражби на автомобили	40
Кражби во домовите	37
Напади на јавни места	33
Повреди	18

Податоците за (позитивните) промени покажуваат дека јавните расходи, т.е. трошењето на парите од даноците кои ги плаќаат граѓаните на В. Британија, вродиле со позитивни

<sup>18</sup> Види повеќе: Joseph Stiglitz, *Economics of Public Sector*, Third Edition 2000 New York.

<sup>19</sup> Согласно уставното начело за правична и адекватна застапеност на етничките заедници во јавната администрација на Р. Македонија.

<sup>20</sup> Norman Flynn, *Public Sector Management*, 2007 London and Singapore.

<sup>21</sup> British Crime Survey - BSC, 1997-2004, Извор MBP на В. Британија, 2004.

резултати, намалување на криминалот во просек за над 30%. Сепак, реално гледано, ние сме далеку од таквиот пристап во мерењето на резултатите, иако Владата на РМ (поточно соодветната агенција) користи Програма од Британската влада за финансиска помош во воспоставувањето на британските стандарди во јавниот сектор.<sup>22</sup>

Практиките на развиените држави се фокусираат и врз еден друг аспект, односно на задоволство на граѓаните од јавните политики и услуги, што претставува оценка за степенот на пресретнувањето на нивните очекувања. Во општества каде очекувањата се ниски, т.е. рационални, задоволството е повисоко. Истражувањата на Parasuraman et al,<sup>23</sup> покажуваат дека нивото на задоволство е функција на односот меѓу начинот на кој се перцепираат услугите и очекувањата. Во Македонија е обратно, односно, со самото најавување на политиките се градат нерационални очекувања, а потоа, преку форсирани пропагандни кампањи, се подига и „задоволството“ од нивното спроведување, без разлика дали и колку е тоа добро или не. Од друга страна, соодветните целни групи корисници би биле позадоволни доколку, на пример, полицијата е повеќе толерантна за направените грешки во сообраќајот, или, пак, наставниците се повеќе „дарежливи“ во давањето високи или преодни оценки! Дополнителен проблем во Македонија е „задоволството“ на корисниците на услугите кои се од иста политичка провиниенција, кои очигледно се задоволни кога добиваат бесплатен јавен превоз, користење бања, бесплатно скијање, па дури и чоколаден сладолед!

### **Инспекциските служби и ревизијата како специфичен сегмент на државната администрација**

Гледано од аспект на законската основа, системот за надзор и контрола во Република Македонија е усогласен со *EU Acquis*. Тој се состои од три дела: внатрешна јавна финансиска контрола, надворешна ревизија (државна ревизија) и заштита на финансиските интереси на ЕУ. Во овој случај се задржуваме

на делот на внатрешната јавна финансиска контрола. Бидејќи, иако во сите буџети на РМ кои биле до денес предложени, првата реченица е декларативна заложба за почитување на начелото на прудентност, сепак, најголеми отстапувања во системот на управување со јавните финансии – на сите нивоа – се забележуваат токму во неодговорното, нетранспарентно и неотчетно однесување на надлежните при раководењето со јавните пари.

Системот на внатрешна јавна финансиска контрола претставува модел составен од три елементи: финансиски менаџмент и контрола, внатрешна ревизија и централна единица за хармонизација. Меѓутоа, самото нормативно уредување на еден систем не значи и гаранција за негова квалитетна имплементација. Впрочем, случајот на Македонија ја потврдува таа хипотеза. Бидејќи, покрај сите наоди, констатации и детектирани состојби, во Македонија, речиси, не постои вистински систем на контрола, освен кон сите „непослушни“: даночни обврзници, бизнисот, опозиционите заедници, медиумите, па дури и поединци.

За успешно функционирање на јавната администрација, неопходни се ефикасни, професионални и независни надзорни, инспекциски и ревизорски служби. Ако *договорише* претставуваат „*прегмеи*“ за стандардите во финансискиот менаџмент на јавниот сектор, тогаш прашањето како се реализираат договорите е „*глагол*“ во финансискиот менаџмент со јавниот сектор. Добрите практики за управување со финансискиот надзор и контрола во Велика Британија се базираат врз 10 принципи и начела:

1. Настојување за подобрување на целите;
2. Реализација фокусирана на резултати;
3. Работите се оценуваат од гледна точка на корисниците;
4. Се дејствува пропорционално со ризикот;
5. Се поттикнува самоевалуација од страна на менаџерите;
6. Секаде каде што е можно се обезбедуваат докази;
7. Критериумите кои се користат за проценка јавно се објавуваат;

<sup>22</sup> Билјана Жагар, претставник од Агенцијата за администрација во Р. Македонија, ФЕС дебата, 2 јуни, Скопје.

<sup>23</sup> Parasuraman et al, A Conceptual Model of Service Quality and its Implication for Future, Research Journal of Marketing fall-1985.

8. Процесот е отворен и транспарентен за сите учесници;
9. Секогаш се има предвид вредноста во пари, вклучувајќи ги и оперативните трошоци на инспекциските органи;
10. Постојано учење од искуствата и подобрување на процесот.

Во Велика Британија, на која надлежните инстанци во Република Македонија најмногу се повикуваат, во текот на 2005 година е направена консолидација на инспекциските служби (агенции и тела) од 11 на 4, при што е подобрена ефикасноста на сите инспекциски органи. Но, во Република Македонија тие постојано се делат, како по вертикалната поделба на власта (централна и локална власт), така и по сектори и области (трудова, финансиска, пазарна, ветеринарна, комунална, здравствена, итн.), а потоа повторно се „дисциплинираат“ под, таканаречениот, Инспекциски совет, кој претставува орган создаден заради (дневна) политичка контрола. Во такв систем не станува збор за независност на овие служби, што претставува основно начело за нивно ефикасно функционирање.

***Заклучоциџе се џрејознавајќи од анализата, да извлечеме некои џрејораки!***

Имајќи ја предвид намената на оваа анализа, која не е само за професионалната и академската заедница, туку и за пошироката јавност, ќе ги извлечеме најбитните препораки кои произлегуваат од констатациите. Се разбира дека оваа материја гледана во целина е многу покомплексна од она што е извлечено тука. Да започнеме со мала метафора за едно „брзо решение“ (повеќе со цел да се покаже на ургентноста за решавање на проблемот):

1. Бидејќи, речиси, 20 години секоја владина гарнитура кога говори за реформа на јавната администрација говори „проформа“ и ниту сака, а уште помалку успева да направи реален „рез“, потребна е консензуална определба и спогодба (меѓу власта и опозицијата), да се донесе еден „закон со четири члена“! Со првиот член ќе се создаде можност за целосна ревизија на сите „јавни органи и институции“ и на сите работни места во нив, за да се

увиди кои и колку од нив се потребни и со колку работни места, како и тоа колку секое од тие работни места треба да биде платено и колкави други трошоци се неопходни за добро (нормално) функционирање на сите „јавни органи и институции“. Со вториот член ќе се трансформираат договорите за работа на сите вработени во јавниот сектор од, таканаречени, договори за вработување на неопределено време (т.е. „доживотно вработување“), во договори за вработување на определено време (можеби не подолго од 6 до 12 месеци). Со третиот член ќе се определи обврска за објавување оглас за секое работно место, со цел да се најде соодветен кадровски профил, а не обратно, како што се прави до сега. Секако дека постојните вработени ќе имаат право (а со тоа и „предимство“) да конкурираат за „своите“, или за други работни места. Со четвртиот член ќе се ангажира независна (по можност странска) агенција за регрутирање и која, во однапред определен и транспарентен процес, ќе донесе одлуки за избор на вработените. Надоместокот на агенцијата да биде врз основа на резултатите кои ќе се постигнат во период до 3 години.

2. Алтернативно, ако се направи реална проценка на вистински неопходниот буџет со кој ќе може целосно и успешно да се покријат вкупните трошоци за секој „јавен орган и институција“, може да се воведо правило секој „јавен орган и институција“ да добива толкав буџет (како дел од вкупниот буџет), па доколку своите јавни услуги (работни задачи) ги исполни во целост и по обем и по квалитет (што треба да биде предмет на постојано реално оценување и вреднување) со помали средства, тогаш вработените и раководителите на тие органи и институции ќе можат да добиваат дополнителни плати и бонуси.

3. Потребно е нормативно консолидирање на постојните закони со кои се регулираат разни делови од јавната администрација според начелата на: ефикасност, ефективност, економичност, правичност, како и едноставност за разбирање и примена. Правата од работен однос да не бидат воопшто различни од оние кои важат за приватниот сектор.

4. Наместо постојниот систем на „патронажа“ на јавната администрација, да се премине на

систем кој ќе биде базиран врз мериторна основа и политичка неутралност. За тоа е потребна само политичка волја и ништо повеќе!

5. Потребно е да се воведат систем на евалуација базиран врз однапред дефинирани цели. Исто така, неопходно е да се утврдат базични индикатори за перформансите (KPI), врз чија основа ќе се оценуваат поединечните резултати. Раководните позиции треба да бидат квалитативно диференцирани врз основа на постигнатите резултати на одделот/секторот/ентитетот кој го раководи секое раководно лице во јавната администрација.

6. Копирањето на „систем и практики на јавна администрација од запад“ не вреди! Мора да се создаде автентичен и автохтон модел на јавна администрација за балкански услови. Не треба да се создаде нормативен систем кој го бара Брисел, туку систем кој ќе ги задоволува потребите на оние кои плаќаат за услугите, т.е. на даночните обврзници.

- EPI - European Policy Institut, Анализа на Извештајот на Европската Комисија за напредокот на Република Македонија за 2014 година, 8 октомври 2014, Скопје
- IMF - Report , March 2015

## КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

- Andri K. „Administrimi Publik“, Sht.botuese Toena, Tiranë, 2007
- Барбара и Божидар Јелчич, „Порезни сустав и порезна политика“, стр. 72-73, „Информатор“, Загреб, 1998
- Беџети А., Докторска дисертација, Економски факултет - УКИМ, 2002 година, Скопје
- Vexheti A. „Financat Publike“, UEJL, Qershor 2007, Tetovë
- Shafrity&Russell, Introduction to Public Administration-second edition Longman 1999
- Joseph Stiglitz, Economics of the Public Sector, Third edition, 2000 New York
- Norman Flynn, Public Sector Management, 2007 London and Singapore
- Parasuraman et all-A conceptual model of service Quality and its Implication for Future, Research Journal of Marketing fall-1985
- British Crime Survey-BSC, 1997-2004, Извор МВР на В. Британија, 2004

## БИОГРАФИЈА НА АВТОРИТЕ

**Проф. д-р Борче Давитковски** е редовен професор на Правниот факултет „Јустинијан Први“ при Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје. Носител е на наставата на предметите од областа на управно-административно право, јавна управа и еколошко право и управно право.

Роден е во Скопје, во 1955 година. Правниот факултет го завршил во 1977 година. Во текот на 1978 година се запишал на постдипломски студии од областа на политичко-правните науки, насока управно-правни науки. Во 1984 година со одличен успех го одбрал магистерскиот труд: „Односот помеѓу органите на управата и граѓаните во југословенското позитивно право“. Во 1992 година, на Правниот факултет во Скопје, ја одбрал докторската дисертација, под наслов: „Контрола над управата“ (собраниска и вонсобраниска). Во текот на својата кариера д-р Борче Давитковски има напишано преку 101 научен труд, објавени во различни научни и стручни реви во Република Македонија и во странство. Д-р Борче Давитковски учествувал и учествува во низа апликативни проекти што Факултетот ги презема во рамките на својата апликативна дејност. Така, тој е член на работните групи ангажирани во апликативната дејност на Факултетот, како и индивидуално ангажиран од страна на Владата на РМ за подготовка на работните верзии на повеќе законски проекти, меѓу кои на: Стратегијата за реформа на јавната администрација во РМ.

**Проф. д-р Ана Павловска - Данева** е редовен професор на Правниот факултет „Јустинијан Први“ при Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје. Носител е на наставата на предметите од областа на административното право и јавната администрација на сите три циклуси на студии на Правниот факултет.

Д-р Ана Павловска - Данева е родена во 1973 година во Скопје, Република Македонија. Дипломирала на Правниот факултет во 1993 година. Со звање магистер на правни науки се стекнува во 1998 година по одбраната на магистерската теза: „Омбудсман – заштитник на правата и слободите на граѓаните“. Звањето доктор на правни науки го стекнува во 2004 година. Исто така, била и раководител на постдипломските студии по политичко-правни науки и комуникологија, како и раководител на вториот циклус студии на насоката: Административно право и јавна администрација. Автор е на повеќе од 68 научни статии објавени во различни научни и стручни реви во Република Македонија и странство. Коавтор е и на повеќе универзитетски учебници и монографии. Носител е на низа експертски проекти во Република Македонија и во странство, а во периодот 2011 – 2014 беше пратеник во Собранието на Република Македонија.

**Д-р Елена Давитковска** е научен соработник/доцент на Економскиот институт при Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“, во Скопје.

Родена е во 1984 година, во Скопје. Во 2006 година дипломирала на Правниот факултет „Јустинијан Први“, при Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, Скопје, каде завршила и последипломски студии на насоката Административно право и јавна администрација. Во 2009 година го одбрала магистерскиот труд: „Административна заштита на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер“. Во 2012 година на Правниот факултет „Јустинијан Први“, во Скопје, ја одбрала докторската дисертација: „Основни компоненти на современиот службенички систем“ и се стекнала со звањето доктор на правни науки. Од 2006 до 2013 година е вработена во Правниот факултет и Факултетот за политички науки, при Универзитет „Американ Колеџ“, Скопје, а од мај 2013 година, работи во Економскиот институт при Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје. Со сегашно звање научен соработник/доцент по групата на правни предмети е избрана во 2012 година. Објавила неколку книги и голем број трудови во домашни и во меѓународни научни списанија. Активно учествувала во изработка на научно-истражувачки и апликативни проекти, како и на бројни научни собири, конференции, семинари и конгреси во земјата и во странство.

**Проф. д-р Абдулменаф Беџети** е редовен професор на Факултетот за економија и бизнис при Универзитетот на Југоисточна Европа, во Тетово.

Роден е во 1959 година, во Тетово. Дипломирал економија на Универзитетот во Приштина, во 1982 година, а магистерските и докторски студии по економија ги одбрал на државниот Универзитет во Скопје (УКИМ) во 2001 година. Проф. д-р Абдулменаф Беџети има триесеттина години мешано искуство во професионалната и академска сфера, како и во областите микро и макро економија. Од 1996-1998 година бил министер за развој и министер за транспорт и врски во Владата на РМ. Во 2005 година проф. Беџети бил на последокторски студии на Кели Бизнис школата во САД. Од самото формирање на Универзитетот Југоисточна Европа во Тетово е ангажиран како редовен професор и во менаџментот на Универзитетот, на почетокот како декан на факултетот за бизнис администрација и подоцна како проректор за финансии и развој. Овие функции ги извршува сè до 2012 година кога е избран за член на МАНУ - Македонската академија на науките и уметностите.



**Проф. д-р Ванчо Узунов** е вонреден професор на Правниот факултет „Јустинијан Први“ при Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“, во Скопје. Носител е на наставата на предметите од областа на: Применета економика, Меѓународни економски односи и Современи економски системи.

Роден е во 1964 година. Дипломирал 1987 година на Економскиот факултет во Скопје, насока Економска политика и развој. Постдипломски студии и магистратура од меѓународна економија завршил во 1993 година на Економскиот факултет во Белград, а докторирал 2001 година на Економскиот факултет во Скопје, со докторската дисертација, на тема: „Креирање конкурентни перформанси на националната економија. Случајот на Република Македонија“. Од септември 2002, до јуни 2003 година, бил визитинг професор на Државниот универзитет на Калифорнија во Беркли, а во периодот мај-јуни 2009 година бил визитинг истражувач на Лондонската школа за економија и политички науки. Како научен истражувач бил ангажиран на над 45 научно-истражувачки и апликативни проекти, од кои и повеќе меѓународни. Во однос на научно-истражувачката и апликативната работа, поле на неговата специјалност се прашањата на конкурентноста на македонската економија и процесот на европската интеграција на Македонија. Учествовал и на повеќе научни советувања во Македонија и во странство. Член е на повеќе домашни и меѓународни асоцијации, како и во управни одбори на големи компании. Од јуни 2003, до ноември 2005 година, бил советник на Претседателот на РМ за прашања поврзани со евроинтеграцијата на Република Македонија. Има објавено 3 монографии, како и над 45 научни и стручни трудови во домашни и во странски публикации.

[www.fes.org.mk](http://www.fes.org.mk)  
[www.pf.ukim.edu.mk](http://www.pf.ukim.edu.mk)  
[www.seeu.edu.mk](http://www.seeu.edu.mk)